

WYROK

z dnia 10 kwietnia 2002 r.

Sygn. akt K 26/00

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2002 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

I

- 1) Art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.);
- 2) Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.);
- 3) Art. 63 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.);
- 4) Art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 ze zm.);
- 5) Art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 ze zm.);
- 6) Art. 57 c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.);
- 7) Art. 73 ust. 7 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.);
- 8) Art. 7 ust. 8 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 122, poz. 593 ze zm.);

- 9) Art. 21 ust. 4 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.);
 - 10) Art. 64 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.);
 - 11) Art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449 ze zm.);
 - 12) Art. 17b ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm.);
 - 13) Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604 ze zm.);
 - 14) Art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779);
 - 15) Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883 ze zm.);
 - 16) Art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.);
 - 17) Art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.);
 - 18) Art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 ze zm.)
- nie są zgodne z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 i art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

II

Art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji RP,

o r z e k a :

I

1. Art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55, Nr 28, poz. 153, Nr 106, poz. 678, Nr 107, poz. 688, Nr 117, poz. 753, Nr 121, poz. 770 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 162, poz. 1117, z 1999 r. Nr 1, poz. 7 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 925, Nr 88, poz. 961 i Nr 154, poz. 1800);

2. Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206);

3. Art. 63 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58);

4. Art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, Nr 53, poz. 548 i Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 73, poz. 852 oraz z 2001 r. Nr 81, poz. 877 i Nr 106, poz. 1149);

5. Art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462, z 1991 r. Nr 94, poz. 422, z 1992 r. Nr 54, poz. 254, z 1993 r. Nr 12, poz. 52, z 1994 r. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 34, poz. 163 i Nr 104 poz. 515, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 124, poz. 583, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 110, poz. 1255 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 498, Nr 106, poz. 1149 i Nr 110, poz. 1189);

6. Art. 57c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400, z 1992 r. Nr 21, poz. 86 i Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17 i Nr 34, poz. 163, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 152, poz. 723, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 88, poz. 554 i Nr 106, poz. 680, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 45, poz. 436 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2001 r. Nr 81, poz. 874 i 877 i Nr 110, poz. 1189);

7. Art. 7 ust. 8 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 i Nr 154, poz. 1799);

8. Art. 21 ust. 4 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 i Nr 154, poz. 1800);

9. Art. 64 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 88, poz. 554 i Nr 133, poz. 883, z 1999 r. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 2, poz. 5 oraz z 2001 r. Nr 81, poz. 877, Nr 106, poz. 1149, Nr 110, poz. 1189 i Nr 154, poz. 1800);

10. Art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449, z 1998 r. Nr 137, poz. 886, z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 83, poz. 931 i Nr 101, poz. 1178, z 2000 r. Nr 104, poz. 1103 i Nr 123, poz. 1353 oraz z 2001 r. Nr 81, poz. 877, Nr 110, poz. 1189 i Nr 123, poz. 1353);

11. Art. 17b ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, Nr 57, poz. 618, Nr 62, poz. 681 i Nr 63, poz. 701, z 2000 r. Nr 43, poz. 488 i Nr 50, poz. 600 oraz z 2002 r. Nr 14, poz. 128);

12. Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802);

13. Art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779);

14. Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 50, poz. 580 i Nr 116, poz. 1216 oraz z 2001 r. Nr 42, poz. 474, Nr 49, poz. 509 i Nr 100, poz. 1087);

15. Art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, z 1999 r. Nr 38, poz. 360 i z 2000 r. Nr 48, poz. 553);

16. Art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116, Nr 111, poz. 1194, Nr 128 poz. 1403 i Nr 154, poz. 1800);

17. Art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 i Nr 110, poz. 1255);

18. Art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, Nr 74, poz. 786 i Nr 154, poz. 1802 oraz z 2002 r. Nr 14, poz. 128)

– są zgodne z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i art. 11 oraz art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

II

Art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114 i z 2002 r. Nr 25, poz. 253) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy formułują zakaz przynależności funkcjonariuszy państwowych oraz osób zajmujących określone stanowiska publiczne do partii politycznych, przez co, w ocenie wnioskodawcy, pozostają w sprzeczności z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 i art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (punkt I wniosku). Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji RP (punkt II wniosku).

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że prawo zrzeszania się jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i obywatela, zagwarantowanym w wiążących normach prawa międzynarodowego. Zarówno art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jak i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 22) ujmuje prawo zrzeszania się w sposób szeroki, obejmujący różne formy zrzeszeń, jako prawo podmiotowe człowieka. Zarówno przepisy Konwencji jak i Paktu zezwalają na

nakładanie pewnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych w korzystaniu z tego prawa, pod warunkiem, że ograniczenia te nie naruszają istoty prawa zrzeszania się.

W ocenie wnioskodawcy, państwa, które ratyfikowały obydwa akty zobowiązane są respektować mniej restrykcyjną regulację Paktu, który dopuszcza ograniczenie wolności zrzeszania się tylko w stosunku do członków sił zbrojnych i policji, nie zezwala natomiast na nakładanie ograniczeń w stosunku do innych funkcjonariuszy, w tym do członków administracji państwowej. W tej sytuacji zakazy zrzeszania się w partiach politycznych zawarte w osiemnastu ustawach wymienionych w sentencji wniosku, zdaniem wnioskodawcy, nie znajdują żadnego oparcia w art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił przy tym, że pojęcie “ograniczenie” nie może być utożsamiane z pojęciem całkowitego zakazu (pozbawienia prawa). Dlatego też państwo nie może podejmować działań zmierzających do zniweczenia praw i wolności wymienionych w Konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to Konwencja przewiduje. Z tego względu wymienione we wniosku ustawowe zakazy zrzeszania się w partie polityczne, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostają w sprzeczności nie tylko z art. 11 ust. 2 lecz także z art. 17 Konwencji Europejskiej.

W drugiej części uzasadnienia wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się do regulacji zawartych w Konstytucji RP. Stwierdził, że art. 11 i art. 13 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do zakazania obywatelom uczestnictwa w legalnie istniejących partiach politycznych. Wolność zrzeszania zapewnia każdemu art. 58 ust. 1 Konstytucji, zaś wyjątki od tej zasady mogą na podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji dotyczyć jedynie cudzoziemców. Art. 58 Konstytucji nie zawiera upoważnienia dla ustawodawcy do ograniczania obywatelskiej wolności zrzeszania się, a tym bardziej do wprowadzenia zakazu zrzeszania się w partiach politycznych. Jak zauważa Rzecznik, wniosek ten jest tym bardziej niewątpliwy, że kolejny przepis Konstytucji – art. 59, zezwala na ustawowe ograniczenie wolności związkowej w zakresie dopuszczonym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Tak więc dla wprowadzenia ustawowego ograniczania prawa zrzeszania się, w innych niż związki zawodowe organizacjach (partiach, stowarzyszeniach), takiego konstytucyjnego upoważnienia brak.

Z analizy konstytucyjnych norm deklarujących wolności i prawa człowieka i obywatela wynika, że jedynie część z nich opatrzona jest klauzulą dopuszczającą ograniczenie danej wolności albo prawa w drodze ustawy. Jak zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, art. 58 Konstytucji nie jest jedyną normą dotyczącą praw i wolności, które podobnych odesłań do ustawy nie zawierają. Podobnej klauzuli nie zamieszczono w art. 38, art. 39, art. 40, art. 47, art. 60, art. 63). Dodanie do jednych przepisów klauzuli o dopuszczalności ustawowych ograniczeń i brak jej przy innych oznacza, zdaniem wnioskodawcy, iż chodzi tu o dwa rodzaje wolności i praw: takie, które mogą być ograniczone ustawą i takie, których ograniczać nie wolno.

Wobec tego Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził wątpliwość, czy ograniczenia, które dopuszcza art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą dotyczyć wszystkich wolności i praw człowieka zawartych w rozdziale II Konstytucji, czy tylko tych, w odniesieniu do których odpowiedni przepis wyraźnie tak stanowi. Ostatecznie Rzecznik wyraził pogląd, iż dyspozycję art. 31 ust. 3 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, iż określa ona tryb i warunki ograniczania wolności i praw, gdy odpowiednie odesłanie do ustawy zawarte jest w treści szczegółowych przepisów rozdziału II Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich dodał, że niezależnie od braku odpowiedniego odesłania w art. 58 Konstytucji, art. 31 ust. 3 zd. 2 zakazuje takich ograniczeń, które naruszają istotę wolności i praw. Nie ma zaś wątpliwości, iż w odniesieniu do osób objętych zakazem zrzeszania się w legalnie działających partiach politycznych, istota wolności została nie tylko naruszona lecz i całkowicie przekreślona. Tak więc ustawowy zakaz członkostwa w

partiach politycznych godzi nie tylko w istotę wolności obywatela lecz także w same podstawy demokratycznego państwa prawnego, skoro wolność zrzeszania się jest potraktowana w Konstytucji nie tylko jako prawo jednostek, ale też, co wynika bez wątpienia z art. 12, jako jedna z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że także w rozdziale XI Konstytucji dotyczącym stanów nadzwyczajnych, ustrojodawca jest konsekwentny i zezwala jedynie na ograniczanie wolności i praw człowieka, a nie na ich przekreślanie (art. 228 ust. 3 i 233 Konstytucji).

Ponadto – wywodzi wnioskodawca – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności muszą być konieczne w demokratycznym państwie. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w krajach Unii Europejskiej zakaz przynależności do partii politycznych obowiązuje tylko we Francji, jedynie w stosunku do żołnierzy zawodowych (według stanu z 1990 r.). Zasadniczo jednak urzędnicy państwowi mają takie same prawa polityczne jak inni obywatele. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich świadczy to o tym, że zakwestionowane niniejszym wnioskiem zakazy wcale nie są koniecznością w demokratycznym państwie. Zamiast zmierzać do harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem unijnym, ustawodawca polski doprowadził do rażącej z nim dysharmonii.

Wniosek o niedopuszczalności ustawowego ograniczania, a zwłaszcza zakazywania przynależności do partii politycznych, zdaniem Rzecznika, wynika także z innych, poza wskazanymi, przepisów Konstytucji. Otóż sama Konstytucja zakazuje w niektórych przypadkach przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych pewnym kategoriom osób. Można zatem przypuszczać – stwierdza wnioskodawca, że ustawodawca konstytucyjny pragnął uwolnić tych wysokich funkcjonariuszy od nacisków politycznych, którym mogliby oni podlegać jako członkowie danego ugrupowania politycznego czy związku zawodowego oraz zapewnić ich bezstronność w sprawowaniu urzędu. Zakazy powyższe, choć nie mające odpowiedników w systemach prawnych demokratycznych państw, zawarte są wprost w Konstytucji i świadczą o tym, że ustawodawca konstytucyjny uznał wolność obywateli do zrzeszania się w partie polityczne za tak ważną, iż nie chciał przekazać kompetencji do jej ograniczania, a tym bardziej zakazywania, ustawodawcy zwykłemu. Dodatkową przyczyną, dla której zakazy wolności zrzeszania się znalazły się w Konstytucji jest to, że wprowadzają one nie ograniczenie wolności zrzeszania się, lecz właśnie całkowity zakaz zrzeszania się (przynależności), czego ustawodawstwo zwykłe w żadnym przypadku uczynić nie może bez obrazy art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również, że lista osób (stanowisk publicznych), które obejmuje konstytucyjny zakaz zrzeszania, jest katalogiem zamkniętym. Skoro bowiem zakaz korzystania z wolności jest wyjątkiem od zasady podstawowej, to zakaz zrzeszania w partiach politycznych czy związkach zawodowych innych osób niż wymienione w Konstytucji, jest – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – niedopuszczalny.

Z tego też powodu, odesłanie do ustaw w kwestii zakazu przynależności do partii politycznych, jakie znajdujemy w art. 2 ust. 2 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jest również niekonstytucyjne. Skoro bowiem żadna ustawa, wobec braku umocowania konstytucyjnego, nie może wprowadzić zakazu wolności zrzeszania się, to tym samym ustawa zwykła nie może stanowić podstawy do wprowadzenia takiego zakazu w innych ustawach.

Natomiast zakwestionowany przepis ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji pozostaje w sprzeczności z Konstytucją z innego powodu. Art. 8 ust. 3 pkt 1 tej ustawy przewiduje mianowicie jedynie zawieszenie członkostwa w partiach politycznych, co nie jest równoznaczne z konstytucyjnym zakazem wyrażonym w art. 214 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na potrzebę rozróżnienia apolityczności i apartyjności. W ustawodawstwach europejskich zasadą obowiązującą

funkcjonariuszy publicznych jest apolityczność i bezstronność, nie zaś apartyjność. Apolityczność oznacza zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych i zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych własnymi przekonaniem politycznymi. Apolityczność i bezstronność funkcjonariuszy publicznych, egzekwowana za pośrednictwem odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie wymaga apartyjności. Także w ustawodawstwie polskim występuje wymóg apolityczności odróżniany od apartyjności. Apolityczności wymaga się od urzędników państwowych zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 45 ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). Natomiast od członków korpusu służby cywilnej wymaga się najpierw apolityczności a nadto apartyjności. Ta ostatnia okoliczność dodatkowo potwierdza zarzut ekscesywności zakazów członkostwa w partiach politycznych obowiązujących w polskim systemie prawnym.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 listopada 2000 r. zajął stanowisko, iż przepisy zakazujące członkostwa w partiach politycznych, zawarte w 18 wskazanych we wniosku ustawach, są zgodne z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 11 i art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny nie zgodził się przede wszystkim z zarzutem wnioskodawcy, iż w Konstytucji brak jest podstawy do ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z prawa zrzeszania się, w drodze ustawy. Zarzut taki jest nieuzasadniony w świetle systematyki ogólnej, jak i szczegółowej Konstytucji. Prokurator Generalny podkreślił, że jedną z ważnych przesłanek interpretacji norm konstytucyjnych jest struktura wewnętrzna ustawy zasadniczej. Problematyka partii politycznych uregulowana została w kilku przepisach Konstytucji (art. 11, art. 13, art. 58 i art. 188). Artykuł 11, poświęcony zapewnieniu wolności tworzenia i działania partii politycznych, zawarty został wśród zasad ustrojowych (rozdział I). Oznacza to, że ustrojodawca szczególnie wyróżnił tę formę zrzeszania się. W taki sam sposób potraktował jednak związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje – art. 12 Konstytucji.

Wyrażone w art. 11 i 12 Konstytucji wolności nierozdzielnie łączą się z wolnością zrzeszania się, wysłowioną ogólnie w art. 58 ust. 1 Konstytucji. Wolność tworzenia i działania partii politycznych jest więc częścią większej całości, jaką jest wszelka wolność zrzeszania się różnych grup obywateli. Analiza przepisów tworzących katalog praw i wolności wskazuje, że normy w nich wyrażone mają różny charakter. Niektóre z nich precyzyjnie i kompleksowo regulują kwestie praw i wolności jednostki, wyraźnie ustalając możliwość ingerencji w przyznaną jej sferę (zakres) wolności, pozostałe natomiast w sposób ogólny deklarują wolność jednostki. Taką właśnie normą, która jedynie zawiera deklarację wolności zrzeszania się, jest art. 58 ust. 1 Konstytucji, bez bezpośredniego wskazania w niej zakresu dopuszczalnych ograniczeń tej wolności. Nie oznacza to jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, że wolność zrzeszania się ma charakter absolutny (bezwzględny). Określając bowiem znaczenie tego przepisu, odwołać się należy do ogólnie przyjętych w polskim prawoznawstwie reguł interpretacyjnych, z uwzględnieniem dodatkowych zasad właściwych Konstytucji, m.in. tzw. zasady wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych. Zastosowanie tych reguł pozwala przypisać szczególną rolę art. 31

Konstytucji, który umieszczony został w rozdziale II, w części poświęconej zasadom ogólnym. Z systematyki Konstytucji wynika więc, że przepis ten należy odnosić – w zasadzie – do wszystkich norm o wolnościach i prawach człowieka i obywatela.

Prokurator Generalny zgodził się z poglądem, że Konstytucja przyjęła zasadę uznaną powszechnie w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych, która głosi, że zadanie ustalenia granic konstytucyjnych praw i wolności spoczywa przede wszystkim na ustawodawcy. Do niego należy aktualizacja i konkretyzacja norm konstytucyjnych w ramach istniejących stosunków społecznych, a art. 31 ust. 3 Konstytucji statuuje zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Z tych względów nietrafny jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że dyspozycję art. 31 ust. 3 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób “iż określa ona tryb i warunki ograniczenia wolności i praw, gdy odpowiednie odesłanie do ustawy zawarte jest w treści szczegółowych przepisów rozdziału II Konstytucji”.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z poglądem, że lista stanowisk publicznych, które obejmuje konstytucyjny zakaz zrzeszania się jest katalogiem zamkniętym, a zatem zakaz zrzeszania się w partiach politycznych, innych – niż wymienione w Konstytucji – osób, jest niedopuszczalny. Podkreślił, że wyrażony wprost w Konstytucji zakaz zrzeszania się w partiach politycznych adresowany jest nie tylko do podmiotów, których on bezpośrednio dotyczy, ale również do ustawodawcy. Dla ustawodawcy oznacza on zarówno niedopuszczalność ustawowej regulacji sprzecznej z tym zakazem, jak też stanowi wskazówkę co do regulacji ustrojowych organów państwa nie objętych przepisami Konstytucji. Zakazy członkostwa w partiach politycznych zostały ustanowione wśród tych przepisów, które regulują urząd danego organu: w przypadku organów konstytucyjnych – w Konstytucji, w przypadku innych organów – w ustawach.

Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę na niewykluczoną konfrontację obowiązków zawodowych z przynależnością do partii politycznej, w wyniku której zostanie podważone zaufanie do bezstronnego ich wykonywania. Nie zgodził się z wnioskodawcą, że apolityczność i bezstronność funkcjonariuszy publicznych nie wymaga apartyjności. Apolityczność, to nie brak poglądów politycznych, lecz ich nie manifestowanie. Przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewnętrznieniem poglądów politycznych i zaprzeczeniem apolityczności.

Prokurator Generalny podniósł, że ocena, czy dane stanowisko lub funkcja wymaga uwolnienia od oddziaływania partii politycznej, wymagałoby ustosunkowania się szczegółowego, w kontekście całokształtu regulacji dotyczącej określonej pragmatyki służbowej. Wnioskodawca zaś ograniczył się do całościowego zakwestionowania przepisów ustaw wymienionych w pkt. I wniosku, stwierdzając, że ustanowione zakazy “wcale nie są koniecznością w demokratycznym państwie”. Stanowisko swoje uzasadnił tym, iż w krajach Unii Europejskiej obowiązują odmienne niż w Polsce regulacje w tym zakresie. Taki ogólny sposób uzasadnienia zarzutów nie pozwala – zdaniem Prokuratora Generalnego – na ustosunkowanie się oddzielnie do poszczególnych przepisów ustaw zakwestionowanych we wniosku.

Zaskarżonych przepisów nie można także ocenić – stwierdza Prokurator Generalny – z punktu widzenia ich zgodności z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasadą równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Wnioskodawca nie wykazał bowiem na czym ta niezgodność polega.

Ponadto Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowane (w pkt. I wniosku) przepisy nie kolidują ze wskazanymi, jako wzorce kontroli, art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 11 oraz art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zarówno art. 22 ust. 1 Paktu, jak i art. 11 ust. 1 Konwencji proklamuje zasadę swobodnego stowarzyszania się. W obu tych aktach prawa międzynarodowego dopuszcza się możliwość ograniczania swobody stowarzyszania się.

Warunkiem jest jednak, aby wykonywanie tego prawa nie podlegało innym ograniczeniom niż te, które są zgodne z prawem i konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Cele, którym ograniczenia te mogą służyć, w korespondują z celami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zakwestionowane przepisy naruszają art. 17 Konwencji Europejskiej, Prokurator Generalny wskazał, iż Europejska Komisja Praw Człowieka stwierdziła, że “celem art. 17 jest uniemożliwienie grupom o poglądach totalitarnych wykorzystywania, we własnych interesach, zasad zawartych w Konwencji” (Marek Antoni Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka – wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, C.H. BECK, str. XXV). Skoro w omawianej sprawie mamy do czynienia z prawem ustanowionym – jak wykazano – w zgodzie z Konstytucją (art. 58 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), z zachowaniem standardów zgodnych z zasadami wynikającymi z art. 22 ust. 2 Paktu i art. 11 ust. 2 Konwencji, upatrywanie sprzeczności zakwestionowanych przepisów z art. 17 Konwencji nie znajduje uzasadnienia.

Prokurator Generalny zgodził się natomiast z zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącym niezgodności art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji z art. 214 ust. 2 Konstytucji. Zawieszenie członkostwa w partiach politycznych nie jest równoznaczne z zakazem przynależności do partii politycznej. Przez termin zawieszenia należy rozumieć stan przejściowy, przemijającą przeszkodę. W sytuacji zawieszenia członkostwa w partii, następuje jedynie zawieszenie członka w jego statutowych prawach, a nie ustanie członkostwa (wystąpienie z partii). Zatem, w świetle zaskarżonego przepisu, członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nadal należy do określonej partii i może być z nią utożsamiany. Tym samym omawiana regulacja jest niezgodna z zakazem wynikającym z art. 214 ust. 2 Konstytucji.

3. W nawiązaniu do stanowiska Prokuratora Generalnego, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z 2 stycznia 2001 r. uzasadnił zarzut sprzeczności przepisów wymienionych w pkt. I wniosku z art. 32 i art. 60 Konstytucji RP.

Wskazał, że zakwestionowane przepisy, wbrew jasnej dyspozycji art. 58 ust. 1 Konstytucji, pozbawiły wolności zrzeszania się określone kategorie obywateli. Narusza to art. 32 Konstytucji, jest przejawem nierównego traktowania i dyskryminacji w życiu politycznym. Zakwestionowane przepisy zamknęły członkom legalnie funkcjonujących partii politycznych dostęp do pewnych działów służby publicznej, co niezależnie od zarzutu dyskryminacji, uzasadnia zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z art. 32 Konstytucji wynika, że wszystkie prawa i wolności przyznane Konstytucją służą obywatelom na równych zasadach, z wyjątkami, które określa sama Konstytucja (*expresis verbis* lub przez stosowną delegację dla ustawodawcy). Wszystkim obywatelom służy więc wolność zrzeszania się i prawo dostępu do służby publicznej. Te konstytucyjne prawa i wolności, co do których nie przewidziano opisanych wyżej wyjątków, nie mogą być traktowane jako konkurencyjne wobec siebie w tym sensie, że przy korzystaniu wykluczają się nawzajem. Tymczasem zakwestionowane normy stawiają obywateli przed wyborem tylko jednej wolności lub prawa: albo wolność polityczna, albo dostęp do służby publicznej.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do niektórych wywodów uzasadnienia stanowiska Prokuratora Generalnego. Zakwestionował pogląd, iż art. 58 Konstytucji zawiera jedynie deklarację wolności zrzeszania się, zaś realizacja tej deklaracji podlega na konieczności ustanowienia odpowiednich przepisów prawa. Podkreślił, że normy dotyczące praw i wolności nie stanowią uroczystych deklaracji. Z mocy art. 8 ust. 2, Konstytucję stosuje się bezpośrednio. Warunkiem bezpośredniego stosowania jest jedynie to, by określony przepis miał charakter wystarczająco jednoznaczny i konkretny.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że zagadnienie zakresu stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji można uznać za sporne. Poglądy w tym zakresie nie przesądzają jednak o istocie zarzutu dotyczącego kwestionowanych przepisów, gdyż główny argument Rzecznika opiera się na tezie, że ograniczenie to nie to samo co totalny zakaz (przekreślenie wolności). Odwołując się do poglądów doktryny, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, kiedy istota prawa lub wolności zostaje naruszona. Zwrócił przy tym uwagę, że Prokurator Generalny nie wskazał jakie wartości konstytucyjne przemawiają za ograniczeniem, a tym bardziej za unicestwieniem wolności zrzeszania się. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane zakazy nie stanowią konieczności w demokratycznym państwie, o czym świadczą argumenty wniosku odwołujące się do ustawodawstwa i orzecznictwa europejskiego.

4. W pisemnym stanowisku z 22 marca 2002 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyraził pogląd, że zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustaw wymienionych w punkcie I wniosku są zgodne z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że we współczesnych systemach prawnych regulujących status jednostki w państwie, nie mogą istnieć prawa i wolności o charakterze absolutnym. Jednakże ustawodawca, wyznaczając zakres dopuszczalnych ograniczeń obowiązany jest uwzględnić zasadę proporcjonalności i zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności, wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, ustawodawca stanowiąc zakaz przynależności określonych osób do partii politycznych, starał się wyeliminować możliwość wykorzystania partii politycznych do celów niedemokratycznych. Podkreślił, że system prawny musi zagwarantować niezbędny dystans między określonymi podmiotami a zachodzącymi procesami politycznymi. Wynika to z wykonywanych przez te podmioty zadań, wymagających pełnej apolityczności, a także ze struktury wewnętrznej charakterystycznej dla części podmiotów, które występują jako grupy zawodowe powiązane instytucjonalnie oraz hierarchicznie i mogą być postrzegane jako grupy ewentualnego nacisku.

Przytoczone argumenty przemawiają również, zdaniem Marszałka Sejmu, za zgodnością kwestionowanych przepisów z art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 11 i art. 17 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Marszałek Sejmu zgodził się natomiast z zarzutem wnioskodawcy, że przepis art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 10 kwietnia 2002 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich zmodyfikował wniosek w zakresie dotyczącym art. 73 ust. 7 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.). Wskazał, że powołana ustawa została uchylona na podstawie ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Z uwagi na to, że regulacja zakazująca kierownikowi i pracownikom Krajowego Biura Wyborczego przynależności do partii politycznej została przyjęta przez nową ustawę, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw

Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. i art. 11 oraz art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.

Poza tym przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał zarzuty i argumentację sformułowaną w pisemnym wniosku.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie, z tym że w związku z modyfikacją wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wyraził ponadto pogląd, iż art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) jest zgodny ze wskazanymi wzorcami zaskarżenia.

Także przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie zmienił swego wcześniejszego stanowiska i uznał, że kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją i powołanymi aktami prawa międzynarodowego, a także w zakresie dotyczącym art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Z obszernego uzasadnienia wniosku można wyróżnić kilka istotnych tez, których wstępne rozważenie pozwoli na merytoryczną ocenę kwestionowanych przepisów.

Zasadniczy zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do stwierdzenia, że przepisy zaskarżone w punkcie I wniosku, wbrew dyspozycji art. 58 ust. 1 Konstytucji, pozbawiają określone kategorie obywateli wolności zrzeszania się. A zatem wnioskodawca nie stawia zarzutu ograniczenia wolności zrzeszania się, ale zarzut naruszenia istoty tego prawa, co – jak stara się wykazać – pozostaje w sprzeczności również z normami prawa międzynarodowego.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził wątpliwość co do zakresu stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyraził pogląd, że przepis ten znajduje zastosowanie jedynie wtedy, gdy przepis Konstytucji upoważnia do określenia zakresu ograniczeń danego prawa w ustawie, a więc nie stanowi samoistnej podstawy ograniczenia wszystkich praw i wolności konstytucyjnych.

Powyższa wątpliwość wiąże się z poglądem Rzecznika Praw Obywatelskich, iż brak konstytucyjnej podstawy do ustanowienia ograniczeń wolności zrzeszania się, stanowi dla ustawodawcy wskazówkę, że niedopuszczalne jest ustawowe ograniczenie tych praw. Dla potwierdzenia tej tezy Rzecznik Praw Obywatelskich posłużył się przykładem art. 59 ust. 4 Konstytucji, który pozwala na ograniczenie wolności związkowej w zakresie dopuszczalnym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Gdyby takiego zastrzeżenia nie było, wolność zrzeszania się w związki zawodowe również nie mogłaby, zdaniem wnioskodawcy, podlegać żadnym ograniczeniom ustawowym.

Stanowisko to, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wzmacnia fakt, iż ustrojodawca w Konstytucji jednoznacznie wskazał określone kategorie osób, co do których zakaz zrzeszania się w partie polityczne został ustanowiony. Zakaz taki nie może zatem dotyczyć innych, nie wymienionych w Konstytucji podmiotów.

2. Wobec tak sformułowanych zarzutów Trybunał Konstytucyjny uznał przede wszystkim za konieczne rozstrzygnięcie zasadniczej wątpliwości: czy prawo zrzeszania się może w ogóle podlegać ograniczeniu na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji został umiejscowiony w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Niewątpliwie z umiejscowienia

przepisów w określonej części Konstytucji można wnioskować o znaczeniu terminów przez nią użytych i relacjach pomiędzy poszczególnymi jej przepisami (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, C.H. Beck, s. 72). Logiczne uszeregowanie norm zawartych w rozdziale II Konstytucji pozwala wnioskować, że norma art. 31 ust. 3 Konstytucji jako „zasada ogólna” odnosi się do wszystkich praw i wolności określonych w tym rozdziale, a więc także do art. 58 Konstytucji.

Należy uznać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności. Nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że brak wskazania w konkretnym przepisie przesłanek ograniczenia, oznacza zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw, a tym samym nadaje im absolutny charakter. Brak jakichkolwiek klauzul ograniczających w tych przepisach musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3. Wykluczenie dopuszczalności ustanawiania ograniczeń pojawi się tylko w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo lub wolność za nienaruszalne lub gdy nienaruszalność danego prawa lub wolności wynika z umów międzynarodowych (L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP z. 10/2001, s. 7-8).

Także Trybunał Konstytucyjny rozważał już zagadnienie dopuszczalności ustawowych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, także w tych przypadkach, gdy norma konstytucyjna nie odsyła do regulacji ustawowej. W wyroku z 19 maja 1998 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że stosowanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, do których bez wątpienia należy prawo do ochrony prawa do prywatności (art. 47), mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne (*sygn. U. 5/97*, OTK ZU Nr 4/1998, s. 254). Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 1998 r. (*sygn. K. 24/98*), uznając że wynikłe z samych założeń lustracji ograniczenie prawa do prywatności, musi być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa, zatem za wyczerpujące przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji (OTK ZU Nr 6/1998, s. 519). Przepis art. 47 Konstytucji jest jednym z tych przepisów, który wskazał wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku jako ten, który nie zawiera odesłania do ustawy, co miałoby świadczyć o tym, że niedopuszczalne jest ograniczenie prawa do prywatności na mocy ustawy.

Trybunał Konstytucyjny nawiązywał w swoich orzeczeniach także do innych wskazanych, jako przykład, praw i wolności, których wobec braku stosownego odesłania, zdaniem wnioskodawcy, nie można ograniczać na podstawie ustawy. Między innymi w wyroku z 23 marca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do życia nie ma charakteru absolutnego (*sygn. K. 2/98*, OTK ZU Nr 3/1999, s. 222). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego charakteru absolutnego nie ma również prawo dostępu do służby publicznej – art. 60 Konstytucji (por. *wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97*, OTK ZU Nr 4/1998, s. 302, *14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98*, OTK ZU Nr 7/1999, s. 869). Co do samej wolności zrzeszania się Trybunał Konstytucyjny odniósł się w wyroku z 7 marca 2000 r., *sygn. K. 26/98* (OTK ZU Nr 2/2000, s. 215), a także w wyroku z 29 maja 2001 r., *sygn. K. 5/01* (OTK ZU Nr 4/2001, s. 550). Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w przypadku żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji czy służby cywilnej zakres wolności zrzeszania się został przypisany odpowiednio do funkcji i statusu tych osób w państwie.

Powołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego upoważniają zatem do postawienia odmiennej, niż sformułowana przez wnioskodawcę tezy. Nawet wówczas gdy brak jest w Konstytucji odesłania do regulacji ustawowej, ograniczenia określonych konstytucyjnych praw i wolności są możliwe, jeżeli spełnione zostaną przesłanki sformułowane w art. 31

ust. 3 Konstytucji. Dlatego też nie można zgodzić się z poglądem, że art. 31 ust. 3 Konstytucji znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy odpowiednie odesłanie do ustawy zawarte jest w treści szczegółowych przepisów rozdziału II Konstytucji. W takim wypadku, art. 31 ust. 3 Konstytucji pełni rolę uzupełniającą, co nakazuje uwzględnić te wszystkie elementy, które nie pokrywają się z uregulowaniem szczegółowym, bądź których uregulowania te nie wyłączały w sposób wyraźny. Natomiast brak jakichkolwiek klauzul ograniczających w przepisach rozdziału II Konstytucji musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3 (por. L. Garlicki, *tamże*, s. 8).

W konkluzji należy stwierdzić, że nie tylko systematyka przepisów Konstytucji wskazuje jednoznacznie na rolę art. 31 Konstytucji, a co za tym idzie na możliwość ograniczania praw i wolności konstytucyjnych na warunkach określonych w ust. 3 tego artykułu. Również poglądy doktryny i dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że prawa te, w tym wskazany art. 58 Konstytucji, mogą podlegać ograniczeniom. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „... zasada wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji jest dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne, natomiast art. 31 ust. 3 dotyczy innego zagadnienia, mianowicie zakresu dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. W orzecznictwie TK zostało już wyjaśnione, że odwołanie się do przewidzianych w tym przepisie kryteriów jest uzasadnione wówczas, gdy zostało ustalone, że w danej sytuacji chodzi o wolność lub prawo podmiotowe mające rangę konstytucyjną” (*wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 894*). Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się podlegają ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz przepisów prawa międzynarodowego.

Należy także podkreślić, że ustrojodawca przyjął art. 58 Konstytucji w obowiązującym brzmieniu mając świadomość, że ograniczenia w zakresie korzystania z tej wolności są dopuszczalne jedynie przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (v. XVI Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, s. 44). Dlatego też, oceniając konstytucyjność zakazu członkostwa w partiach politycznych osób wskazanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie można tego czynić sumarycznie w odniesieniu do wszystkich kategorii lecz każdy z tych zakazów należy oceniać odrębnie z punktu widzenia kryteriów ustalonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Poglądu o niedopuszczalności ustawowego ograniczenia wolności zrzeszania się nie może przesądzać również fakt, że ustrojodawca bezpośrednio w Konstytucji zakazuje pewnym kategoriom osób przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych. Należą do nich: sędziowie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (art. 178 ust. 3), sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4). Konstytucyjnego uregulowania zakazu członkostwa w partiach nie można traktować jako katalogu zamkniętego. Regulacje te odnoszą się bowiem do organów konstytucyjnych i w związku z tym ograniczeniom nadano charakter ograniczeń konstytucyjnych. Natomiast podobieństwo zadań wypełnianych przez organy tworzone w trybie ustawowym do zadań organu konstytucyjnego, stanowić może argument za obowiązywaniem zakazu członkostwa w partiach politycznych, jeżeli zakaz taki ustanawia Konstytucja w odniesieniu do osób sprawujących urząd konstytucyjny.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje, pisząc o konstytucyjnych wyłączeniach prawa do członkostwa w partiach politycznych, możliwości wywierania nacisków politycznych, którym mogliby oni podlegać jako członkowie danego ugrupowania politycznego.

Ponieważ Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje faktu, że z członkostwem w partii politycznej wiąże się możliwość wywierania na osoby sprawujące funkcje publiczne nacisku zagrażającego bezstronności w sprawowaniu urzędu, przedmiotem oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego pozostaje fakt, czy bezstronność w wykonywaniu określonej funkcji publicznej stanowi wartość, która z punktu widzenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, przeważa nad prawem osoby sprawującej funkcję publiczną do zrzeszania się w partii politycznej.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając zarzut niekonstytucyjności zakazu członkostwa w partiach politycznych osób zajmujących określone stanowiska i pełniących pewne funkcje publiczne, uważa za stosowne stwierdzenie, że uznawanie państwa jako dobra wspólnego oraz zasada zaufania obywateli do państwa stanowią wartości, których ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne.

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

3. Niezależnie od poglądu o wąskim zastosowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że istotą zarzutu naruszenia tego przepisu jest to, że kwestionowane regulacje prawne pozbawiają określone kategorie obywateli wolności zrzeszania się. Nie chodzi zatem o ograniczenie tej wolności, ale naruszenie jej istoty.

W świetle tego stwierdzenia konieczne jest ustalenie treści wolności zrzeszania się w świetle art. 58 Konstytucji i powołanych umów międzynarodowych oraz rozważenie, czy zakwestionowane przepisy nie prowadzą do zniesienia istoty tej wolności.

Art. 58 Konstytucji w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, nie konkretyzując w jakich formach organizacyjnych wolność ta może być realizowana. Inaczej niż w art. 59 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy szczególnej kategorii wolności zrzeszania się – wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oznacza zatem swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich. Partie polityczne są jedną z form organizacyjnych, w ramach której wolność taka może być realizowana.

Wolność zrzeszania się w partie polityczne nie stanowi wartości autonomicznej lecz związana jest ściśle z rolą, którą Konstytucja przypisuje partiom politycznym w strukturze politycznej państwa. Partie są z punktu widzenia ustrojowego szczególną kategorią zrzeszeń obywatelskich, których rola polega na udziale w kształtowaniu polityki państwa.

Ta szczególna rola partii politycznych jako elementu struktury politycznej państwa, znajduje wyraz w odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu dotyczącym partii politycznych (art. 11), występującym obok przepisu odnoszącego się do struktury społeczeństwa obywatelskiego: związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich (art. 12).

Wolność zrzeszania się jako prawo podmiotowe jednostki sformułowana została natomiast w art. 58 Konstytucji. Już w orzeczeniu z 12 lutego 1991 r. Trybunał

Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wymienione rodzaje działalności są określone bardzo ogólnie, co oznacza, że wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach bardzo różną postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego (*sygn. K. 6/90*, OTK w 1991 r., s. 20).

Stanowisko to podtrzymał Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 24 kwietnia 1996 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z 26 lipca 1990 r. o partiach politycznych. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w ówczesnej regulacji konstytucyjnej (art. 4 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej) partie polityczne traktowane były jako jedna z form realizacji prawa obywateli RP do zrzeszania się. Przepis ten korespondował z art. 84 przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa obywateli do zrzeszania się m.in. “w celu rozwoju aktywności politycznej”. Wśród różnych postaci zrzeszeń obywateli, art. 84 ust. 2 stawiał na czele “organizacje polityczne”, których kwalifikowaną postacią w kontekście treści art. 84 były niewątpliwie partie polityczne. Cechą istotną partii politycznych, zgodnie z art. 4 ust. 1, był – identycznie jak to stanowi obecna Konstytucja – ich cel działania sprowadzony do “wpływu metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Trybunał Konstytucyjny uznał dalej, że konstytucyjne prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę jego granic, czy też procedur prawnych korzystania z niego. W powołanej uchwale Trybunał Konstytucyjny przypomniał stanowisko wyrażone we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału, iż wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom (*sygn. W. 14/95*, OTK ZU Nr 2/1996, s. 136, por. *wyrok z 8 marca 2000 r.*, *sygn. Pp 1/99*, OTK ZU Nr 2/2000, s. 231).

Jak podkreślono wcześniej Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że zakwestionowane we wniosku przepisy zakazujące zrzeszania się w partie polityczne naruszają, wbrew warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji istotę wolności zrzeszania się, określoną w art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Koncepcja “istoty” praw i wolności pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy oczywistej inspiracji konstrukcji niemieckich, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., mimo braku wyraźnych sformułowań w ówczesnych przepisach konstytucyjnych. Opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyrażne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw (por. *wyrok z 12 stycznia 2000 r.*, *sygn. P. 11/98*, OTK ZU Nr 1/2000, s. 38; powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Gdy chodzi o wolność zrzeszania się wyrażoną w art. 58 Konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia uniemożliwiłyby całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym.

Istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Naruszeniem istoty tego prawa w stosunku do określonej kategorii osób byłoby wprowadzenie zakazu zrzeszania się tych osób w jakiejkolwiek organizacji i w ten

sposób sytuowanie ich jako zbiorowości jednostek wyłączonej ze struktur społeczeństwa obywatelskiego.

Prawo do członkostwa w partiach politycznych postrzegać należy przede wszystkim nie w kategoriach wolności zrzeszania lecz, z uwagi na konstytucyjne określenie celów i zadań partii politycznych, w kategoriach prawa do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

O ile zatem wolność zrzeszania zapewnia obywatelom swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach, zrzeszanie się w partiach politycznych stanowi realizację prawa obywatela do wpływania na politykę państwa. Jest to fundamentalne prawo obywatela, które stanowi istotę ustroju demokratycznego. Prawo wpływania na politykę państwa nie wyczerpuje się jednak w członkostwie w partiach politycznych lecz znajduje znacznie szersze formy urzeczywistniania. Dlatego Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, iż pozbawienie pewnych kategorii osób zajmujących określone stanowiska państwowe lub mających status funkcjonariuszy określonych służb publicznych, prawa do członkostwa w partiach politycznych, jest naruszeniem istoty wolności zrzeszania się czy prawa do wpływania na politykę państwa. Stanowi to niewątpliwie ograniczenie tych praw lecz nie narusza ich istoty.

Pozostaje to w zgodzie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale z 24 kwietnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „konstytucyjne prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę jego granic, czy też procedur prawnych korzystania z niego. (...) wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te można jednak ustanawiać tylko w drodze ustawy, a materialna dopuszczalność ustanawiania uzależniona jest od spełnienia pewnych warunków” (*sygn. W. 14/95, OTK ZU Nr 2/1996, s. 136*). W aktualnym stanie prawnym, właściwym wzorcem dla oceny czy ograniczenia, polegające na zakazie zrzeszania się w partie polityczne znajdują uzasadnienie, jest treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy mieć przy tym na względzie, iż usytuowanie art. 58 ust. 1 w Konstytucji wskazuje, iż ustrojodawca traktował wolność zrzeszania się jako wolność o charakterze politycznym.

IV

1. Jak już stwierdzono, Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 dopuszcza – co do zasady – ustanowienie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny bada, czy ustawodawca ustanawiając ograniczenia uwzględnił przesłanki sformułowane w tym przepisie. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w taki sposób, że naruszy wspomniane klauzule konstytucyjne.

Granice swobody ustawodawcy wyznacza treść art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz treść ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. Ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych można ustanawiać tylko w drodze ustawy. W aspekcie materialnym ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane 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, przy czym ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności.

Sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności odpowiada w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczypospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Zarówno Konwencja Europejska jak i Pakt ujmują prawo zrzeszania się w sposób szeroki, obejmujący różne formy zrzeszeń, wymieniając w szczególności związki zawodowe. Akty te niezależnie od wyrażonej zasady proporcjonalności zezwalają na nakładanie pewnych ograniczeń w korzystaniu z prawa zrzeszania się w partie polityczne, rozróżniając ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej (art. 11 ust. 2). Sama Konwencja potwierdza zatem dopuszczalność ograniczenia podmiotowego prawa do zrzeszania się. Aby ograniczenia były zgodne z prawem, w rozumieniu drugiego zdania art. 11 ust. 2, muszą być przynajmniej zgodne z przepisami prawa krajowego i nie mogą być arbitralne (M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, C.H. Beck, t. 1501, s. 373). Należy zatem przyjąć, że zasada stosowania gwarancji wolności zrzeszania się została pozostawiona ustawodawcy krajowemu.

Także art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przewiduje, że na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji.

Z przytoczonych regulacji prawa międzynarodowego wynika, że obydwa akty prawne dopuszczają w węższym lub szerszym zakresie możliwość ograniczenia prawa do zrzeszania się. Ocena w tym zakresie zależy od sytuacji w państwie, stopnia sprawności działania mechanizmów demokratycznego sprawowania władzy, a także tradycji funkcjonowania pewnych instytucji w danym państwie i jest wyłączną domeną ustawodawcy. Nie mniej jednak należy zbadać, czy podmioty, których dotyczą zakwestionowane przepisy, należą do tej kategorii osób, co do których akty prawa międzynarodowego dopuszczają ograniczenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązkiem państwa, które ratyfikowało obydwa akty, jest respektowanie regulacji mniej restrykcyjnej (art. 53 Konwencji Europejskiej). Tym samym uznał za niedopuszczalne ograniczenia w stosunku do „członków administracji państwowej”, skoro takiego ograniczenia nie przewiduje Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.

Podjęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozważania dotyczące wzajemnego stosunku normy art. 17 Konwencji Europejskiej, dopuszczającej ograniczenia prawa zrzeszania się w stosunku do „członków administracji państwowej” i normy art. 22 Międzynarodowego paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, który uznaje dopuszczalność tego ograniczenia wobec członków sił zbrojnych i policji, są w przedmiotowej sprawie zbędne, a wniosek, iż obowiązuje przepis mniej restrykcyjny nie

ma w tym przypadku zastosowania. Obowiązujące bowiem w Rzeczypospolitej ograniczenia zrzeszania się w partiach politycznych osób sprawujących różne funkcje publiczne lub pozostające w różnego rodzaju służbach publicznych, oparte jest na postanowieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenia praw i wolności tylko wówczas, “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”, a nie jak czynią to art. 17 Konwencji Europejskiej i art. 22 Międzynarodowego Paktu zezwalające na niestosowanie materialnych warunków ograniczeń wobec członków sił zbrojnych i policji (Konwencja Europejska również wobec członków administracji państwowej), wymagając jedynie wprowadzania tych ograniczeń w drodze ustawy.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak akty prawa międzynarodowego, gwarantuje wolność zrzeszania się jako wolność jednostki: “Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Jednocześnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że możliwe jest legalne wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności przewidzianych w Konstytucji wówczas, gdy zostaną spełnione przesłanki ujęte w tym przepisie. Z tego względu należy stwierdzić, że wolność zrzeszania się przysługująca obywatelom RP i innym osobom znajdującym się w zasięgu działania polskiego prawa, nie jest pojmowana w sposób absolutny i Konstytucja przewiduje jej ograniczenie.

Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Zwrócić też jednak należy uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji z 1997 r. szczególnie nacisk położył na kryterium “konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono “konieczne”, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności (wyrok *Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98*, OTK ZU Nr 1/2000, s. 43).

3. Celem regulacji ograniczających wolności zrzeszania się w partie polityczne była konieczność zachowania bezstronności i neutralności politycznej określonych osób i instytucji. Ustawodawca uczynił adresatami ograniczeń te kategorie osób, które odpowiadają za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa bądź są zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełnią funkcje kierownicze albo wykonują obowiązki o poufnym charakterze. Ograniczenie wolności zrzeszania się tych osób uzasadnia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko szczególna pozycja podmiotów, w stosunku do których zastosowano ograniczenia, ale także wyjątkowa społeczno-ustrojowa rola partii politycznych.

Zgodnie z art. 11 Konstytucji, partie polityczne zrzeszają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z przepisu art. 11 ust. 1 wyprowadzić można normę stanowiącą gwarancję wolności tworzenia i działania zrzeszeń jakimi są partie polityczne, wyróżnione przede wszystkim ze względu na pozycję ustrojową i charakter partii politycznej. Ograniczenia w tym zakresie wynikają jedynie z art. 13 Konstytucji. Powołane przepisy w sposób bezpośredni wyznaczają status partii politycznych w Polsce. Miejsce

tych przepisów oraz ich treść świadczą o nadaniu partiom politycznym rangi “podstawowej instytucji publicznego życia politycznego” (J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo z. 11-12/1997, s. 169).

W wyroku z 8 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że partia polityczna jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony natomiast przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje niejednokrotnie partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego demokratycznego porządku prawnego (*sygn. Pp 1/99*, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 58).

Instytucjonalizacja partii politycznych znalazła wyraz również w ustawodawstwie polskim. Zgodnie z ustawą z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.), partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej (art. 1 ust. 1). Już z samej definicji daje się odczytać zasadniczy cel partii, polegający na wywieraniu wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. “Partie polityczne są organizacjami, których zasadniczym celem jest uzyskanie wpływu na funkcjonowanie organów państwa. W państwie współczesnym partie polityczne są podstawowymi organizacjami, poprzez które następuje wyrażenie woli politycznej społeczeństwa, a także realizuje się jego pośredni wpływ na sposób sprawowania władzy państwowej. Obawa przed wykorzystaniem partii politycznej do celów niedemokratycznych znajduje wyraz w zakazie działania partii w zakładach pracy oraz siłach zbrojnych, a także w zakazie przynależności partyjnej sędziów, prokuratorów czy policjantów” (P. Tuleja, *tamże*, s. 97).

Partie polityczne są organizacjami o dwoistych cechach. Z punktu widzenia indywidualnych praw jednostki są dobrowolnymi zrzeszeniami, za których pośrednictwem obywatele realizują aspiracje wpływania na politykę państwa. Ze względu na funkcję ustrojową stanowią one element struktury władzy publicznej służący kształtowaniu i realizacji programów politycznych.

Zakaz członkostwa w partiach politycznych osób sprawujących określone funkcje w aparacie państwowym nie wynika z dążenia do ograniczenia praw obywatelskich tych kategorii osób, ale zapobiega konfliktom interesów i ról wynikających z wykonywania służby publicznej i prowadzenia działalności na rzecz określonej partii.

Istotą członkostwa w partii politycznej wyraźnie formułowaną w statutach większości partii politycznych, jest obowiązek stosowania się do uchwał statutowych organów partyjnych i czynnego uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji programu partii.

Przyjęcie tego rodzaju zobowiązań nie jest obojętne z punktu widzenia obowiązków ciążących na funkcjonariuszach służb publicznych oraz pozostawianiu tych służb pod politycznym kierownictwem rządu tworzonego w oparciu o aktualną większość parlamentarną.

Z punktu widzenia etyki funkcjonariusza służb publicznych niepożądana jest sytuacja, w której osoba korzystająca z prawa, przysługującego mu jako obywatelowi, narusza obowiązki wynikające z tytułu pełnienia służby publicznej. “Demokratyczne państwo prawne nie powinno być państwem partii. Przy wszystkich sprzężeniach między partiami a państwem potrzebny jest pewien dystans. Poddanie partii reżimowi prawa wywołuje ten skutek, że organy stosowania prawa, jak sądy, prokuratura czy policja, a w jakimś stopniu również i organy orzecznictwa administracyjnego, powinny być wolne od oddziaływania partii politycznych” (W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, Studia Prawnicze z. 4/1991, PAN, Instytut Nauk Prawnych).

Jednocześnie autor podniósł wątpliwość, czy tak sformułowane zakazy nie ograniczają konstytucyjnie gwarantowanych praw obywatelskich osób sprawujących objęte nim funkcje w aparacie państwowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego słusznie przeważał pogląd, że ustawodawca chroniąc wartości popadające w kolizję, jak wolność zrzeszania się i obiektywizm wymiaru sprawiedliwości, czy bezpieczeństwo państwowe lub porządek publiczny, może ustanawiać ich hierarchię, dając pierwszeństwo jednemu przed innymi.

V

1. Szczególna rola partii politycznych w życiu publicznym powoduje, iż za uzasadnione należy uznać ograniczenie wolności zrzeszania się tam gdzie może zachodzić kolizja pomiędzy funkcją jaką spełniają partie polityczne a kompetencjami przypisanymi osobom wykonującym władzę publiczną. Większość z zakwestionowanych przepisów dotyczy sytuacji prawnej funkcjonariuszy szeroko pojętej służby publicznej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 września 1999 r. „istotne jest przede wszystkim to, że pojęcie funkcjonariusza pozostaje zawsze w nierozdzielalnym związku z instytucją, bądź strukturą w ramach której i na rzecz której funkcjonariusz działa. Z jednostki organizacyjnej czy też organu, z którym jest związany, funkcjonariusz czerpie upoważnienie i umocowanie do podejmowanych przez siebie działań. Można w związku z tym mówić o swoistej identyfikacji tychże działań z celami organizacji na rzecz której działa. Poszczególne działania funkcjonariusza pozostają w związku z wykonywaną przez niego funkcją i wywierają skutki dla jednostki organizacyjnej z którą jest związany. Działalność samej jednostki organizacyjnej jest w praktyce uzewnętrzniana przez jej organy i funkcjonariuszy. Funkcjonariusz zatem zapewnia organizacji (organowi) możliwość działania poprzez realizację właściwych dla niej zadań merytorycznych. Status funkcjonariusza jest ściśle związany z realizowaniem merytorycznych zadań jednostki organizacyjnej (organu), a przez to podstawowych ich celów (*sygn. K. 11/99, OTK ZU Nr 6/1999, s. 620*).

Sytuacji podmiotów, których prawo zrzeszania się zostało ograniczone nie można jednak sprowadzać, jak to uczynił Rzecznik Praw Obywatelskich, do wspólnego mianownika. Status prawny tych podmiotów, a także charakter powierzonych im zadań i metody działania mają niewątpliwie wpływ na ocenę konieczności wprowadzenia ustawowych ograniczeń. Dlatego też postawione zarzuty wymagają odrębnego rozważenia w odniesieniu do poszczególnych przepisów zakwestionowanych we wniosku, a ocena celowości wprowadzenia ograniczeń w stosunku do określonych podmiotów wymaga przedstawienia ich roli, zakresu powierzonych zadań i przyznanych kompetencji.

Na wstępie warto zwrócić uwagę, że analizowane zakazy i ograniczenia nie ustanawiają przemyślanego systemu rozdzielenia członkostwa w partii od stanowisk i funkcji publicznych. Nie są jasne kryteria, jakim kierował się ustawodawca ustalając zakres apartyjności. Także wymóg apolityczności (bezstronności) formułowany jest w różny sposób w odniesieniu do jednorodnych grup zawodowych (M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych, komentarz*, Warszawa 2000, C.H. Beck, s. 24). Nie można zatem bez analizy poszczególnych regulacji dokonać miarodajnej oceny konieczności wprowadzenia obowiązujących zakazów zrzeszania się w partie polityczne.

Biorąc pod uwagę konstytucyjny wymóg zachowania neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych (art. 26 ust. 2 Konstytucji) oraz politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez służbę cywilną (art. 153 ust. 1), Trybunał Konstytucyjny dokonał na wstępie analizy uregulowań w zakresie ograniczenia wolności zrzeszania się w odniesieniu do żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Siłach Zbrojnych i członków korpusu Służby Cywilnej.

2. Z art. 26 Konstytucji wynika, iż Siły Zbrojne RP służą ochronie suwerenności państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Z tego względu członkowie Sił Zbrojnych mogą podlegać daleko większym ograniczeniom w imię politycznej neutralności Sił Zbrojnych chroniących byt państwa, niż pozostałe grupy społeczeństwa. Ustanowienie zasady neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wiąże się z procesem dostosowywania instytucji ustrojowych do wzorów utrwalonych w systemach demokratycznych.

Polityczna neutralność Sił Zbrojnych ma dwa aspekty – po pierwsze oznacza, że Siły Zbrojne nie mogą stanowić autonomicznego podmiotu w strukturze politycznej państwa, zdolnego do wywierania wpływu na polityczne decyzje konstytucyjnych organów państwa. Gwarancją tego aspektu neutralności politycznej Sił Zbrojnych jest cywilna kontrola nad Siłami Zbrojnymi, zapewniająca podległość wojska konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej. Drugim aspektem politycznej neutralności Sił Zbrojnych jest wyłączenie tej struktury państwowej ze sfery bezpośredniego oddziaływania partii politycznych.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2000 r., neutralność polityczna, rozumiana jako bezstronność, niepodleganie wpływom politycznym pochodzącym z zewnątrz Sił Zbrojnych, a zwłaszcza ze strony partii politycznych, jest następstwem tego, iż Siły Zbrojne – jako jedyna część struktury państwa – mają podstawową niezbywalną funkcję, jaką jest stanie na straży bezpieczeństwa zewnętrznego. Neutralność polityczną Sił Zbrojnych wiązać zatem należy z istnieniem takich struktur, które zapewniają realizację funkcji obronnych. Obrona niepodległości i bezpieczeństwa państwa, będąca zasadniczym zadaniem Sił Zbrojnych sytuje je w sposób szczególny i nieporównywalny z sytuacją innych organów państwa (*sygn. K. 26/98, OTK ZU Nr 2/2000, s. 210*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że na plan pierwszy wysuwa się jednak rozumienie neutralności Sił Zbrojnych jako obowiązku kierowania się dobrem wspólnym wszystkich obywateli nie zaś ich grup, wyrażającym się w zachowaniu niepodległego bytu państwowego, niepodzielności terytorium i nienaruszalności granic. Neutralność polityczną Sił Zbrojnych wiązać zatem należy z istnieniem takich struktur, które zapewniają realizację funkcji obronnych. Dla ich realizacji struktury Sił Zbrojnych muszą być zbudowane w taki sposób, by uniemożliwiało to wpływ grupowych interesów obywateli na spełnianie funkcji obronnych, wszędzie tam, gdzie kolizja interesu wspólnego (bytu państwa) z interesem grupowym nie tylko istnieje, ale może potencjalnie powstać.

Podobne rozumienie “zachowania neutralności w sprawach politycznych” prezentuje doktryna. Zachowanie neutralności w sprawach politycznych oznacza niezaangażowanie się po stronie jakiegokolwiek partii, organizacji, idei czy osoby zmierzającej do przejęcia lub zmiany układu władzy politycznej (*Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998). Podkreśla się, że art. 26 ust. 2 wprowadza bardzo ważną w demokratycznym państwie prawa zasadę politycznej neutralności Sił Zbrojnych. Siły te ani jako całość, ani też działając za pośrednictwem swoich członków – żołnierzy, a zwłaszcza dowódców nie mogą brać udziału w kampaniach wyborczych, polemikach politycznych i sporach ideowych, występować lub dać się wykorzystywać w interesie jakichkolwiek ugrupowań lub osobistości politycznych. Są one narzędziem Rzeczypospolitej niezależnie od tego, jakie ugrupowanie lub koalicja partyjna sprawuje w niej władzę (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, Liber, s. 42).

Pojęcie “sprawy polityczne” z art. 26 ust. 2 Konstytucji RP, ma charakter niedookreślony i uprawnione jest twierdzenie, że taki był zamiar ustrojodawcy. W ten sposób pozostawił on bowiem ustawodawcy zwykłą możliwość oceny i decydowania w oparciu o nią, czy i w jakim zakresie konieczne jest dla bezpieczeństwa naszego państwa

ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osób pozostających w służbie Sił Zbrojnych, tak by został spełniony konstytucyjny nakaz zachowania neutralności tych Sił w sprawach politycznych.

Prezentowane rozumienie zasady wyrażonej w art. 26 ust. 2 Konstytucji skutkuje w konsekwencji ograniczeniem wolności zrzeszania się żołnierzy zawodowych, wyrażającym się zakazem przynależności do partii politycznych. Zwrot “zachowanie neutralności” oznacza zobowiązanie Sił Zbrojnych do dochowania pewnych pożądaných przez ustawodawcę zasad postępowania, wyrażającego się w braku zaangażowania “w sprawach politycznych”.

Chociaż z art. 26 Konstytucji nie wynika wprost zakaz przynależności żołnierzy do partii politycznych, to jednak warunek zachowania neutralności w sprawach politycznych nie mógłby być realizowany bez ustawowego ograniczenia prawa zrzeszania się w partię. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewnętrznieniem poglądów politycznych i zaprzeczeniem apolityczności. W przypadku użycia wyrażenia “neutralność” dotyczącego wymaganego postępowania Sił Zbrojnych, będących instytucją państwa, chodzi o przestrzeganie zasady bezstronności, niepodlegania wpływom politycznym, pochodzącym z zewnątrz Sił Zbrojnych. W istocie przynależność do partii jest nie tylko manifestacją poglądów politycznych, ale także, co wynika z treści statutów poszczególnych partii, zobowiązuje członków do realizacji jej programu, aktywnego uczestniczenia w jej działalności.

Artykuł 67 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.) przyznaje żołnierzom wszelkie prawa obywatelskie do udziału w życiu publicznym, ale z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawach. Zgodnie z art. 68 ust. 3 w zw. z art. 70 ust. 2 zaskarżonej ustawy, z chwilą powołania (żołnierza) do zawodowej służby wojskowej, jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej albo w stowarzyszeniu lub innej organizacji o charakterze politycznym oraz w związku zawodowym ustaje. Stąd wniosek, że kandydat do zawodowej służby wojskowej musi się liczyć z ograniczeniem wolności obywatelskich. Służba wojskowa (zawodowa) wynika z wolnego wyboru tej profesji z wszelkimi jej uwarunkowaniami i jest pełniona na zasadzie zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia (art. 2 ust. 1).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zakwestionowany przepis art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.) nie pozbawia żołnierzy prawa do realizacji wolności zrzeszania się, ale ogranicza tę wolność z wskazanych wyżej względów, do zakazu członkostwa w partii politycznej albo w stowarzyszeniu lub innej organizacji o charakterze politycznym. Wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji) jest częścią większej całości, jaką jest wszelka wolność zrzeszania się różnych grup obywateli (art. 58 Konstytucji). Żołnierze zawodowi mogą być członkami stowarzyszeń i innych organizacji krajowych i międzynarodowych o charakterze niepolitycznym.

Wobec przedstawionych argumentów należy stwierdzić, że obowiązujące ograniczenia prawa zrzeszania się ustanowione wobec członków Sił Zbrojnych pozostają w zgodzie z art. 11 ust. 1, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 22 ust. 2 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 11 ust. 2 i art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Szczególny status Sił Zbrojnych powoduje, że także zarzut dyskryminacji żołnierzy zawodowych w stosunku do innych kategorii osób nie może być uwzględniony. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i

faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (*wyroki z: 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 96; 21 czerwca 2001 r., SK 6/01, OTK ZU Nr 5/2001, s. 681*).

W świetle tak rozumianej zasady równości sytuacja żołnierzy zawodowych nie może być porównywana z sytuacją „każdego obywatela”, a tylko z kategoriami podmiotów, których funkcje w państwie oraz sposób dochodzenia do zajmowanego stanowiska wykazują cechy zbliżone do żołnierzy zawodowych (np. funkcjonariusze służb mundurowych). Istnieje zatem prawo ustawodawcy do odmiennego kształtowania sfery praw i obowiązków określonej kategorii podmiotów pod warunkiem, że te odmiennie (niejednakość dla wszystkich) zasady oparte będą na istniejących pomiędzy poszczególnymi kategoriami podmiotów odmiennościach w ich sytuacji faktycznej. Wyjątkowy charakter służby pełnionej przez żołnierzy zawodowych wynika ze szczególnych zadań powierzonych przez ustrojodawcę. Specyfikę Sił Zbrojnych potwierdza także sama forma nawiązania stosunku służbowego. W doktrynie prawa pracy oraz prawa administracyjnego powszechnie przyjmuje się, że stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych czy mundurowych, nie są stosunkami pracy w rozumieniu prawa pracy, są natomiast stosunkami prawnymi o charakterze administracyjno – prawnym. Stosunek służbowy żołnierza zawodowego ma charakter administracyjnoprawny, charakteryzujący się dyspozycyjnością polegającą na podporządkowaniu władzy służbowej (T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 1999; T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000).

Z uwagi na szczególny charakter służby i specyfikę armii opartej na hierarchicznym podporządkowaniu, rozkazodawstwie oraz jednoosobowym dowodzeniu konieczne jest wprowadzenie szeregu ograniczeń. W praktyce oznacza to konieczność zastosowania rozwiązań umacniających spójność i sprawność armii. W konsekwencji świadomej decyzji żołnierz zawodowy poddaje się regułom wynikającym ze służby, a charakteryzującym się szczególnymi obowiązkami i uprawnieniami. Zostały one określone w rozdziale 4 ustawy. Z art. 43 ustawy wynika, że żołnierz zawodowy ma szczególny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej i poświęcenia się służbie, Narodowi i Ojczyźnie. Jest obowiązany wykonywać rozkazy przełożonych i odpowiada za realizację powierzonych mu zadań. Okoliczności te wskazują na szeroko pojętą dyspozycyjność żołnierza zawodowego. Niewątpliwie służba ta wymaga w każdych okolicznościach zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia (*orzeczenie z 9 czerwca 1997 r., K. 24/96, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 20*). W takich okolicznościach przynależność żołnierza zawodowego do partii politycznej mogłaby rodzić kolizje pomiędzy obowiązkami nałożonymi na żołnierza przez ustawę, a obowiązkami nałożonymi przez statut danej partii politycznej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego odmienna sytuacja prawna żołnierzy zawodowych uzasadnia odmienne traktowanie tej grupy podmiotów. Z tych względów art. 68 ust. 1 i 3 ustawy o służbie zawodowej żołnierzy zawodowych należy uznać za zgodny także z art. 32 Konstytucji RP.

3. Jak już zaznaczono wcześniej, zasada neutralności w sprawach politycznych została sformułowana w Konstytucji RP nie tylko w odniesieniu do Sił Zbrojnych. W szczególności wskazać należy art. 153 ust. 1 Konstytucji, w którym został wyrażony „nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków – adresowany do korpusu służby cywilnej

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU Nr 4/1999, s. 364).

Służba cywilna została powołana w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 1998 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.). „Najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, a może i całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nie angażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i ustabilizowanych na swoich pozycjach zawodowych, a więc uniezależnionych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz, można powiedzieć, przewidywalność działania aparatu państwowego” (W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, Wydawnictwo Sejmowe).

Jak zwrócono uwagę w literaturze, zagadnienie neutralności politycznej urzędników zawiera się w dwóch aspektach: w aspekcie wdrażania polityki rządu przez administrację oraz w aspekcie równego traktowania wszystkich obywateli przez administrację. Z pierwszego punktu widzenia lojalni politycznie urzędnicy wdrażają program tych partii rządzących, które posiadają demokratyczną legitymację do sprawowania rządów. Aby to było możliwe, urzędnicy nie mogą kierować się własnymi poglądami lub sympatiami politycznymi. Z punktu widzenia równego traktowania obywateli przez administrację urzędnicy powinni zachować neutralność polityczną wobec nieformalnych, partyjnych nacisków polityków, wewnątrzorganizacyjnego oddziaływania partii politycznych (B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25). Osiągnięcie tych standardów wymagało wprowadzenia odpowiednich rozwiązań prawnych, w szczególności sformułowania obowiązków urzędnika służby cywilnej. Zakwestionowany przepis art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) jest jedną z takich regulacji. Realizacji postulatu neutralności politycznej ma służyć również zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych swoimi przekonaniem politycznymi (art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy) oraz zakaz publicznego manifestowania swoich przekonań politycznych (art. 69 ust. 2 ustawy).

„Neutralność polityczna (tzw. apolityczność) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi, itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego „kompleksu” jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ponadto – podobnie jak w odniesieniu do wymagania bezstronności – neutralność służby zapewnić mają określone obowiązki urzędnika oraz ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (którym nie podlega ogół obywateli), jak w szczególności zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, niemożność uczestnictwa w strajkach, zakaz pełnienia przez urzędników funkcji w związkach zawodowych, wyłączenie prawa urzędnika służby cywilnej do tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich” (J.

Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Prawnicze grupa LexisNexis, s. 17).

Nie można również zapominać o tym, że przez działania funkcjonariuszy publicznych kształtuje się obraz państwa i autorytet jego organów. Wdrażanie mechanizmów demokratycznych (brak jakichkolwiek ograniczeń w prawie zrzeszania się), z drugiej strony skutkuje utratą zaufania społecznego do funkcjonariuszy publicznych, znajdujących się w niejednoznacznej sytuacji. Negatywnym ocenom sprzyja kryzys moralny sfery publicznej, co znajduje odzwierciedlenie w wynikach licznych badań opinii społecznej (por. np. J. Itrich-Drabarek, *Korupcja w Polsce w świetle raportów Banku Światowego i Najwyższej Izby Kontroli*, Służba Cywilna Nr 1 2000/2001, s. 122-134). Z tych względów porównanie statusu prawnego członków służby cywilnej obowiązującego w Polsce z regulacjami obowiązującymi w innych państwach, gdzie wymóg neutralności politycznej nie zawsze łączy się zakazem przynależności do partii politycznych, nie może stanowić rozstrzygającego argumentu w kwestii oceny zgodności art. 69 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej z przepisami Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego. Warto przy tym zaznaczyć, że nawet gdy ustawodawstwo tych państw zezwala na członkostwo w partiach politycznych, to zakazuje uczestnictwa w organach partii politycznych np. we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i USA (por. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników państwowych*, tamże, s. 49-60).

Ponadto należy mieć na uwadze, że ograniczenie wynikające z art. 69 ust. 5 ustawy nie zamyka członkom służby cywilnej w Polsce drogi do realizacji prawa do zrzeszania się w innych formach (np. w związkach zawodowych, choć na bardziej restryktywnych zasadach), co sprawia że istota wolności zrzeszania się nie została naruszona. Tym samym art. 69 ust. 5 ustawy pozostaje w zgodzie także z art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

4. Wyrażony w art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o Policji zakaz członkostwa w partiach politycznych funkcjonariuszy Policji znajduje uzasadnienie zarówno w zadaniach tej służby i wynikających z nich uprawnień funkcjonariuszy, jak i z systemu organizacji Policji, opartego na zasadach dyscypliny i pełnej podległości podwładnych przełożonym.

Działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być podejmowane i prowadzone z motywów politycznych i w szerokim zakresie wykorzystywane dla celów o takim charakterze.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza tam, gdzie zakres powierzonych kompetencji jest na tyle szeroki, że wkracza w sferę praw i wolności innych osób, zrozumiałe jest wprowadzenie takich uregulowań, które tworzą bardziej rygorystyczne gwarancje bezstronności tych organów. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58), do jej podstawowych zadań należy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną. W granicach swych kompetencji Policja wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. Policja może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, korzystać z informacji o osobie, uzyskanych przez UOP i Straż Graniczną (art. 14 ustawy o Policji). Funkcjonariusze policji dysponują szeregiem uprawnień, łącznie ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego (art. 15 i art. 16 ustawy), które w sposób bardzo istotny wkraczają w sferę praw i wolności jednostki. W związku z tym uzasadnione jest istnienie ograniczeń praw funkcjonariuszy, gwarantujących ich neutralność polityczną. Jest to szczególnie zasadne w państwach, w których system rządzenia przez długie lata oparty był na wykorzystywaniu służb policyjnych do represjonowania przeciwników politycznych. Należy mieć w związku

z tym na uwadze, że znaczna część kadr policyjnych kształtowała swoje nawyki w systemie politycznym opartym na zasadzie kierowniczej roli jednej partii. Dlatego odwoływanie się do reguł przyjętych w państwach o utrwalonych zasadach demokratycznych, nie zawsze jest zasadne.

Pogląd ten znajduje oparcie także w świetle uregulowań Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i orzecznictwie Trybunału Strasburskiego. „Zamiar zapewnienia, aby ważna rola policji w demokratycznym społeczeństwie nie uległa osłabieniu z powodu zachwiania politycznej neutralności jej funkcjonariuszy, jest zgodny z demokratycznymi zasadami. Cel ten ma szczególne historyczne znaczenie w państwie, w którym w przeszłości istniał totalitarny reżim opierający się w bardzo dużym stopniu na bezpośredniej podległości policji partii rządzącej (Rekvenyi v. Węgry, orzeczenie – 20 maja 1999 r., raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 9 lipca 1998 r., skarga nr 25390/94).

Przeciwko dopuszczalności członkostwa funkcjonariuszy w partiach politycznych przemawia obowiązujący w tej służbie system relacji między przełożonym i podwładnym. Istnienie w tej formacji podziałów partyjnych mogących się ujawniać na tle wykonywanych przez Policję ustawowych zadań stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Istotne jest przy tym, że ograniczenia ustanowione w stosunku do policjantów w art. 63 ustawy o Policji nie zamykają policjantom możliwości zrzeszania się w innych formach np. w związkach zawodowych. Policjant jest przy tym obowiązany poinformować przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą.

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że art. 63 ust. 1 ustawy o Policji jest zgodny z art. 11, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 11 i art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 22 Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich.

5. Obok Policji, zakaz przynależności do partii politycznych dotyczy funkcjonariuszy UOP (art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 ze zm.), Straży Granicznej (art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. Nr 78, poz. 462 ze zm.), Służby Więziennej (art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.), Inspekcji Celnej (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej, Dz. U. Nr 71, poz. 449 ze zm.), Państwowej Straży Pożarnej (art. 57c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.), straży gminnych (art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. Nr 123, poz. 779). Służby te w różnym zakresie podmiotowym lub terytorialnym realizują funkcje o zbliżonym do Policji charakterze. W szerszym lub węższym zakresie uprawnione są do stosowania środków bezpośrednio wkraczających w sferę podstawowych praw i wolności obywatelskich łącznie ze środkami przymusu bezpośredniego. Argumenty przemawiające za zakazem członkostwa w partiach politycznych funkcjonariuszy Policji odnoszą się również do tych wszystkich służb, których funkcjonariusze zobowiązani są do wykonywania podobnych zadań i dysponują podobnymi uprawnieniami, a nadto, których struktura oparta jest na dyscyplinie w stosunkach między przełożonym i podwładnym.

6. Inne względy, niż w przypadku żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb policyjnych, przemawiają za niedopuszczalnością członkostwa w partiach politycznych pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne (art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.; Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.). Do podstawowych zadań Najwyższej Izby Kontroli należy sprawowanie kontroli

nad rządem i jego członkami w zakresie wykonywania budżetu i gospodarowania środkami publicznymi, a także w tym zakresie, nad organami samorządu terytorialnego. Oznacza to obowiązek kontrolowania działalności osób desygnowanych na te stanowiska przez partie polityczne, często najbardziej prominentnych przedstawicieli partii na szczeblu centralnym lub regionalnym. Członkostwo w partiach politycznych pracowników Najwyższej Izby Kontroli wykonujących czynności kontrolne lub je nadzorujące, mogłoby podważać wiarygodność rezultatów ich działań. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 1998 r., jedną z podstawowych cech pracownika merytorycznego Najwyższej Izby Kontroli winna być bezstronność. Bezstronność ta oznacza niezależność kontrolera od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, które mogłyby rzutować na ocenę kontrolowanego podmiotu i wpływać na treść protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych (*sygn. K. 42/97, OTK ZU Nr 7/1997, poz. 113*). Przyznanie pracownikom merytorycznym NIK pełnej wolności koalicji mogłoby, w pewnych wypadkach, prowadzić do niebezpiecznego konfliktu sumienia pomiędzy zawodowymi obowiązkami a politycznymi sympatiami pracownika i interesem partii politycznej. Zaufanie obywateli do państwa i jego aparatu stanowi jedną z podstawowych wartości, na których oparte jest funkcjonowanie demokracji. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ograniczenie prawa zrzeszania się wymienionych kategorii pracowników Najwyższej Izby Kontroli, korespondujące z konstytucyjnym zakazem przynależności do partii politycznych Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jest zgodne z dopuszczonymi przez art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankami ograniczenia praw obywatelskich.

7. Uzasadniony, koniecznością zabezpieczenia porządku publicznego i troską o ochronę praw i wolności innych osób, jest zakaz członkostwa w partiach politycznych prokuratorów (art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206). Właściwe wypełnianie zadania polegającego na ściganiu i oskarżaniu sprawców przestępstw wymaga istnienia formalnoprawnych gwarancji oddalających zarzut kierowania się przez prokuratora w indywidualnych sprawach innymi względami niż działanie w imię prawa.

Zakaz członkostwa w partiach politycznych prokuratorów pozostaje w funkcjonalnym związku z konstytucyjnym zakazem członkostwa w partiach politycznych sędziów. Oba te zakazy tworzą system eliminowania z postępowania sądowego przesłanek politycznych.

Pozbawienie prokuratorów prawa członkostwa w partiach politycznych postrzegać należy również w świetle faktu sprawowania funkcji Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości, a więc osoby zajmującej stanowisko polityczne. Omawiany zakaz spełnia funkcję bariery pomiędzy wytyczoną przez Prokuratora Generalnego polityką ścigania przestępstw, a wykonywanymi przez prokuratora czynnościami związanymi z postępowaniem w indywidualnych sprawach.

Wobec tego ograniczenie sformułowane w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.) mieści się w granicach zakreślonych przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Szczególnej intensywności nabierają argumenty, dotyczące zakazu członkostwa w partiach politycznych prokuratorów, w odniesieniu do Rzecznika Interesu Publicznego.

Postępowanie lustracyjne, ze względu na osoby podlegające temu postępowaniu oraz skutki ustaleń dokonanych w tym postępowaniu, zawiera treści polityczne.

Członkostwo Rzecznika Interesu Publicznego w partii politycznej osłabiałoby wiarygodność podejmowanych przez niego czynności i uprawdopodobniło zarzuty o polityczną instrumentalizację postępowania lustracyjnego.

W świetle ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących

funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm.), Rzecznik Interesu Publicznego dysponuje w postępowaniu lustracyjnym bardzo szerokimi prerogatywami, w szczególności zaś przysługuje mu uprawnienie do wnioskowania o wszczęcie postępowania lustracyjnego. W istocie reprezentując interes publiczny spełnia rolę prokuratora lustracyjnego. Przyjąć należy, iż jako organ z urzędu powołany do analizy wpływających do Sądu oświadczeń (art. 17d ust. 1 pkt 1) i dysponujący dostępem do wszelkich materiałów (art. 17d ust. 2 i art. 17e) jest on podmiotem najczęściej doprowadzającym do wszczęcia postępowania. W wyroku z 21 października 1998 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „szczególna ustrojowa pozycja Rzecznika Interesu Publicznego w systemie organów państwa, związana jest w intencji ustawodawcy z bezstronnością władzy sądowniczej. Konieczne jest bowiem zapewnienie nieingerencji organów i gremiów politycznych w tryb prac i sposób wykonywania obowiązków przez tak istotny dla postępowania lustracyjnego organ, jakim jest Rzecznik Interesu Publicznego”. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z twierdzeniem wnioskodawcy, że ustawodawca demokratycznego państwa prawnego zobowiązany jest do zapewnienia gwarancji rzetelności działań instytucji publicznych. Jedną z tych gwarancji jest zapewnienie tworzenia klarownych relacji między tymi instytucjami. W ocenie zgodności powiązań instytucjonalnych z interesem publicznym, należy brać pod uwagę zarówno charakter podmiotów, jak i rodzaj łączących je więzi (*sygn. K. 24/98*, OTK ZU Nr 6/1998, s. 516).

9. Mając na celu zagwarantowanie niezależności Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej ustawodawca uznał za konieczne ograniczenie także jego wolności zrzeszania się przez sformułowanie zakazu przynależności do partii politycznych. Zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.) Prezes Instytutu kieruje Instytutem Pamięci Narodowej – Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W sprawowaniu swego urzędu jest niezależny od organów władzy państwowej. Chociaż Prezes Instytutu Pamięci Narodowej nie pełni funkcji oskarżycielskich w postępowaniu przed Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (pełnią ją prokuratorzy – art. 45 ustawy), to jednak na jego wniosek Prokurator Generalny powołuje prokuratorów Głównej Komisji i komisji oddziałowych, określa rodzaje wiadomości związanych z działalnością Instytutu Pamięci Narodowej, które mogą być ujawnione, może zezwolić (w szczególnie uzasadnionych wypadkach) na ujawnienie wiadomości stanowiącej tajemnicę państwową lub służbową oraz na ujawnienie dokumentów lub materiałów objętych tajemnicą państwową, może uzyskać wgląd w dokumenty, zbiory danych, rejestry i kartoteki (art. 27 ust. 1 ustawy). Jeżeli Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, w związku z wykonywaniem swoich zadań, stwierdzi, że w dokumentach znajdują się informacje o przestępstwach określonych w art. 1 ust. 2 pkt 2-4 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, zawiadamia o tym Szefa Urzędu Ochrony Państwa (art. 40), może – po zasięgnięciu opinii Dyrektora Głównej Komisji, ujawnić opinii publicznej, a także innym osobom niż wymienione w art. 156 § 5 kpk, dane osobowe sprawcy zbrodni, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a), jeżeli postępowanie karne nie zakończyło się wydaniem prawomocnego wyroku skazującego z powodu wskazanego w art. 17 § 1 pkt 5 kpk albo zostało zawieszone na podstawie art. 22 § 1 tego kodeksu (art. 46 ustawy).

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że zasadniczą przesłanką ograniczenia prawa Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej do zrzeszania się jest charakter i wysoki stopień poufności pełnionych obowiązków. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakres uprawnień Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w pełni uzasadnia stanowisko ustawodawcy, iż zakaz członkostwa w partii politycznej osoby pełniącej tę funkcję, jest ograniczeniem koniecznym w demokratycznym państwie, zarówno ze względu na bezpieczeństwo państwa, jak i ze względu na prawa i wolności innych osób.

10. Zakaz członkostwa w partii politycznej Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych; Dz. U. Nr 133, poz. 883 ze zm.), gwarantuje niezawisłość i niezależność tego urzędu względem organów administracji publicznej, a także zapewnia apolityczność i wzmacnia autorytet Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Owa niezawisłość i niezależność organu czuwającego nad ochroną danych osobowych uznane mogą być obecnie za standard europejski, co zresztą znajduje swe odbicie w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego z 24 października 1995 r., 95/46/EC (OJ.L.95.281.31). Generalny Inspektor w zakresie wykonywania swoich zadań podlega tylko ustawie (art. 8 ust. 4 ustawy). W zakresie wykonywanych zadań nikt nie może wydawać Generalnemu Inspektorowi jakichkolwiek poleceń czy wskazówek. Niezależność Generalnego Inspektora można pod tym względem porównać do niezależności sądu czy sędziego. Fakt przyznania Generalnemu Inspektorowi kompetencji władczych uzasadnia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie ustawowych ograniczeń wolności zrzeszania się, co oznacza, że art. 10 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych jest zgodny z wskazanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisami.

11. Trybunał Konstytucyjny uznaje także zasadność zakazu zrzeszania się w partii polityczne prezesa i etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych (art. 7 ust. 8 ustawy z dnia 12 października 1994 r.; Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.). Samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór nad orzecznictwem kolegiów sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny. Przy orzekaniu kolegium związane jest prawem powszechnie obowiązującym. W szczególności samorządowe kolegia orzekają w sprawach odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań o wznowienie postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji samorządowych, ale także w sprawach z zakresu administracji rządowej. Samorządowe kolegium w pełnym składzie może wystąpić do NSA z pytaniem prawnym, może kierować postanowienia sygnalizacyjne w razie stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Wzorowanie ustroju kolegiów na zasadzie działania sądów oraz zakres przyznanych im kompetencji czyni zasadnym przyjęcie podobnych ograniczeń jakim podlegają podmioty stosujące władcze jednostronne rozstrzygnięcia w stosunku do obywateli.

12. Trybunał Konstytucyjny, w związku z modyfikacją wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zbadał art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), który przewiduje, że kierownik i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej.

W świetle obowiązujących przepisów, Krajowe Biuro Wyborcze jest organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej, realizującym zadania wynikające z przepisów Ordynacji i innych ustaw. Do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum. Biuro zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej oraz innych organów wyborczych. Krajowym Biurem Wyborczym kieruje kierownik Biura, powoływany przez Marszałka Sejmu, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej. Pełni on jednocześnie funkcję sekretarza PKW, uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym (art. 36 ust. 6 ustawy). Do

kierownika Biura stosuje się przepisy dotyczące osób powoływanych na kierownicze stanowiska państwowe.

Wobec tak określonych zadań i statusu kierownika oraz pracowników Krajowego Biura Wyborczego ustawodawca uznał, że uzasadnione jest utrzymanie, wyrażonego wcześniej w art. 73 ust. 7 ustawy z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zakazu przynależności tych osób do partii politycznych. Jako organ wykonawczy Państwowej Komisji Wyborczej, która jest stałym najwyższym organem wyborczym zapewniającym bezstronność i fachowość działania, zwłaszcza w sferze nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, Krajowe Biuro Wyborcze pełni istotną rolę. Rozwiązania dotyczące PKW przyjęte w Ordynacji z 2001 r. a wcześniej także w Ordynacji z 1993 r., w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych. Uzupełnieniem tych gwarancji jest ukształtowanie w podobny sposób ograniczeń w prawie zrzeszania się w partie polityczne kierownika i pracowników Krajowego Biura Wyborczego.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) jest zgodny ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego.

VI

1. W przypadku wszystkich wymienionych funkcji i stanowisk, przepisy obowiązujących ustaw (pragmatyki służbowe, także rotty ślubowania), podkreślają konieczność zachowania bezstronności organów i funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im zadań. Bezstronność ta oznacza niezależność od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, które mogłyby rzutować na sposób realizacji przypisanych poszczególnym organom kompetencji. Podmioty, w stosunku do których wprowadzono zakaz przynależności do partii politycznej, zajmują się m.in. ściganiem przestępstw, stosowaniem prawa (orzekaniem), prowadzeniem kontroli. Podejmowanie i wykonywanie czynności związanych z załatwianiem spraw indywidualnych stanowi szczególnie obszerną dziedzinę aktywności organów administracji publicznej. Stosowanie władczych form działania demokratycznego państwa i innych podmiotów publicznoprawnych musi być akceptowane “w imię interesu publicznego”. Władcze wymuszanie nakazanego zachowania się jednostki jest celem i interesem nie tyle innej jednostki, co celem i interesem ogólniejszym, publicznym. Przy wykonywaniu tych czynności organy stosują z urzędu lub na wniosek przepisy prawne, przyznają lub ograniczają prawa obywateli, nakładają obowiązki. Dysponują przy tym szeregiem uprawnień: posiadają dostęp do wielu rodzajów tajemnic ustawowo chronionych, dokumentów, wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich. Pozostawanie tych osób w związkach organizacyjnych, które mogą skutkować wykonywaniem tych uprawnień w sposób jednostronny, służący realizacji określonej koncepcji politycznej, może ograniczać zaufanie obywateli do państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawowe ukształtowanie zadań i kompetencji wskazanych organów, w dzisiejszej rzeczywistości wymaga wprowadzenia takich “zabezpieczeń”, które dają obywatelom poczucie bezpieczeństwa i praworządności.

W wyroku z 17 listopada 1998 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że “integralnym składnikiem pojęcia bezstronności jest apolityczność – oznaczająca nie brak poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej” (*sygn. K. 42/97, OTK ZU Nr 7/98, s. 420*). Przenosząc rozważania Trybunału na grunt niniejszej sprawy należy zgodzić się, że przynależność do określonej partii politycznej jest w istocie deklaracją

politycznych sympatii i przeczy apolityczności, negując fundamentalną zasadę bezstronności. Dlatego też przyznanie wymienionym podmiotom pełnej wolności koalicji mogłoby, w pewnych wypadkach, prowadzić do niebezpiecznego konfliktu sumienia pomiędzy zawodowymi obowiązkami a politycznymi sympatiami pracownika. Z drugiej strony poddawałoby w wątpliwość ich osobistą bezstronność, a tym samym podważało zaufanie opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania poszczególnych instytucji czy organów.

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakres wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń w stosunku do osób sprawujących określone funkcje, nie przekracza granic wyznaczonych art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wiążącymi Rzeczpospolitą umowami międzynarodowymi. Łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Jest to typowa klauzula generalna, stale wymagająca redefiniowania, stosownie do zmiennego kontekstu społecznego. Przy redagowaniu art. 31 ust. 3 za właściwe uznano rozpisanie ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze. Służyło to nie tyle precyzji unormowania (bo też posłużono się zwrotami o znacznym stopniu niedookreślenia), co nawiązaniu do języka Konwencji Europejskiej i Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka” (L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności*, PiP z. 10/2001, s. 13).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarówno konieczność uwzględnienia zasady zaufania obywateli do państwa, jak i względy bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego, oraz ochrona praw innych osób stanowi wystarczające uzasadnienie wprowadzanych ograniczeń wolności zrzeszania się. Bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oznacza brak zagrożeń dla funkcjonowania jego instytucji ustrojowych,

Ograniczenia te ustanowiono w wymiarze koniecznym, nie naruszając istoty wolności zrzeszania się, skoro wolność ta może być realizowana w innych formach. Nie oznacza to, że obowiązująca regulacja nie może ulec zmianie, jeśli ustawodawca uzna, że mechanizmy demokratyczne są na tyle sprawne, że dalsze funkcjonowanie zakazów ograniczających prawo koalicji, nie będzie konieczne.

VII

1. Trybunał Konstytucyjny stwierdzając zgodność zakwestionowanych przepisów z art. 11 ust. 1, art. 32, art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Konstytucji uznał, że nie doszło także do naruszenia art. 60 Konstytucji.

Zgodnie z art. 60 Konstytucji: “Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Cytowany przepis gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie oznacza to, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych musi być przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę (*wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 9 czerwca*

1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU 4/1998, s. 302, 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU 7/1999, s. 869).

Zgodnie z tą interpretacją ustawodawca ustanowił takie same reguły dla kandydatów ubiegających się o stanowiska czy funkcje wymienione w zakwestionowanych ustawach. Pojęcie “dostępu” oznacza możliwość ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Fakt przynależności do partii nie zamyka drogi do ubiegania się o konkretne stanowisko czy funkcję. Dopiero z chwilą przyjęcia, wyboru czy mianowania kandydata, zaczynają mieć do tej osoby zastosowanie przepisy zakazujące członkostwa w partii politycznej. Przepisy te przewidują zazwyczaj, że z chwilą przyjęcia do służby dotychczasowe członkostwo w partii “ustaje” (np. ustawa o Policji, ustawa o Służbie Celnej, ustawa o Służbie Więziennej, ustawa o Straży Granicznej). Tam gdzie podobnej sankcji nie ustanowiono, od osoby, która podjęła się sprawowania danej funkcji (stanowiska), należy oczekiwać rezygnacji z członkostwa w partii politycznej.

Skoro przedmiotem ochrony przewidzianej w art. 60 Konstytucji jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur, nie można uznać, że ustanowienie przez ustawodawcę zakazu przynależności do partii, zgodnie z warunkami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, narusza art. 60 Konstytucji.

VIII

1. Odrębnego zbadania wymaga art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.). Przepis ten, zdaniem wnioskodawcy, stanowi “odesłanie do ustaw mających wprowadzić zakaz przynależności do partii”. Tymczasem przepis ten stwierdza, że: “Zakaz przynależności do partii politycznych określają odrębne ustawy”. Nie może być zatem odczytywany jako upoważnienie do wprowadzania ograniczeń, albowiem w istocie uzupełnia treść ustępu pierwszego w art. 2, z którego wynika, kto może być członkiem partii. Stwierdza jedynie, że wyjątki w tym zakresie wynikają z innych ustaw. W chwili uchwalania ustawy o partiach politycznych wiele z wymienionych ograniczeń wynikało już z wcześniej uchwalonych ustaw. Możliwość interpretacji omawianego przepisu w zgodzie z konstytucją, pozwala uznać ten przepis za zgodny z powołanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wzorcami badania.

2. Należy natomiast zgodzić się z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji RP (pkt II wniosku). Z artykułu 214 ust. 2 Konstytucji wynika m.in. zakaz przynależności członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do partii politycznej. Tymczasem zakwestionowany przepis ustawy przewiduje, że członkostwo w partii politycznej członków Krajowej Rady “ulega zawieszeniu”.

Jak słusznie stwierdza w swoim stanowisku Prokurator Generalny zawieszenie członkostwa w partiach politycznych nie jest równoznaczne z zakazem przynależności do partii politycznej. Przez termin zawieszenie należy rozumieć stan przejściowy, przemijającą przeszkodę. W sytuacji zawieszenia członkostwa w partii, następuje jedynie zawieszenie członka w jego statutowych prawach, a nie ustanie członkostwa (wystąpienie z partii). Zatem, w świetle zaskarżonego przepisu, członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nadal należy do określonej partii i może być z nią utożsamiany.

Wynikające z ustawy uregulowanie pozostaje zatem w oczywistej sprzeczności z art. 214 ust. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.