

116/11A/2004

WYROK

z dnia 14 grudnia 2004 r.

Sygn. akt K 25/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – I sprawozdawca
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – II sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Miroslaw Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 grudnia 2004 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do działalności polegającej na odpłatnym udostępnianiu przez partię polityczną posiadanych przez nią nieruchomości lub lokali okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe,
- 2) art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych w zakresie, w jakim ustanawia zakaz pozyskiwania przez partię polityczną dochodów z majątku, pochodzących z odpłatnego udostępniania przez nią posiadanych nieruchomości lub lokali okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe, z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 24 ust. 4 i 5 ustawy o partiach politycznych z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 127, poz. 1089, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 oraz z 2004 r. Nr 25, poz. 219) jest zgodny z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 24 ust. 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 grudnia 2004 r. w Dz. U. Nr 273, poz. 2721.

1. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 27 sierpnia 2003 r. grupa posłów na Sejm RP domagała się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją trzech ustępów art. 24 ustawy o partiach politycznych (dalej: u.p.p.). Pierwszy z kwestionowanych przepisów, art. 24 ust. 3 u.p.p. wprowadza generalny zakaz prowadzenia przez partię działalności gospodarczej. Kolejny przepis, art. 24 ust. 4 u.p.p. zawiera wyczerpujący katalog dozwolonych sposobów pozyskiwania przez partię dochodów z jej majątku. Skarga odnosi się do tych przepisów w zakresie, w jakim wyłączają one możliwość odpłatnego udostępniania przez partie polityczne posiadanych przez nie nieruchomości i lokali, czasowo niewykorzystywanych na zadania statutowe. Oba przepisom wnioskodawca zarzuca, iż w sposób nadmierny i niekonieczny w demokratycznym państwie ograniczają wolność działania partii politycznych oraz wolność działalności gospodarczej ze względów innych aniżeli ważny interes publiczny. Z kolei art. 24 ust. 4 i art. 24 ust. 5 u.p.p., który zezwala na użyczenie lokali partii tylko na biura poselskie i senatorskie oraz biura radnych gmin, powiatów lub województw, naruszają – zdaniem wnioskodawcy – art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Uzasadniając pierwszy zarzut, wnioskodawcy wskazali, że wolność działania partii politycznych, zapewniona w art. 11 Konstytucji, obejmuje wolność we wszystkich sferach, w tym także – wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Jeśli taka jest konstytucyjna zasada, to – argumentują wnioskodawcy – wszelkie ograniczenia tej wolności, jako wyjątek, muszą wynikać albo z Konstytucji albo „z ustaw mających wyraźne konstytucyjne umocowanie do zawężenia konstytucyjnie zapewnionej wolności”. Z zestawienia art. 11 i art. 22 Konstytucji wnioskodawcy wyciągają wniosek, że dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej partii politycznych musi istnieć taki ważny interes publiczny, do którego ochrony nie wystarczy samo ujawnienie źródeł finansowania partii. Ponadto, ewentualne ograniczenie powinno czynić zadość wymaganiom zasady proporcjonalności, wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem powinno być uzasadnione przez swój cel i konieczne dla jego osiągnięcia. Wnioskodawcy podkreślili też, że nakładane na partie ograniczenia wolności gospodarczej nie mogą służyć ochronie interesu prywatnego.

Ograniczenia wynikające z kwestionowanych przepisów, zdaniem wnioskodawców, nie odpowiadają tym wymaganiom. W szczególności nie można uznać, by wystarczającym uzasadnieniem wprowadzonych ograniczeń było zapobieganie zjawiskom korupcyjnym. Do osiągnięcia tego celu – w ocenie wnioskodawców – służy przewidziana przez ustrojodawcę w art. 11 ust. 2 Konstytucji jawność finansowania partii politycznych. Ustawodawca, wbrew konstytucyjnym założeniom, wprowadził dalej idące ograniczenia i w art. 24 ust. 3 u.p.p. zakazał prowadzenia działalności gospodarczej. Wnioskodawcy „nie podważają w całości domniemania konstytucyjności” tego przepisu (s. 5), wskazali jednak, że w przypadku tak prostej formy aktywności gospodarczej, jaką jest odpłatne udostępnianie lokali, samo ujawnienie informacji o dochodach jest dostatecznym środkiem przeciwdziałania korupcji i wpływania metodami niedemokratycznymi na politykę państwa.

Wnioskodawcy zwrócili ponadto uwagę, że kwestionowane rozwiązania prawne zmuszają do zachowań sprzecznych z zasadą przezorności i oszczędności. Art. 24 ust. 4 u.p.p. pozbawia partie możliwości czerpania zysków z dotychczas zgromadzonego majątku. Ustawodawca, zezwalając partiom na czerpanie zysków z lokat bankowych, preferuje reprezentujące kapitał prywatny banki, które są instytucjami nastawionymi na osiągnięcie zysku. Ustawodawca bezzasadnie, wbrew znanym przykładom korupcji w państwach demokratycznych, przyjmuje, że zawieranie umów najmu jest bardziej korupcyjogenne niż zakładanie rachunków bankowych. Tymczasem to raczej tajemnica bankowa sprzyja korumpowaniu.

Zdaniem wnioskodawców, ograniczenie możliwości odpłatnego udostępniania lokali, nałożone wyłącznie na partie polityczne, powoduje nadmierne uciążliwości. Przy obowiązującym w Polsce systemie finansowania partii politycznych ich sytuacja ekonomiczna zależy od aktualnej sytuacji politycznej. Możliwość czerpania korzyści z posiadanego majątku pozwoliłaby na większą niezależność programową partii i pozwoliłaby przetrwać okresy niepowodzenia w walce o władzę, gwarantując partiom pewną stabilność. Obowiązujące przepisy, zabraniając odpłatnego udostępniania lokali, nie tylko na to nie pozwalają, ale ponadto prowadzą do powstawania strat po stronie partii, gdyż – co jest oczywiste – utrzymanie nieruchomości stanowi poważny ciężar finansowy. W konsekwencji „partia polityczna może prowadzić tylko taką działalność gospodarczą, która przynosi jej straty”. Doprowadzenie przez ustawodawcę do takiej sytuacji wnioskodawcy kwalifikują jako naruszenie istoty wolności gospodarczej (s. 6). Oceniając tę sytuację na innej płaszczyźnie, wnioskodawcy wyrazili przekonanie, że kwestionowane rozwiązanie prawne służy partiom zwycięskim, gdyż prowadzi do materialnego unicestwienia partii, które przegrały wybory. W efekcie nie jest to rozwiązanie, które wzmocniałoby demokratyczne państwo prawa.

Argumenty uzasadniające drugi z zarzutów, tj. naruszenie przepisów chroniących własność, rozpoczynają się od stwierdzenia, że zakaz odpłatnego udostępniania majątku partii oznacza pozbawienie właściciela jednego z podstawowych praw, jakim jest „dysponowanie swoją rzeczą” (s. 7). W dalszym ciągu uzasadnienia wnioskodawcy dostrzegli, że chodzi raczej o pozbawienie właściciela możliwości pobierania pożytków, co jednak – w przypadku nieruchomości – praktycznie oznacza niemożliwość czerpania dochodów z rzeczy (s. 8). Z każdego z tych twierdzeń wnioskodawcy wyciągają wniosek o naruszeniu istoty własności. Oznacza to rażącą sprzeczność z art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji wnioskodawcy dopatrują się w tym, że – wbrew ustanowionej tym przepisem zasadzie równej ochrony własności – wyłącznie partie polityczne podlegają zakazowi odpłatnego udostępniania majątku. Według wnioskodawców, prawo własności okrojone z uprawnienia do korzystania i dysponowania rzeczą w istocie jest jakimś nowym, nieznanym naszemu prawu cywilnemu i wykraczającym poza *numerus clausus*, ograniczonym prawem rzeczowym.

Fakt, że ustawodawca dopuścił się naruszenia art. 21 i art. 64 Konstytucji, w ocenie wnioskodawców pociąga za sobą podważenie wiarygodności Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawa, co wnioskodawcy kwalifikują jako naruszenie art. 2 Konstytucji.

W ostatniej części uzasadnienia wniosku znalazła się polemika wnioskodawców ze stanowiskiem Sejmu, wyrażonym w związku z wcześniejszym wystąpieniem wnioskodawców do Trybunału Konstytucyjnego (w sprawie sygn. akt K. 25/02). Wnioskodawcy przyznają, że sytuacja prawna partii politycznych odbiega od sytuacji innych podmiotów wyposażonych w zdolność prawną. Inaczej jednak odczytują art. 11 Konstytucji; według wnioskodawców nadrzędną wartością jest wolność działania partii. Jawność finansowania partii stanowi zaś gwarancję, że partia będzie wykonywała swoją misję wpływania na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi. Z Konstytucji nie da się wyprowadzić innego, poza jawnością finansowania, ograniczenia wolności gospodarczej partii. Przeciwdziałanie korupcji wymaga określonych instrumentów, dlatego wnioskodawcy nie kwestionują ograniczeń finansowania partii przez osoby prawne lub limitów tego finansowania przez osoby fizyczne. Nie widzą natomiast uzasadnienia dla wynikającego z art. 24 ust. 5 u.p.p. zakazu użyczenia majątku partii na cele inne niż biura poselskie. To rozwiązanie prawne wnioskodawcy uważają za nieracjonalne, sprzeczne z europejską tradycją prawną oraz niespójne z innymi przepisami ustawy i z art. 710-719 k.c.

Wnioskodawcy nie podzielają zapatrywania Sejmu, jakoby wprowadzenie kwestionowanych ograniczeń stanowiło jedyną możliwość „domknięcia” systemu antykorupcyjnego. Jawność finansowania realizuje już bowiem ten cel; dalej idące ograniczenia są zbędne i nadmierne. Wprowadzony do prawa polskiego system subwencjonowania partii politycznych, w którym otrzymywane z budżetu państwa środki stanowią premię za ich sukces polityczny, w połączeniu z ograniczeniami w korzystaniu z własności, prowadzi – w ocenie wnioskodawców – do wewnętrznego zróżnicowania partii politycznych.

2. Marszałek Sejmu RP w piśmie z 11 grudnia 2003 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów ustawy ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji. W uzasadnieniu Marszałek podkreślił przede wszystkim, że celem nowelizacji ustawy o partiach politycznych, która wprowadziła kwestionowane przepisy, było stworzenie spójnego systemu finansowo-prawnego, ograniczającego możliwości wpływania na partie inaczej niż w sposób jawny i demokratyczny. Ustawodawca przyjął, że najpewniejszym środkiem prowadzącym do tego celu jest zapewnienie finansowania partii z budżetu państwa, czemu służą dotacje i subwencje. Tej decyzji ustawodawcy towarzyszyło radykalne ograniczenie możliwości pozyskiwania przez partie środków z innych źródeł, czego wyrazem jest art. 24 ust. 3-5 u.p.p.

Odpierając zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, Marszałek zwrócił uwagę, że – jak wyraźnie wynika z tego przepisu – własność nie jest prawem absolutnym. Zakres tego prawa wynika z art. 140 k.c., który przewiduje ograniczenie treści prawa własności między innymi przez „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa”. Zdaniem Marszałka Sejmu, przeznaczeniem własności partii politycznych musi być wyłącznie dobro publiczne, a całkowita swoboda wykorzystywania własności mogłaby pociągnąć za sobą zainteresowanie partii zgoła inną działalnością. Dopuszczenie do wynajmowania, wdzierzawiania lub odpłatnego oddawania w użytkowanie nieruchomości należących do partii mogłoby prowadzić do obejścia zakazu działalności gospodarczej. Marszałek nie podzielił przy tym zapatrywania wnioskodawców, by ograniczenie prawa własności naruszało zasady proporcjonalności i adekwatności. Zwrócił uwagę na odmiennność partii politycznych od innych podmiotów prawa; odmiennność ta polega na możliwości bezpośredniego uczestniczenia w sprawowaniu władzy. Okoliczność tę trzeba uwzględnić, gdy porównuje się prawo własności partii i osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych.

Marszałek zgodził się z wnioskodawcami, iż konstytucyjna wolność partii obejmuje również wolność gospodarczą. Wolność ta nie jest jednak prawem absolutnym., a działalność gospodarcza na pewno nie stanowi celu partii. Oczywiście partiom politycznym trzeba zapewnić podstawy materialne działania, by wolność ich działania nie stała się sloganem. Przyjęty obecnie w Polsce system finansowania partii, zdaniem Marszałka, zapewnia im byt. Nie można mówić o skazaniu na unicestwienie partii, które przegrały wybory, gdyż nieruchomości zbędne na cele statutowe mogą one zbywać i w ten sposób pozyskiwać środki finansowe. Wymóg jawności finansowania partii nie może być uznany za jedyny, prawnie dopuszczalny, sposób ograniczenia swobody ich działalności. Możliwości niekonstytucyjnego wpływania na działania partii są tak duże, że ustawodawca uznał za konieczne dalej idące ograniczenia swobody. Zdaniem Marszałka, ograniczenia te są odpowiednie do stopnia społecznego zagrożenia, wynikającego z ewentualnego braku takich regulacji. Marszałek odrzucił też zarzut, jakoby kwestionowane rozwiązania prawne służyły interesom prywatnym banków. Po pierwsze, zdeponowanie w banku środków finansowych nie jest jedynym sposobem ich wykorzystania i – po drugie – w związku z

typowością umowy rachunku bankowego łatwo byłoby uchwycić ewentualne uprzywilejowanie przez bank.

Ograniczenie w korzystaniu przez partie polityczne z ich majątku na pewno nie oznacza uniemożliwienia im korzystania w ogóle, a ponadto zostało wprowadzone ze względu na interes publiczny. Nie narusza ono równości podmiotów wobec prawa, gdyż – z punktu widzenia tej zasady – dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej różnych podmiotów, tj. partii i podmiotów o innym statusie prawnym. Z naruszeniem zasady mielibyśmy do czynienia, gdyby ustawodawca wprowadził wewnętrznie zróżnicowaną ochronę własności w obrębie jednego kręgu podmiotów, tj. partii politycznych.

Powołane argumenty, zdaniem Marszałka Sejmu RP, wskazują, iż nie zachodzi niezgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

3. Prokurator Generalny RP w piśmie z 3 lutego 2004 r. wyraził stanowisko, że art. 24 ust. 3 u.p.p. w zakresie, w jakim norma ta odnosi się do działalności polegającej na odpłatnym udostępnianiu przez partię polityczną posiadanych przez nią nieruchomości lub lokali, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe, oraz art. 24 ust. 4 u.p.p. w zakresie, w jakim regulacja ta ustanawia zakaz pozyskiwania przez partię polityczną dochodów z majątku, pochodzących z odpłatnego udostępniania przez nią posiadanych nieruchomości lub lokali, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe – są zgodne z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. są zgodne z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny przypomniał cel regulacji zawartej w kwestionowanych przepisach oraz w przyjętych zasadach finansowania partii politycznych: jest nim przejrzystość systemu finansowania polityki w Polsce. Jeden z elementów tego systemu to jawność finansowania partii politycznych oraz zamknięty katalog źródeł, z których mogą one pozyskiwać pieniądze. Powołując się na wystąpienia posłów, Prokurator wskazał, że przejrzystość finansowania polityki nie jest jednak celem samym w sobie; przeciwnie, pełni ona rolę służebną w budowaniu zaufania społecznego do partii politycznych. Są to bowiem organizacje o szczególnym charakterze i znaczeniu dla funkcjonowania państwa, co zostało podkreślone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Właśnie w kontekście szczególnej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawa trzeba oceniać kwestionowane przepisy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wszelka patologia na styku gospodarki i polityki musi być uznana za godzącą w porządek publiczny. Stąd instrumenty prawne służące jej zapobieżeniu trzeba ocenić jako służące ochronie tego porządku. Środki przewidziane w kwestionowanych przepisach odpowiadają, w ocenie Prokuratora, wymogom z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż spełniają kryteria niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*. Wprowadzone ograniczenia pozostają w związku z celami konstytucyjnymi, takimi jak bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Przyczyniają się one także do zachowania w praktyce pluralizmu politycznego, gdyż dają równe szanse wszystkim ugrupowaniom politycznym, niezależnie od posiadanego przez nie majątku. Okoliczność, że wraz z wprowadzeniem systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa ustawodawca wprowadził zakaz prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, Prokurator Generalny ocenił jako wyraz racjonalizmu ustawodawcy. Norma art. 24 ust. 4 u.p.p. stanowi zaś uzupełnienie regulacji zawartej w ust. 1 i ust. 3. Chodzi bowiem nie tylko o to, by majątek partii był przeznaczony wyłącznie na cele statutowe i charytatywne, ale także o to, by dążenie do uzyskiwania dochodów z majątku nie stało się istotnym elementem aktywności partii, które na pewno nie są podmiotami powołanymi do generowania zysków.

Według Prokuratora Generalnego, nie jest więc uzasadniony zarzut, że art. 24 ust. 3 i 4 u.p.p. godzą w wolność działania partii politycznych zagwarantowaną w art. 11 ust. 1 Konstytucji czy nadmiernie ograniczają zasadę wolności gospodarczej z art. 22 Konstytucji. Ograniczenia wprowadzone tymi przepisami służą ważnemu interesowi publicznemu i są proporcjonalne.

W dalszej części stanowiska, powołując się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator wykazał, że art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. nie prowadzą do skutków kwalifikowanych przez Trybunał jako naruszenie istoty prawa własności. Kwestionowane przepisy nie pozbawiają partii ani możliwości korzystania z własnego majątku, ani możliwości rozporządzania nim, które to uprawnienia składają się – zgodnie z art. 140 k.c. – na treść prawa własności. Natomiast społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności przysługującego partiom politycznym dostatecznie uzasadnia będące skutkiem kwestionowanych przepisów ograniczenie prawa do pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy. Funkcje prawa własności, w tym ogólnospołeczne, mają istotne znaczenie dla określenia treści tego prawa. Wskazane argumenty decydują o zgodności kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Nic nie przemawia też za naruszeniem zasady równej dla wszystkich ochrony własności, czyli art. 64 ust. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny nie dostrzegł bowiem w treści kwestionowanych przepisów elementów, które ograniczałyby ochronę własności przysługującej partiom w zestawieniu z ochroną przysługującą wszystkim innym podmiotom.

W końcowej części uzasadnienia Prokurator zwrócił uwagę, że wnioskodawcy nie zgłosili żadnych argumentów przemawiających za naruszeniem art. 2 Konstytucji. W konsekwencji także ten zarzut należy uznać za nieuzasadniony.

4. W piśmie procesowym z 14 grudnia 2004 r., złożonym w toku rozprawy, wnioskodawcy ustosunkowali się do stanowiska Marszałka Sejmu RP i Prokuratora Generalnego.

Polemizując z argumentami Marszałka Sejmu, podkreślili, że – ich zdaniem – na podstawie art. 11, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji można skonstruować normę prawną rangi konstytucyjnej, która pozbawia ustawodawcę zwykłego możliwości dalszego, tj. wychodzącego poza ramy art. 11 Konstytucji, ograniczania swobody działalności partii. Wynikające z tego przepisu wymagania oddziaływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa oraz zasada jawności finansowania partii są ograniczeniami o charakterze konstytucyjnym. Dalej idące ograniczenia wykraczają poza poziom i cel wskazany w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców, wątpliwości musi budzić konstytucyjność każdego unormowania, które nakazuje partii niekorzystne dla niej zarządzanie majątkiem, gdyż zagraża to stabilności partii politycznych. Jednocześnie zasada jawności finansowania partii dostatecznie zapobiega praktykom korupcyjnym; nie są więc potrzebne dalej idące środki przeciwdziałania tego rodzaju praktykom. Zakaz wynajmowania przez partie okresowo wolnych pomieszczeń nie pozostaje w żadnym związku z rzeczywistym zagrożeniem korupcją.

Wnioskodawcy zarzucają, że stanowisko Sejmu nosi piętno „parlamentocentryzmu”, rozumianego jako ograniczenie roli partii politycznych do udziału w organach władzy, zwłaszcza w parlamencie. Tymczasem istotną funkcją partii w systemach demokratycznych jest także wpływanie na kształt polityki poza parlamentem, np. poprzez organizowanie pokojowych zgromadzeń czy składanie petycji. W ocenie wnioskodawców, takie zadania partii politycznych dostrzega Trybunał Konstytucyjny, czego dowodem są cytaty z jego orzeczeń. Podejmowanie tego rodzaju zadań wymaga jednak środków finansowych, których pozyskiwanie jest zdecydowanie ograniczone przez kwestionowane przepisy.

Wnioskodawcy nie podzielają zapatrywania Marszałka Sejmu, iż kwestionowana regulacja prawna miała na celu stworzenie spójnego systemu finansowania partii politycznych i wyeliminowanie możliwości wpływania na partie w sposób niejawni lub niedemokratyczny. Jej celem, zdaniem wnioskodawców, było raczej wyeliminowanie z gry politycznej partii, które nie odniosły sukcesu wyborczego. Chodziło o zmuszenie ich do wyzbycia się posiadanych nieruchomości; „jest to w istocie zakamufLOWANA postać wywłaszczenia”. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że sprzedaż nieruchomości w sytuacji przymusowej jest zwykle niekorzystna.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, wnioskodawcy podkreślają przede wszystkim ogólny charakter jego uwag, które w większości są oczywiste. Zdaniem wnioskodawców, Prokurator nie wykazał, w jaki sposób zakazane przez kwestionowane przepisy działanie polegające na wynajmowaniu wolnych nieruchomości lub lokali miałyby zagrażać czystości reguł funkcjonowania partii politycznych.

W świetle regulacji zawartej w ustawie o partiach politycznych z 1990 r. partie mogły liczyć na to, że oszczędzając i inwestując w nieruchomości są w stanie zapewnić stabilność swego istnienia i uniezależnić się od systemu finansowania partii z budżetu. Obecnie obowiązujące przepisy przekreśliły te nadzieje, jednocześnie uzależniając funkcjonowanie partii od zmieniających się zasad finansowania przez subwencje i dotacje.

Wnioskodawcy kwestionują też przedstawione przez Prokuratora Generalnego ujęcie prawa własności. Przeciwstawiają się zwłaszcza uzależnieniu znaczenia „istoty” prawa własności od społeczno-gospodarczego jej przeznaczenia, które z kolei jest zróżnicowane w zależności od podmiotu, któremu własność przysługuje. Zdaniem wnioskodawców, odebranie partiom na zawsze możliwości pobierania pożytków, jakie mogą się wiązać z prawem własności nieruchomości i z prawem użytkowania wieczystego, oznacza naruszenie istoty prawa.

W końcowej części pisma wnioskodawcy uzasadnili zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Jego podstaw dopatrują się w oczywistym braku racjonalności art. 24 ust. 5 u.p.p., w jego sprzeczności z europejską tradycją prawną, niespójności z innymi przepisami ustawy i przepisami kodeksu cywilnego o użyczeniu. Kwestionowane przepisy wykraczają poza potrzebę uzasadnioną koniecznością zwalczania korupcji; poprzez ograniczenie materialnych podstaw istnienia partii politycznych – w sposób sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego – ograniczają konkurencyjność w życiu politycznym. Przepisy te naruszają prawa partii, które – w zaufaniu do obowiązującego prawa – inwestowały w nieruchomości. W ocenie wnioskodawców, art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. są sprzeczne z art. 2 Konstytucji, gdyż – uzależniając funkcjonowanie partii politycznych od środków z budżetu państwa – „powodują nadmierne upartyjnienie państwa i upaństwowienie partii politycznych”.

II

Na rozprawie 14 grudnia 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone na piśmie. Wnioskodawcy złożyli ponadto na ręce przewodniczącego składu orzekającego pismo procesowe, w którym ustosunkowali się do stanowiska Marszałka Sejmu RP i Prokuratora Generalnego.

Poseł, przedstawiciel wnioskodawców, zwrócił uwagę, że mienie Polskiego Stronnictwa Ludowego było gromadzone „przez wiele pokoleń”. Dlatego za dopuszczeniem możliwości korzystania z mienia w pełnym zakresie przemawiają względy natury nie tylko prawnej, ale także społecznej i historycznej. Pełnomocnik wnioskodawców dowodził, że na podstawie art. 11, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji można zrekonstruować normę zakazującą ustawodawcy zwykłemu nakładania na partie

polityczne takich ograniczeń, które nie odnoszą się do innych podmiotów, a jednocześnie wykraczają poza ramy wytyczone w art. 11 ust. 2 Konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu zapewnił o szacunku, jaki żywi wobec Polskiego Stronnictwa Ludowego i jego dorobku. Wyraził jednak przekonanie, że dorobek ten nie powinien służyć prowadzeniu działalności gospodarczej; sytuacja Stronnictwa nie może go wyróżniać spośród innych partii politycznych. Poseł zwrócił uwagę na szczególną pozycję partii politycznych na tle innych podmiotów prawa. Także przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, że są one bytem prawnym traktowanym inaczej niż pozostałe podmioty występujące w obrocie prawnym i nie powinny brać udziału w życiu gospodarczym.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania powtórzyli wcześniej wyrażone stanowiska. Pełnomocnik wnioskodawców podkreślił, że wniosek ma na celu prawidłowe ukształtowanie rozwiązań prawnych na przyszłość, a sytuacja Polskiego Stronnictwa Ludowego stanowi tylko przykład negatywnych konsekwencji, do których może prowadzić obowiązująca regulacja.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Już sam fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym. Ich rola została wyraźnie podkreślona zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował tezę o społeczno-ustrojowym znaczeniu partii. Wyjątkowość ich roli polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 marca 2000 r. stwierdził, że „obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące partii politycznych, tak na poziomie Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego, uwzględniają najnowsze tendencje w prawie współczesnych państw demokratycznych” (sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000 r., poz. 58). Oznacza to, że państwo akceptuje zasadniczą funkcję partii w systemie demokratycznym i uznaje prawo partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa. Jest to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową. Partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego (por. też J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, PiP nr 11-12/1997, s. 169; M. Granat, *Glosa do postanowienia SN z 1 października 2003*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2004, s. 192).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ta szczególna rola partii zadecydowała o ich odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu (art. 11), występującym obok przepisów odnoszących się do innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim, tj. związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich (art. 12). Jak na to wskazuje zdanie drugie art. 11 ust. 1 Konstytucji, spośród ogółu tych form prawnych w strukturze społeczeństwa obywatelskiego partie wyróżnia cecha istotna, a mianowicie „ich cel działania sprowadzony do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

W orzecznictwie i literaturze podkreślono istotne znaczenie zawartej w pierwszej części art. 11 ust. 1 Konstytucji proklamacji wolności tworzenia i działania partii politycznych. Uznaje się, że przepis ten wyraża zasadę pluralizmu politycznego, uważaną

za nienaruszalną zasadę ustrojową, która jest ściśle powiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji, zasadą zwierzchnictwa narodu – art. 4 Konstytucji i legalności art. 7 Konstytucji (tak wyrok z 3 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99; M. Granat, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych, Komentarz*, Warszawa 2003, s. 42).

2. Istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego mają zasady finansowania partii politycznych. Rozwiązania prawne tej kwestii, także pod rządem obecnie obowiązującej Konstytucji, ewoluowały. W ustawie o partiach politycznych z 28 lipca 1990 r. finansowaniu partii ustawodawca poświęcił tylko jeden przepis, art. 6, składający się z ośmiu ustępów. Lakoniczność tej regulacji, jak zauważono w literaturze, nie sprzyjała stworzeniu stabilnego systemu finansów partii, w szczególności przepisy nie rozstrzygały kwestii dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania (*Ustawa o partiach ...*, s. XXXIV). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że pod rządem ustawy o partiach politycznych z 1990 r. niektóre spośród nich uzyskały znaczny majątek nieruchomy. Nastąpiło to dzięki ustawie z 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 123, poz. 601). Na podstawie jej przepisów tzw. „inne osoby prawne”, w tym partie polityczne, nabyły nieodpłatnie użytkowanie wieczyste nieruchomości i własność wzniesionych na nich budynków, jeśli nieruchomości te pozostawały w ich użytkowaniu 5 grudnia 1990 r. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1) uznał nabycie prawa na podstawie tych przepisów za niezgodne z obowiązującymi wówczas przepisami konstytucyjnymi. W tezie znalazło się sformułowanie, że kwestionowane wówczas przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Uzasadniając ten fragment tezy, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w uzasadnieniu, „że zaskarżone przepisy są tak skonstruowane, iż uzyskanie określonych w nich uprawnień jest uwarunkowane istnieniem po stronie zainteresowanych podmiotów pewnych zdarzeń w przeszłości, w okresie poprzedzającym dzień 5 grudnia 1990 r.” Z uwłaszczenia mogły więc skorzystać tylko podmioty istniejące od dawna. Jak stwierdził dalej Trybunał, „Sprawiedliwość społeczna wymagałaby od ustawodawcy, aby, jeśli nie uważa za możliwe czy celowe wyrównania materialnych warunków startu, przynajmniej powstrzymał się od wzmacniania, kosztem zasobów służących celom publicznym (...), materialnych warunków podmiotów istniejących dłużej.” (s. 23). Cytowane orzeczenie Trybunału zostało jednak oddalone przez Sejm, który uznał, że przepisy objęte orzeczeniem są zgodne z konstytucją. Przywołanie w niniejszej sprawie ustawy z 1994 r. i zawierającego jej ocenę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie jest przypadkowe. Jak bowiem słusznie zauważono w literaturze, „inne jest położenie partii, będących następcami legalnych organizacji politycznych działających w okresie tzw. socjalizmu realnego”; dysponują one bazą lokalową znacznie wykraczającą poza ich potrzeby statutowe (por. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 153). Właśnie posiadanie poważnego, niewykorzystywanego na cele statutowe majątku nieruchomego, będące skutkiem pozostawienia w mocy uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne przepisów ustawy z 1994 r., leży u podstaw rozpatrywanego obecnie wniosku. Oceniając konstytucyjność kwestionowanych przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o partiach politycznych, trzeba uświadamiać sobie przyczyny, dla których wnioskodawca zabiega o możliwość odpłatnego udostępniania osobom trzecim posiadanych nieruchomości i lokali.

Wejście w życie obecnie obowiązującej ustawy o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r., w jej pierwotnym brzmieniu, nie stanowiło przełomu w kształtowaniu ich

finansowania. Nowe przepisy służyły raczej doprecyzowaniu regulacji. Na ich podstawie sformułowano 8 zasad dotyczących finansowania partii politycznych, wśród nich zakaz finansowania środkami publicznymi i kapitałem zagranicznym (por. *Ustawa o partiach ...*, s. XXXV i nast.). Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy majątek partii politycznej powstawał ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów ze zbiórek publicznych, a także z działalności gospodarczej. Jednak, zgodnie z art. 24 ust. 2, partie polityczne mogły prowadzić działalność gospodarczą „wyłącznie w formie spółdzielni lub udziału w spółkach, z wyjątkiem spółek z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub podmiotów zagranicznych”. W konsekwencji, mimo wskazania działalności gospodarczej wśród źródeł dochodów, ustawa nie dopuszczała występowania partii w roli przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.p. w jego pierwotnym brzmieniu, finansowanie z budżetu państwa ograniczone było do dotacji dla tych partii, które uczestniczyły „w ostatnio zarządzonych wyborach do Sejmu i Senatu”. Obecny kształt przepisów regulujących kwestie finansowe jest następstwem nowelizacji zawartej w ustawie z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499). Tytuł rozdziału 4 ustawy o partiach politycznych, który dotąd brzmiał „Finanse partii politycznych”, uzupełniono tak, że obecnie ustawa reguluje ich „Finanse i finansowanie”. Jak podkreślono w pismach Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego RP, ograniczenie dotychczasowych źródeł finansowania partii powiązane było z poważnym wzmożeniem ich finansowania z budżetu państwa. Znalazło to wyraz już w art. 24 ust. 1 u.p.p., który wylicza jako składniki majątku partii: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji. W ust. 2 ustawodawca wskazał, iż majątek partii może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. Te dwa przepisy weszły w życie już 31 maja 2001 r. Natomiast obowiązywanie kolejnych ustępów art. 24 u.p.p. ustawodawca odsunął w czasie, aby umożliwić partiom dostosowanie ich działalności do nowych, bardziej restrykcyjnych przepisów. Tak więc, po upływie 9-miesięcznej *vacatio legis*, 17 lutego 2002 r. zaczęły obowiązywać:

- art. 24 ust. 3 – zakazujący partiom prowadzenia działalności gospodarczej,
- art. 24 ust. 4 – zgodnie z którym „Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:
 - 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach,
 - 2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa,
 - 3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych,
 - 4) z działalności, o której mowa w art. 27”.
- art. 24 ust. 5 – zezwalający na użyczenie posiadanych przez partię nieruchomości i lokali jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa,
- art. 24 ust. 6 – zakazujący partiom przeprowadzania zbiórek publicznych,
- art. 24 ust. 7 – zezwalający partiom na zaciąganie kredytów na cele statutowe,
- art. 24 ust. 8 – zezwalający partiom na gromadzenie środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych (z wyjątkiem składek członkowskich w kwotach określonych w art. 26 a u.p.p.).

Trzeba dodać, że działalność, „o której mowa w art. 27”, raczej nie przynosi partiom dużych dochodów, gdyż w przepisie mowa o sprzedaży symboli partii, wydawnictw zawierających jej statut i program, a także popularyzujących partię oraz o świadczeniu drobnych usług z wykorzystaniem posiadanego przez partię sprzętu biurowego.

Nie ulega wątpliwości, że wejście w życie przytoczonych przepisów oznaczało wprowadzenie ścisłej reglamentacji źródeł majątku partii oraz sposobów wykorzystania go.

IV

1. Po przypomnieniu ogólnych założeń, na których opiera się funkcjonowanie w Polsce partii politycznych, Trybunał Konstytucyjny przystąpił do rozpatrywania pierwszego ze zgłoszonych zarzutów. Wnioskodawcy twierdzą, że art. 24 ust. 3 u.p.p. w zakresie, w jakim odnosi się do działalności polegającej na odpłatnym udostępnianiu przez partię polityczną posiadanych przez nią nieruchomości lub lokali, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe, oraz art. 24 ust. 4 u.p.p. w zakresie, w jakim ustanawia zakaz pozyskiwania przez partię polityczną dochodów z majątku, pochodzących z odpłatnego udostępniania przez nią posiadanych nieruchomości lub lokali, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe, naruszają art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przedmiotem zaskarżenia jest więc generalny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej (art. 24 ust. 3 u.p.p.), z którego wnioskodawcy wyprowadzają niedopuszczalność odpłatnego udostępniania majątku partii politycznych. Niedopuszczalność ta – zdaniem wnioskodawców – ma być niejako potwierdzona przez fakt, że w art. 24 ust. 4 u.p.p., zawierającym zamknięty katalog źródeł dochodów partii, ustawodawca całkowicie pominął ewentualny czynsz z tytułu najmu lub dzierżawy oraz opłatę z tytułu użytkowania nieruchomości i lokali. Zakaz ich odpłatnego udostępniania innym osobom wnioskodawcy oceniają jako naruszenie wyrażonej w art. 22 Konstytucji zasady wolności działalności gospodarczej; uważają przy tym, że zawarta w art. 11 ust. 1 Konstytucji gwarancja wolności tworzenia i działania partii politycznych oznacza jednocześnie, iż partiom służy także wolność gospodarcza. Wnioskodawcy dostrzegają wprawdzie możliwość ograniczenia tej wolności, jednak uważają, że w stosunku do partii politycznych konstytucyjnym ograniczeniem swobody gospodarczej jest już wymagana przez art. 11 ust. 2 Konstytucji jawność finansowania partii; dalej idące ograniczenia – ich zdaniem – są niedopuszczalne, gdyż wykraczają poza ramy wyznaczone treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela zapatrywanie wnioskodawców, iż – w świetle obowiązującego prawa – partie polityczne nie mogą odpłatnie udostępniać należących do nich nieruchomości i lokali. Teza ta jest prawdziwa, niezależnie od tego, czy wyprowadza się ją z treści samego art. 24 ust. 3 u.p.p., czy też wyłączenie to oprze się na podstawie art. 24 ust. 4 u.p.p., czy wreszcie – wywodzi się je z zestawienia art. 24 ust. 4 i ust. 5 u.p.p. Trybunał Konstytucyjny nie podziela natomiast przekonania wnioskodawców, iż partie korzystać mają z konstytucyjnie gwarantowanej swobody działalności gospodarczej. W ocenie Trybunału, już sama konstytucyjna definicja partii politycznej wskazuje, że jest to szczególna struktura organizacyjna powołana do spełniania celu ściśle określonego przez ustrojodawcę. Wnioskodawcy, wychodząc z błędnego założenia o korzystaniu przez partie z wolności, o której stanowi art. 22 Konstytucji, doszli do błędnego wniosku o niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów. Mylne założenie w zasadzie przesądza o braku zasadności wniosku w zakresie naruszenia art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stwierdzenie to wymaga rozwinięcia.

2. Na podstawie art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji należy przyjąć, że partia polityczna to dobrowolne i oparte na zasadzie równości zrzeszenie obywateli polskich „w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Cel tworzenia partii został więc wprost określony w akcie prawnym najwyższej rangi. Trybunał zwraca

uwagę, iż żaden inny przepis Konstytucji statuujący swobodę zrzeszania się, w szczególności art. 12, traktujący o związkach zawodowych, stowarzyszeniach itd, nie zawiera wskazania celu organizacji. Wprawdzie w niektórych innych przepisach, np. w art. 17 Konstytucji regulującym funkcjonowanie samorządów zawodowych, opisano zakres ich zadań, jednak w żadnym z unormowań cel tworzenia organizacji nie został zdeterminowany tak jednoznacznie jak w art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału tego rodzaju „wyróżnienie” partii politycznych nie jest obojętne dla określenia ich pozycji prawnej. Na wstępie była już mowa o pozycji ustrojowoprawnej, teraz trzeba wskazać dalsze konsekwencje. Otóż, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, z jednoznacznego określenia celu partii politycznych wynika już w sposób konieczny, że nie są to zrzeszenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej. Wbrew stanowisku wnioskodawców, oceny, iż w zamyśle ustrojodawcy partie polityczne nie korzystają z wolności gospodarczej, nie podważa treść art. 11 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Zapewnienie „wolności tworzenia i działania partii politycznych” nie ma bowiem nic wspólnego z proklamowaniem ich wolności gospodarczej. Pierwsze zdanie art. 11 ust. 1 Konstytucji nie zawiera jeszcze określenia zasad działania partii politycznych, w szczególności nie zawiera pozwolenia na „wolne” prowadzenie przez nie działalności gospodarczej, lecz tylko wyraża ustrojową gwarancję pluralizmu politycznego. Wolność tworzenia i działania dotyczy jednak partii w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadaje kolejne zdanie przepisu, a zatem – ugrupowań powoływanych w celu wpływania demokratycznymi metodami na kształt polityki.

Kolejny z powołanych wzorców, statuujący wolność działalności gospodarczej art. 22 Konstytucji, podobnie jak art. 11, znajduje się w rozdziale poświęconym Rzeczypospolitej. Już samo miejsce w systematyce Konstytucji wskazuje, że chodzi o jedną z podstawowych zasad porządku prawnego i całego ustroju państwowego (por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 58). Przepis ten, uzupełniając treść art. 20 Konstytucji, tworzy podstawy ustroju gospodarczego Polski (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber Warszawa 2000, s. 78, 79). Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach przyjął, że „użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu <wolność działalności gospodarczej> świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa” (wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; por. też wcześniejsze orzeczenia, np. z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82). Traktowanie art. 22 Konstytucji jako źródła jednej z wolności, a także interpretacja tego przepisu w nawiązaniu do treści art. 20 Konstytucji określającego własność prywatną jako jedną z podstaw ustroju gospodarczego, pozwoliły na bliższe określenie zakresu podmiotowego wolności działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że jej adresatami są „osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”. Natomiast „formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych” (wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, tak samo wyrok z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K. 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31). Konstytucyjna gwarancja wolności działalności gospodarczej nie jest więc adresowana do podmiotów prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie przyłącza się do wcześniej wyrażonych zapatrywań. Wprawdzie cytowane fragmenty wypowiedzi Trybunału, zdecydowanie ograniczające krąg adresatów art. 22 Konstytucji, odnosiły się głównie do instytucji państwowych i samorządowych, jednak stojące za nimi argumenty znajdują pełne zastosowanie do partii politycznych. Skoro ich

zadaniem jest wpływanie na kształt polityki państwa, nie ulega wątpliwości, że – uczestnicząc w sprawowaniu władzy – mogą one też kształtować normy prawne generalne regulujące funkcjonowanie gospodarki, a także brać udział w udzielaniu pozwoleń i koncesji, rozstrzyganiu przetargów itd. Zarówno na etapie walki o władzę, jak i – tym bardziej – w okresie jej sprawowania, partie nie mogłyby być postrzegane jako zwykły uczestnik obrotu, poddany regułom rynku. Jak słusznie zauważył SN w uzasadnieniu postanowienia z 1 października 2001 r., „partie uczestniczą w wyborach, wchodzi w skład władzy ustawodawczej, tworzą organa władzy wykonawczej, ich związki ze sferą działalności gospodarczej muszą więc podlegać ograniczeniom dla unikania powstania choćby pozorów związków korupcyjnych” (OSNP z 2004 r., nr 10, poz. 181). Zagwarantowana konstytucyjnie pozycja ustrojowa partii politycznych sprzeciwia się więc przyjęciu, że korzystają one – na równi z podmiotami prywatnoprawnymi – z wolności działalności gospodarczej. Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca nie może – w określonym zakresie – przyznawać podmiotom publicznoprawnym, także partiom politycznym, pewnych możliwości w sferze gospodarki. Z art. 22 Konstytucji nie da się jednak wyprowadzić zasady absolutnej, obejmującej ogół podmiotów prawa.

Wracając do zasadniczego nurtu rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że art. 22 Konstytucji nie można interpretować w taki sposób, by niejako uchylić znaczenie prawne zawartej w art. 11 ust. 1 Konstytucji definicji partii politycznych. Przeciwnie, konstytucyjnie określony cel partii ma decydujący wpływ na ustalenie, czy partie mieszczą się w kręgu adresatów art. 22 Konstytucji. Treść tego przepisu na pewno nie zawiera sformułowań, które neutralizowałyby niejako sens normatywny art. 11 ust. 1 Konstytucji i nakazywały przyjąć, że partie polityczne korzystają z wolności działalności gospodarczej na równi z innymi podmiotami. Należałoby uznać raczej, że ich szczególna pozycja ustrojowa, wynikająca z konstytucyjnego celu istnienia, decyduje o niedopuszczalności prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, a ustawodawca mógłby ewentualnie wskazać zakres dopuszczalnej aktywności gospodarczej partii. We wcześniej obowiązujących przepisach dopuszczał ją, ale „wyłącznie w formie spółdzielni lub udziału w spółkach z wyjątkiem spółek z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów zagranicznych” (art. 24 ust. 2 u.p.p. w dawnym brzmieniu). Pod rządem obecnie obowiązującej Konstytucji partie polityczne nigdy nie mogły zatem prowadzić działalności gospodarczej we własnym imieniu, występować w roli przedsiębiorcy (por. A. Gorgol [w:] *Ustawa o partiach ...*, s. 93). Całkowite wyłączenie aktywności gospodarczej nastąpiło, jak wskazano wyżej, wraz z przyjęciem systemu finansowania partii z budżetu państwa. W ślad za konstytucyjnym uregulowaniem statusu partii politycznych idzie też odrębne unormowanie trybu ich powstawania. Partie, jako jedyny typ osób prawnych, nie są objęte obowiązkiem ujawnienia w Krajowym Rejestrze Sądowym, lecz podlegają wpisowi do odrębnej ewidencji prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Stworzenie Krajowego Rejestru Sądowego, obejmującego wpis przedsiębiorców, wszystkich organizacji społecznych, które mogą prowadzić działalność gospodarczą, oraz dłużników niewypłacalnych, niewątpliwie miało służyć zwiększeniu pewności obrotu (por. np. E. Marszałkowska-Krześ, *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, Warszawa 2004, s. 2). Pozostawienie danego podmiotu poza Rejestrzem wydaje się więc czytelnym sygnałem, że ustawodawca nie dopuszcza udziału danego typu podmiotów w obrocie gospodarczym, przynajmniej na zasadach ogólnych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny – inaczej niż wnioskodawcy – ocenia, że regulacje ustawowe są zbieżne z koncepcją ustrojodawcy. Trybunał Konstytucyjny dostrzega zresztą już w samym *petitum* wniosku, a także w jego uzasadnieniu, sformułowania, które podważają deklarowane przez wnioskodawców przekonanie o

objęciu partii politycznych zasadą wolności gospodarczej. Trybunał zwraca uwagę, że wnioskodawcy nie domagają się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją całego art. 24 ust. 3 u.p.p., lecz kwestionują ten przepis tylko w zakresie, w jakim wynika z niego zakaz odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali należących do partii. W uzasadnieniu piszą wprost, że „nie podważają w całości domniemania konstytucyjności, z którego korzysta art. 24 ust. 3 u.p.p.” (s. 5). Nie kwestionują więc wyrażonej w tym przepisie zasady przeciwnej wobec treści art. 22 Konstytucji; uznają słuszność generalnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne. Zawarta w dalszej części uzasadnienia teza, jakoby doszło do naruszenia istoty wolności gospodarczej, pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wcześniej wyrażonymi zapatrywaniami wnioskodawców. Odwoływanie się do zasady wolności gospodarczej Trybunał odczytuje wyłącznie jako nieprzekonującą próbę oparcia na brzmieniu art. 22 Konstytucji żądań wnioskodawców, wyraźnie zmierzających do przyznania im szczególnego prawa w postaci „odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali posiadanych przez partię polityczną, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe”.

3. Jeśli odrzuca się tezę, jakoby ustanowiona w art. 22 Konstytucji zasada wolności działalności gospodarczej dotyczyła partii politycznych, bezprzedmiotowa staje się kontrola ewentualnych ograniczeń tej wolności z punktu widzenia zasady proporcjonalności, ujętej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odrzucenie analizy w tym zakresie wynika także z innych względów. Przede wszystkim, według wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny zapatrywania, kontrola art. 22 przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zbędna. Jak wyjaśnił Trybunał w orzeczeniu z 29 kwietnia 2003 r., „art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej” (sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Jeśli więc, jak to wyżej już wskazano, z art. 22 Konstytucji wynika jedna z wolności jednostki, to zawarte w tym przepisie warunki jej ograniczenia stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji i wyłączają jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Zdaniem Trybunału, wolność ta, będąc zasadą ustrojową, ma szerszy wymiar niż inne prawa i wolności regulowane w rozdziale II Konstytucji. Inny jest też zakres dopuszczalnych ograniczeń; na pewno jednak każdy przypadek konieczności ochrony dóbr z art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w pojęciu „ważnego interesu społecznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji (tamże). Nie ulega wątpliwości, że za niedopuszczeniem do prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne przemawia ważny interes społeczny; można powiedzieć bowiem, że warunkiem prawidłowego rozwoju gospodarki rynkowej jest wyeliminowanie z gry rynkowej podmiotów określających w sposób wiążący reguły tej gry, tj. sprawujących władzę w państwie czy mających istotny wpływ na jej sprawowanie. Za pominięciem analizy zaskarżonych art. 24 ust. 3 i art. 24 ust. 4 u.p.p. przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji przemawia wreszcie spostrzeżenie, że sami wnioskodawcy w istocie nie kwestionują wyrażonego w art. 24 ust. 3 u.p.p. zakazu prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie widzi potrzeby analizowania pod kątem art. 31 ust. 3 Konstytucji faktu pozbawienia partii politycznych konkretnego uprawnienia majątkowego, a mianowicie – uprawnienia do odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali. Zasada proporcjonalności służy bowiem ocenie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności, nie zaś ocenie wniosków o przyznanie określonego prawa, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

Nie podejmując – ze wskazanych wyżej względów – badania kwestionowanych przepisów w płaszczyźnie zasady proporcjonalności, Trybunał nie może jednak pominąć

milczeniem argumentu, jaki wnioskodawcy wyciągają z treści art. 11 ust. 2 Konstytucji, statuującego jawność finansów partii politycznych. Wbrew wyobrażeniu wnioskodawców, przepis ten nie jest instrumentem limitowania aktywności gospodarczej partii, lecz stanowi narzędzie ogólnej kontroli legalności pozyskiwania przez nie dochodów, o czym zresztą partie przekonują się niejednokrotnie w praktyce. Dowodzi tego choćby postanowienie Sądu Najwyższego z 1 października 2003 r. (OSNP z 2004 r., nr 10, poz. 181), w którym Sąd ten wypowiedział się na temat legalności wpływów uzyskiwanych z umów zobowiązujących do przeniesienia własności nieruchomości zawartych pod warunkiem uiszczania opłat okresowych. SN słusznie uznał, że tego rodzaju zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości lub lokalu nie jest „zbyciem składnika majątkowego” w rozumieniu art. 24 ust. 4 u.p.p., gdyż nie pociąga za sobą rozporządzenia mieniem. Uchwycenie nieprawidłowości, polegającej na czerpaniu przez partię dochodów na podstawie tego rodzaju umów, było możliwe tylko dzięki jawności finansów partyjnych. Jawność ta umożliwia też weryfikację finansowania kampanii wyborczej. Niewątpliwie stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii.

Dotychczasowe rozważania dowodzą, że z art. 11 Konstytucji nie da się wyprowadzić wniosku, by partie miały prawo korzystania z wolności działalności gospodarczej; ich konstytucyjnie określony cel sprzeciwia się bowiem takiej tezie. W konsekwencji bezprzedmiotowe okazało się badanie, czy ograniczenie swobody gospodarczej, jaką – w ocenie wnioskodawców – jest pozbawienie prawa odpłatnego udostępniania majątku, narusza art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że – co zresztą wyraźnie wynika z *petitum* wniosku – wnioskodawcy nie kwestionują zgodności z Konstytucją zakazu prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej, czyli art. 24 ust. 3 u.p.p. Istotą wniosku jest żądanie, by partiom przyznać wskazane wyżej i wymienione w *petitum* szczególne prawo majątkowe w postaci możliwości „odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali posiadanych przez partię polityczną, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe”. Żądanie to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jest oderwane zarówno od tytułu prawnego, na podstawie którego partia posiada nieruchomość lub lokal (nie musi się wiązać z wykonywaniem prawa własności), jak i od formy prawnej, w której ma nastąpić ich „udostępnienie”. Wnioskodawcom chodzi wyraźnie o osiągnięcie, dzięki rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego, efektu w postaci dopisania do zawartego w art. 24 ust. 4 u.p.p. katalogu źródeł dochodów partii politycznych jednej, konkretnej pozycji. Oczekiwanie to wykracza w sposób zdecydowany poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

V

1. Wnioskodawca domaga się kontroli art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. z przepisami Konstytucji chroniącymi własność, tj. art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3. Ponadto wskazuje na sprzeczność z art. 2 Konstytucji. Pierwszy z powołanych przepisów wylicza w sposób wyczerpujący rodzaje dochodów, jakie partia może czerpać ze swego majątku; pośrednio limituje więc uprawnienia partii w tym zakresie. Drugi zaś stanowi o użyczaniu przez partię posiadanych przez nią nieruchomości. Z uzasadnienia wniosku, a zwłaszcza z tych jego fragmentów, które określają zarzucany przez wnioskodawcę sposób naruszenia praw partii, wynika, że wnioskodawcy nie kwestionują żadnej z pozycji zawartych w czterech punktach art. 24 ust. 4 u.p.p. Zarzut jest natomiast sformułowany wyraźnie pod adresem reglamentacji płynącej z zestawienia obu powołanych przepisów. Skoro bowiem w art. 24 ust. 4 ustawy, w sposób enumeratywny wyliczającym dopuszczalne dochody z majątku partii, nie wskazano dochodów z wynajmowania czy wydzierżawiania nieruchomości, a

ponadto w art. 24 ust. 5 ustawy dopuszczono użyczenie nieruchomości i lokali jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych, to w konsekwencji należy wyprowadzić wniosek, iż partia nie może udostępniać posiadanych przez siebie nieruchomości lub lokali na podstawie umów odpłatnych. To właśnie ograniczenie praw majątkowych, a nie treść art. 24 ust. 4 u.p.p., jest przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie i – w konsekwencji – przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Już w poprzedniej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że istotą zarzutu sformułowanego przez wnioskodawców jest pominięcie w art. 24 ust. 4 u.p.p. jednego ze źródeł dochodów, a istotą żądania jest dopisanie do listy zawartej w przepisie dochodów z „odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali posiadanych przez partię polityczną, okresowo niewykorzystywanych przez nią na cele statutowe”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na pewne trudności w precyzyjnym określeniu zakresu zastosowania kwestionowanych przepisów. W art. 24 ust. 5 ustawy jest mowa o „nieruchomościach posiadanych” przez partie, podczas gdy w art. 24 ust. 4 pkt 3 – o składnikach majątku „należących” do partii. Użycie w tym ostatnim przepisie terminu niemieszczącego się w kategoriach cywilistycznych może budzić pewne wątpliwości, czy „posiadanie”, o którym mowa w art. 24 ust. 5 ustawy, ustawodawca traktował jako kategorię cywilistyczną (stan faktyczny), czy też – uciekając się znów do języka potocznego – zastosował ten termin jako synonim prawa. Jednoznaczne ustalenie woli ustawodawcy nie ma jednak zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia w tej sprawie. Trybunał w dalszym toku rozważań przyjmuje, że w kwestionowanym przepisie ustawodawca ograniczył korzystanie nie tylko z nieruchomości, co do których partii przysługuje tytuł własności, ale także wszystkich tych, które znajdują się w jej posiadaniu na podstawie innego tytułu prawnego lub bez ustalonego tytułu prawnego. Istota problemu, zdaniem Trybunału, sprowadza się jednak do oceny ograniczenia prawa własności nieruchomości przysługującego partiom. Wynika to z dwóch względów. Po pierwsze, wobec faktu, iż własność jest najszerszym i najbardziej intensywnie chronionym prawem, ocena zgodności z Konstytucją ograniczeń prawa własności musi rzutować na ocenę ograniczenia innych praw majątkowych. W każdym razie uznanie kontrolowanych ograniczeń własności za konstytucyjne na pewno musi pociągać za sobą stwierdzenie, że identyczne ograniczenia posiadania lub innych form władania nieruchomością lub lokalem mieszczą się w ramach porządku konstytucyjnego. Po drugie, ograniczenie kontroli do ewentualnego naruszenia prawa własności jest w pewnym sensie narzucone treścią powołanych wzorców kontroli, które – poza art. 64 ust. 2 Konstytucji odnoszą się tylko do własności. Posiadanie bez tytułu prawnego, jako stan faktyczny, trudno byłoby kontrolować nawet z punktu widzenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi jednak o prawach majątkowych. W konsekwencji dla oceny konstytucyjności art. 24 ust. 4 i art. 24 ust. 5 ustawy wystarczy poddać analizie płynące z tych przepisów ograniczenie przysługującej partiom własności nieruchomości lub lokalu.

2. Precyzyjne ustalenie zakresu kontroli konstytucyjnej pozwala przejść do rozważań merytorycznych. Punktem wyjścia jest – oczywiste w świetle dotychczasowych wywodów – stwierdzenie, iż kwestionowane przepisy ograniczają przysługujące partiom prawo własności, ewentualnie inne prawa majątkowe. Zanim Trybunał przystąpi do oceny, czy ograniczenie to mieści się w standardach konstytucyjnych, konieczne jest precyzyjne ustalenie zakresu ewentualnego ograniczenia.

Sam art. 24 ust. 5 u.p.p., odczytywany w oderwaniu od innych, należałoby rozumieć nie jako ograniczenie przedmiotowe, tj. ograniczenie zakresu stosunków prawnych, na podstawie których partia może umożliwić osobom trzecim korzystanie z nieruchomości, lecz jako ograniczenie podmiotowe w przypadku użyczenia

nieruchomości. Z przepisu tego wynika bowiem tylko tyle, że nieruchomości i lokale nie mogą być użyczane innym osobom niż posłowie, senatorowie i radni. Dopiero łączna interpretacja obu zaskarżonych przepisów nakazuje przyjąć, że występuje podwójne ograniczenie: po pierwsze polega ono na wyłączeniu odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali, po drugie – na określeniu wąskiego kręgu osób, którym nieruchomości i lokale mogą być udostępniane nieodpłatnie.

Wskazane ograniczenie należy odnieść do katalogu uprawnień właścicielskich. Z definicji prawa własności zawartej w art. 140 k.c. wynika, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel rzeczy może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z niej zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz – w tych samych granicach – może rzeczą rozporządzać. Na tle wachlarza uprawnień właścicielskich korzystanie z rzeczy polegające na oddaniu jej osobie trzeciej jawi się jako jedno tylko z licznych uprawnień. Partia jako właściciel nieruchomości lub lokalu może korzystać z nich „osobiście”, czyli przeznaczając nieruchomość lub lokal na prowadzenie działalności statutowej, co zresztą wynika wprost z art. 24 ust. 5 ustawy. W takiej sytuacji partia oszczędza wydatków na wynajem niezbędnych pomieszczeń. Partia może rozporządzać nieruchomością, a zatem w szczególności – sprzedać ją. Może wykorzystać jako przedmiot zabezpieczenia zaciąganej pożyczki czy kredytu, a zatem – ustanowić na nieruchomości hipotekę, itd. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że z całej gamy uprawnień właścicielskich kwestionowane przepisy pozbawiają partię jako właściciela wyłącznie określonego sposobu czerpania dochodu z rzeczy, a mianowicie – czynszu (opłat) z tytułu udostępniania jej osobom trzecim. Trybunał podziela przy tym w pełni zapatrywanie, które ostatecznie przyjmują wnioskodawcy, iż czasowe przekazanie posiadania rzeczy innej osobie w żadnym razie nie oznacza zbycia rzeczy. Teza ta, oczywista z punktu widzenia prawa cywilnego, została ostatnio potwierdzona przez powołane wyżej orzeczenie SN z 1 października 2003 r., którego teza brzmi: „Nie następuje zbycie należących do partii politycznych składników majątku (art. 24 ust. 4 ...), gdy dokonuje ona czynności prawnej zobowiązującej (sprzedaż bez przeniesienia własności) i nie pozbywa się definitywnie tych składników” (OSNP 2004 r., nr 10, poz. 181, z glosą aprobującą M. Granata [w:] „Przegląd Sejmowy” nr 5/2004, s. 191).

Przedstawione ograniczenie uprawnień majątkowych partii politycznych należy skonfrontować z konstytucyjnym ujęciem własności i jej dopuszczalnych ograniczeń. Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach powtórzył tezę, że własność nie ma charakteru absolutnego, nie może być traktowana jako *ius infinitum* (por. np. wyrok z 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74). Możliwość ustawowego ograniczenia własności wynika wprost z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który to przepis wskazuje jednocześnie granice dopuszczalnych ograniczeń. Ich ocenę konstytucyjną przepis uzależnia od spełnienia dwóch warunków: ograniczenie musi mieć źródło w ustawie i nie może prowadzić do naruszenia istoty prawa. W niniejszej sprawie spełnienie pierwszego warunku nie ulega wątpliwości. Ciężar oceny polega więc na ustaleniu, czy nie doszło do naruszenia istoty własności. W związku z tym konieczne jest odwołanie się do zapatrywań Trybunału na „istotę prawa własności”. W uzasadnieniach wielu wyroków Trybunał przyjął, że „<istotę> wolności i prawa człowieka i obywatela (...) należy rozumieć jako <nienaruszalny rdzeń> każdej wolności i każdego prawa”, a nienaruszalność istoty prawa polega na tym, że „nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela” (wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, podobnie wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Jeśli chodzi o prawa

majątkowe, „naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji” (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98). W uzasadnieniu powołanego wyroku z 30 października 2001 r. (sygn. K. 33/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nawet „sam nakaz zbycia określonej rzeczy nie przekracza jeszcze granicy istoty prawa własności i może być w pewnych szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny”. Bardziej ogólnie ujmując, wedle zapatrywań Trybunału: „Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać (przy tym) kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia” (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98).

W świetle powołanych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego wydaje się oczywiste, że ranga ograniczenia polegającego na pozbawieniu właściciela rzeczy możliwości czerpania z niej jednego określonego rodzaju dochodów czy pożytków nie zbliża się nawet do poziomu kategorii, jaką jest „istota prawa podmiotowego”. Pozbawienie partii jednej z postaci pożytków z rzeczy w żadnym razie nie oznacza „wydrażenia” przysługującego im prawa. Partie polityczne mają wszak pełne możliwości korzystania i rozporządzania rzeczami, co do których przysługuje im własność. Wypada zwrócić uwagę, że sposób korzystania z nieruchomości polegający na czerpaniu dochodu z ich odpłatnego udostępniania innym osobom, wyłączony przez ustawę o partiach politycznych, jest sposobem charakterystycznym tylko dla określonej grupy właścicieli, a mianowicie tych, którzy wykorzystują swój majątek dla zysku. Znaczna część właścicieli nieruchomości i lokali korzysta z rzeczy dla zaspokojenia własnych potrzeb, oczywiście szeroko rozumianych. Taki sposób korzystania nie może być traktowany jako niepełnowartościowy. Pozbawienie możliwości odpłatnego udostępniania rzeczy osobom trzecim na pewno nie dotyka więc istoty prawa własności.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że z dotychczasowego orzecznictwa wynika konieczność pewnego zróżnicowania ocen w zależności od kontekstu sytuacyjnego; może mieć on znaczenie nawet dla określenia istoty prawa. Wyrażone w powołanych wyrokach Trybunału przekonanie o konieczności zbadania „funkcji”, jaką konkretne prawo ma spełniać w porządku prawnym (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98), oznacza, że zarówno przy określaniu prerogatyw właściciela, jak i ocenie wykonywania przez niego służącego mu prawa, należy brać pod uwagę cel gospodarczy prawa oraz kontekst sytuacyjny, w jakim prawo to funkcjonuje. Jeśli zatem uwzględnić społeczno-gospodarcze przeznaczenie majątku partii politycznych, ściśle związane z ich konstytucyjnymi zadaniami, można uznać, że ograniczenie w czerpaniu dochodów z nieruchomości lub lokali, wynikające z art. 24 ust. 4 i art. 24 ust. 5 u.p.p. stanowi rozwinięcie, czy też bliższe określenie, społeczno-gospodarczego przeznaczenia przysługującego partiom prawa własności. Trudno znaleźć podstawy prawne dla tezy wnioskodawców, jakoby ustawodawca – poprzez odebranie partiom możliwości odpłatnego udostępniania nieruchomości – wprowadził nieznaną ustawodawstwu polskiemu, nową kategorię ograniczonego prawa rzeczowego. Ograniczone prawa rzeczowe są bowiem, wg innej ich nazwy, prawami na rzeczy cudzej. Powstaje pytanie, na czyjej rzeczy partie miałyby uzyskać to prawo. Poza odnotowaniem niespójności konstrukcji „nowego prawa” należy też dodać, że sam fakt ukształtowania przez ustawę prawa niemieszczącego się w *numerus clausus* praw rzeczowych nie jest sprzeczny z Konstytucją; ustawodawca jest bowiem władny tworzyć nowe typy praw rzeczowych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 marca 2004 r., „ustawodawca może w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego w znacznej mierze swobodnie

kształtować na poziomie ustawodawstwa zwykłego treść praw podmiotowych czy określać ich naturę” (sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22).

3. Po odrzuceniu dalej idącego zarzutu, a mianowicie – naruszenia istoty prawa własności, Trybunał rozważał zasadność zarzutu niezgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zatem – naruszenia zasady równej ochrony prawa. Naruszenia wnioskodawca dopatruje się w tym, iż ograniczenie wynikające z kwestionowanych przepisów dotyczy tylko partii politycznych, nie zaś innych podmiotów, przez co własność przysługująca partiom jest słabiej chroniona. Ustosunkowując się do tego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zwraca uwagę, że przez ochronę prawa własności należy rozumieć system środków prawnych, roszczeń materialnoprawnych i odpowiadających im roszczeń procesowych, służących właścicielowi w razie naruszenia jego prawa, czy nawet zagrożenia naruszeniem. Chodzi przede wszystkim o regulowane w art. 222 i nast. k.c. roszczenie windykacyjne i negatoryjne oraz – towarzyszące pierwszemu – roszczenia uzupełniające. Ponadto jeśli właściciel jest jednocześnie posiadaczem rzeczy, może korzystać z ochrony posesoryjnej. Trybunał z całą stanowczością stwierdza, że kwestionowane przepisy ustawy o partiach politycznych nie przewidują osłabienia ochrony własności przysługującej partiom politycznym. Nie ulega więc wątpliwości, że partiom jako właścicielom nieruchomości – na równi z wszystkimi innymi podmiotami – służą wszystkie wymienione roszczenia, właściwe ochronie własności i posiadania, a także inne środki prawne związane np. z wyrządzeniem szkody.

Skoro zarzut nierównej ochrony własności, w cywilnoprawnym znaczeniu tego terminu, jest oczywiście bezzasadny, Trybunał zakłada, iż jego podstawą było nie tyle zróżnicowanie poziomu „ochrony” prawa, co bezzasadne zróżnicowanie jego treści. Innymi słowy, istotą zarzutu jest to, że partie, jako właściciele albo uprawnieni z tytułu innych praw rzeczowych czy obligacyjnych, mają mniej prerogatyw niż inne podmioty tego samego rodzaju praw. Odpierając tak rozumiany zarzut, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że oceniane ograniczenie dotyczy wszystkich partii politycznych. Jeśli zatem uwzględnić utrwaloną linię orzecznictwa Trybunału, który zawsze podkreślał względny charakter zasady równości wobec prawa, nie może być mowy o naruszeniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Równość wobec prawa, także równa ochrona własności i innych praw majątkowych, nie oznacza zakazu różnicowania pozycji podmiotów. Według utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości sprowadza się do formuły: „równych należy traktować równo, a podobnych – podobnie” (wyrok z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; podobnie wyroki: z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; z 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34; z 23 czerwca 1999 r., sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83; z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). Z formuły tej wynika, że zachowanie równego traktowania jest konieczne w obrębie danej klasy (kategorii) podmiotów, charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Natomiast nie jest wykluczone zróżnicowanie sytuacji podmiotów należących do różnych kategorii, choć oczywiście „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach” (wyrok z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00). Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że szczególne cechy i rola przypisana przez ustrojodawcę podmiotom, jakimi są partie polityczne, w świetle powołanego orzecznictwa dostatecznie uzasadniają pewną odmienność ukształtowania ich sytuacji majątkowej, w tym – ograniczenie uprawnień właścicielskich. Na płaszczyźnie konstytucyjnej chodzi o to, by podmioty wyróżnione według określonego kryterium, zgodnego ze standardami demokratycznego państwa i sprawiedliwości

społecznej, były traktowane jednakowo. Podstawy wyodrębnienia partii politycznych są w pełni zgodne z Konstytucją. Nie można stawiać zarzutu nierównego traktowania, gdy w obrębie klasy podmiotów, w tym przypadku – partii politycznych – ustawodawca zachował równość. Wnioskodawca nie twierdzi zresztą, by to pozycja partii była zróżnicowana na skutek wprowadzenia art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p.

4. Ocena, iż art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. nie naruszają art. 64 Konstytucji, w zasadzie przesądza także o braku zasadności zarzutu niezgodności tych przepisów z art. 21 ust. 1 Konstytucji, deklarującego, że „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”. Ten ostatni przepis, będący zasadą ustrojową, ma charakter bardziej ogólny od szczegółowo regulującego kwestię ochrony praw majątkowych art. 64 Konstytucji. Jest oczywiste, że pogwałcenie norm wypływających z art. 64 zawsze musi być kwalifikowane jako naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00). Trudno zresztą wskazać, na czym mogłoby polegać naruszenie zasady ustrojowej z art. 21 Konstytucji, gdyby w konkretnym przypadku stwierdzono zgodność ocenianych przepisów z art. 64 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że rezultat badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów z punktu widzenia wzorców kontroli, jakimi są art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, musi być zawsze ten sam. Stosując to ustalenie w niniejszej sprawie, należy uznać, że stwierdzenie zgodności art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji oznacza jednocześnie, że przepisy te są zgodne z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Gdyby zachodziły jakiegokolwiek wątpliwości, czy kwestionowane przepisy ograniczające możliwość czerpania określonych dochodów z rzeczy godzą w ustrojową zasadę wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, dla ich odparcia wystarczy przywołać trafne spostrzeżenie zawarte w uzasadnieniu postanowienia SN z 1 października 2001 r., iż „ograniczenie sposobów osiągania dochodów z majątku partii ma na celu przede wszystkim zapewnienie prawidłowego funkcjonowania demokratycznych instytucji państwa”.

5. Jako ostatni Trybunał Konstytucyjny analizował zarzut niezgodności art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. z art. 2 Konstytucji. Powołaniu tego wzorca kontroli we wniosku nie towarzyszy ani bliższe wskazanie, o którą z zasad wyrażonych w tym przepisie chodzi, ani uzasadnienie, na czym naruszenie miałoby polegać. W piśmie procesowym złożonym w toku rozprawy wnioskodawcy uzupełnili argumentację, wskazując, że art. 24 ust. 5 u.p.p. jest „oczywiście nieracjonalny, sprzeczny z europejską tradycją prawną, niespójny z innymi przepisami ustawy i przepisami kodeksu cywilnego o użyczeniu”. Od razu należy stwierdzić, że ocena wewnętrznej spójności aktu prawnego oraz ewentualnej rozbieżności między aktami tej samej rangi (kodeks cywilny – ustawa o partiach politycznych) nie podlega kontroli konstytucyjnej. Natomiast zarzut nieracjonalności ustawodawcy może być uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny tylko wyjątkowo, gdy brak uzasadnienia danego przepisu jest ewidentny i stawia pod znakiem zapytania sens całej regulacji. W ocenie Trybunału, w niniejszej sprawie taka sytuacja na pewno nie zachodzi; przeciwnie: dotychczasowe rozważania, zwłaszcza zawarte w pkt IV, wskazują, iż ograniczenia wprowadzone w kwestionowanych przepisach są racjonalnie uzasadnione.

Nie przekonuje też argument „zawiedzionych nadziei” partii, które „w zaufaniu do istniejącego prawa zainwestowały w majątek nieruchomy”. Można wnosić, że w ten sposób wnioskodawcy formułują zarzut naruszenia zawartej w art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Argument ten jest jednak chybiony. Po pierwsze bowiem, raczej nierealne wydaje się twierdzenie, że w stosunkowo krótkim okresie obowiązywania przepisów w poprzednim kształcie, a także zważywszy na dość restryktywne określenie w nich źródeł dochodów partii, jakakolwiek partia polityczna

zgrupowała środki wystarczające na kupno nieruchomości. Świadome inwestowanie w nieruchomości przez partie, także pod rządem ustawy w kształcie sprzed kwestionowanych zmian, jeśli w ogóle miało miejsce, na pewno było zjawiskiem marginalnym. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kwestionowane przepisy nie pozbawiają partii politycznych nabytych przez nie nieruchomości, zaś ukształtowanie treści przysługujących do nich praw majątkowych stanowi przedmiot kontroli w ramach innego wzorca, a mianowicie – art. 64 Konstytucji. Wyżej przedstawiona analiza wykazała jednak, że nie nastąpiło naruszenie przepisów chroniących własność.

Gdy chodzi o ostatni argument, mający przemawiać – zdaniem wnioskodawców – za naruszeniem art. 2 Konstytucji, tj. tezę, iż kwestionowane przepisy powodują „upartyjnienie państwa i upaństwowienie partii politycznych”, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że teza ta nie zawiera oceny prawnej, lecz raczej wyraża stanowisko polityczne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z przepisów Konstytucji można wyprowadzić zasadę, że partie polityczne nie powinny występować w obrocie gospodarczym w roli przedsiębiorców; teza ta została wyżej wykazana. Poza tym jednak na poziomie Konstytucji nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć, jak powinny wyglądać stosunki państwo – partie polityczne, w szczególności, w jaki sposób powinno być uregulowane finansowanie partii. Niewątpliwie istnieje szereg rozwiązań prawnych, które mieszczą się w standardach konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego. Ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie jest też władny przyznać wnioskodawcom prawa, o które zabiegają, tj. – w niniejszej sprawie – możliwości odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali znajdujących się we władaniu partii politycznych, a niewykorzystywanych przez nie na cele statutowe.

Rola Trybunału ogranicza się do badania zgodności z Konstytucją konkretnego, przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego. W niniejszej sprawie wynik tego badania wypada pozytywnie: przepisy, których kontroli domagali się wnioskodawcy, nie naruszają żadnego z powołanych wzorców kontroli. Pierwszy z nich, art. 24 ust. 3 u.p.p., jest zgodny z art. 11, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p., nie tylko nie naruszają zasady równej ochrony prawa własności, ale – przeciwnie – są to przepisy, które zmierzają do zapewnienia równego statusu majątkowego partii politycznych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

Zdanie odrębne

Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Teresy Dębowskiej-Romanowskiej
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 14 grudnia 2004 r. w sprawie sygn. K 25/03

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03.

Podzielając zdanie składu orzekającego co do zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, zgłaszam jednak zdanie odrębne do uzasadnienia z następujących powodów.

Po pierwsze, nie zgadzam się z twierdzeniem, iż ustanowione przez zaskarżone przepisy ograniczenia we władaniu nieruchomościami i lokalami, będącymi własnością partii oraz w pobieraniu z nich dochodów i pożytków są nieznaczące a przez to, że nie dotyczą istoty prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu, „... korzystanie z rzeczy polegające na oddaniu jej osobie trzeciej jawi się jako jedno tylko z licznych uprawnień. Partia jako właściciel nieruchomości lub lokalu może korzystać z nich <osobiście> ... W takiej sytuacji partia oszczędza wydatków na wynajem niezbędnych pomieszczeń”.

Z takiego stanowiska – zawartego w uzasadnieniu – wypływa przekonanie, iż ustawowe odebranie prawa odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali oraz prawa nieodpłatnego udostępniania nawet na cele charytatywne tych nieruchomości, jest w przypadku partii w pełni konstytucyjnie uzasadnione bez żadnych, towarzyszących temu pozbawieniu, dodatkowych warunków, które by łągodziły lub kompensowały restrykcyjność takich przepisów.

Po wtóre, nie zgadzam się z tym nurtem uzasadnienia, który rozpatruje status prawny partii w sposób zbliżony do statusu instytucji publiczno-prawnych, w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego. Z takiego etatystycznego stanowiska, zrównującego instytucje socjologiczno-polityczną z instytucją publiczną wypływa przekonanie, iż partie są niejako z góry skazane na najdalej idące ograniczenia zarówno, jeśli chodzi o przysługujące im prawa majątkowe, jak i wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Zakłada się zatem, że partie mogą pozostawać na całkowitym i wyłącznym utrzymaniu państwa ze względu na to, iż dopuszczalne jest wyłączenie jakichkolwiek innych dochodów.

Moim zdaniem, z art. 11 ust. 1 Konstytucji wynika wprawdzie dopuszczalność bardzo daleko idących ograniczeń samodzielności majątkowej i finansowej partii – lecz nie takich, które w ogóle podważają sens nadania jej osobowości prawnej. Inaczej mówiąc, z art. 11 ust. 1 Konstytucji wynika dopuszczenie ograniczenia praw majątkowych i prawa do prowadzenia działalności gospodarczej – nie jest jednak tak, iż art. 11 ust. 1 Konstytucji wyłącza całkowicie zastosowanie zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), czy ochrony praw majątkowych (art. 21 ust. 1 Konstytucji) w odniesieniu do partii politycznych.

I

1. Zanim jednak przejdę do szerszego przedstawienia argumentów związanych z zarzutami w stosunku do uzasadnienia – obowiązana jestem wyjaśnić, dlaczego mimo powagi tych zarzutów zgadzam się z rozstrzygnięciem merytorycznym w sprawie.

Za takim rozstrzygnięciem przemawiają, moim zdaniem, dwa względy. Po pierwsze fakt, iż nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności przedmiotowych przepisów, ponieważ w zakresie kształtowania statusu prawno-majątkowego partii politycznych oraz podmiotowości prawnej partii – ustawodawcy przysługuje, większa (co nie oznacza nieograniczona), niż w odniesieniu do innych podmiotów prawa – swoboda polityczna. Po wtóre dlatego, iż pozbawieniu partii tak istotnej części uprawnień właścicielskich towarzyszyła swoista kompensata w postaci wyposażenia ich w prawo do subwencji i dotacji. Ta szczególnego rodzaju kompensata nie spowodowała zarazem, iż partie zostały ubezwłasnowolnione, jeśli chodzi o własne starania i odpowiedzialność za pomyślność finansową.

Jeśli chodzi o pierwszy wzgląd, to większa swoboda polityczna związana jest z celem tworzenia partii, z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Cel ten nakłada na ustawodawcę obowiązek aktywnej, a zarazem czujnej postawy, po to, by zadania partii

jako osoby prawnej nie przesłoniły jej celu społecznego, w imię którego jest tworzona i korzysta z politycznego, a czasami nawet finansowego wsparcia władz publicznych.

Poprzez partie polityczne bowiem ujawniane są różnorodne, pluralistyczne cele polityczne poszczególnych grup społecznych wraz z towarzyszącym im systemem i hierarchią wartości. Stąd też, dla społeczeństwa obywatelskiego wartością jest z jednej strony, dynamika życia politycznego, a więc pojawianie się nowych partii wyrażających nowe idee i interesy społeczne. Z drugiej strony, ważne jest też istnienie pewnych ram instytucjonalnych i formalnych działania partii, które służą jawności życia publicznego, kontroli prawnej nad działalnością partii, a także nieodzownej – w pewnym stopniu – stabilizacji sceny politycznej. Kompromis pomiędzy tymi przeciwstawnymi, ale godnymi zaakceptowania wartościami jest niesłuchanie trudny, zaś wybór, jaki dokonuje dane społeczeństwo w tym zakresie wyraża jego tożsamość obywatelską. Jest to więc wybór przede wszystkim polityczny, czyli taki, za który odpowiada się przed wyborcami.

System finansowania partii oparty o dochody ze składek członkowskich oraz z własnego majątku, czy też działalności gospodarczej (traktowanej zawsze pomocniczo), sprzyja rozwojowi liberalnego systemu partyjnego – zaś wymaganie jawności finansowania oznacza w tych warunkach poddanie działalności partii osądowi politycznemu wyborców.

System limitowanych, prawnie określonych źródeł dochodów z przewagą dochodów publicznoprawnych sprzyja kontrolowanemu przez państwo systemowi partyjnemu. Przesądzające znaczenie dla funkcjonowania systemu partyjnego ma wówczas nie tyle jawność ich gospodarki, co fakt, iż po uzyskaniu sukcesu wyborczego partie mogą liczyć już na dotacje i subwencje jako stałe i pewne źródło dochodów do końca kadencji; podczas gdy dochody z praw majątkowych takiej pewności nie dają.

Wybór takiego, a nie innego modelu systemu partyjnego nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego, byle tylko majątek partii nie wpływał wyłącznie przesądzająco na wyniki wyborów, a partie nie były tworzone dla maksymalizacji majątku, czy zysku.

Z drugiej zaś strony twierdzenie, iż nadanie osobowości prawnej partii politycznej nie musi łączyć się z jakimikolwiek uprawnieniami majątkowymi graniczyłoby z nihilizmem prawniczym. Oznaczałoby bowiem, w warunkach polskich, pozbawienie jej znaczącej części zdolności do samodzielnego funkcjonowania w obrocie, a przez to też funkcjonowania politycznego. Osobowość prawna partii w polskim systemie i tradycji prawnej jest jej niezbędna dla normalnego, bieżącego funkcjonowania. Nigdy nie może to przesłaniać zasadniczego celu, który nie jest celem partii jako osoby prawnej, a tym bardziej jako podmiotu gospodarczego, ale celem zbiorowości połączonej wspólnymi ideami politycznymi, wspólną hierarchią wartości oraz wolą, by ludzie w ten sposób myślący mogli wpływać na sprawowanie władzy w państwie. Osoby te nie są, ani nie powinny być połączone interesami majątkowymi.

Tak więc, cel polityczny, w imię którego rejestrowane są partie polityczne, zakłada możliwość bardzo daleko idących ograniczeń uprawnień majątkowych. Nigdy wszakże nie prowadzi to do zniesienia cech partii jako podmiotu prawa, czyli uniemożliwienia jej normalnego, samodzielnego funkcjonowania w życiu społecznym.

Zatem dopuszczalne ograniczenia uprawnień majątkowych partii są niezmiernie trudne do sprecyzowania na tle konkretnych rozwiązań ustawowych. Mamy bowiem do czynienia z szerokim spektrum możliwych ograniczeń, mieszczących się pomiędzy dwiema sytuacjami krańcowymi: tzn. pełnią uprawnień majątkowych, którym towarzyszy nakaz jawności finansowania, a sytuacją, gdy podmiotowość prawna partii jest już wyrażona ze swej istoty w znacznej części, tak że nie pozwala to jej uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym. Ta ostatnia sytuacja byłaby już jednak niewątpliwie niezgodna z konstytucyjnymi wymaganiami państwa prawnego.

Skutkiem niemożliwości sprecyzowania i skonkretyzowania dopuszczalnych granic wkraczania ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych partii jest to, iż ustawodawca ten swobodnie ocenia stopień nasilenia niebezpieczeństwa korupcyjnego, mafijnego, czy innego, sprzecznego z celem określonym w art. 11 Konstytucji działania partii. Od tej oceny uzależnia zaś stopień ingerencji w jej uprawnienia majątkowe. W ten sposób poszerzona została sfera politycznej swobody decyzyjnej parlamentu. Tym samym oznacza to, iż swoboda ta podlega przede wszystkim ocenie pozaprawnej z punktu widzenia racjonalności rozwiązań; w ograniczonym zaś zakresie ocenie prawnej TK. Na marginesie należy zauważyć, że w parlamencie są reprezentowane właśnie partie polityczne. Tym samym parlament sam najlepiej może ocenić nasilenie zagrożeń.

Przez to właśnie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, choć niewątpliwie nie może być *a priori* uznany za konieczny dla realizacji celu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 Konstytucji – wymyka się ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie jest bowiem w stanie ocenić, czy niebezpieczeństwo zdominowania celu politycznego działania partii przez cele gospodarcze było tak duże, że uzasadniało to reakcję ustawodawcy w postaci radykalnego zakazu tej działalności.

Równie radykalnym rozwiązaniem jest zakaz odpłatnego udostępniania posiadanych nieruchomości i lokali, czy wreszcie zakaz nieodpłatnego udostępniania tych lokali i nieruchomości nawet na działania charytatywne (a one przecież mogą zwiększać grono zwolenników partii). I w tym jednak przypadku, zgodzić się należy z rozstrzygnięciem TK w sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem możliwości zbadania, czy reakcja ustawodawcy była adekwatna do stopnia zagrożenia, ponieważ nie jest w stanie zbadać stopnia nasilenia zagrożenia. Jak wywiedziono słusznie w uzasadnieniu wyroku, przedmiotowe zakazy nie pozbawiły całkowicie partii politycznych możliwości funkcjonowania w obrocie cywilnym i realizacji celów politycznych. Przeto uważam, że mimo swego radykalnego charakteru zaskarżone ograniczenia mieszczą się jeszcze w porządku konstytucyjnym, ponieważ towarzyszą im rozwiązania kompensacyjne.

2. Przechodząc do kwestii, czy zaskarżone przepisy naruszają art. 64 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę własności stwierdzić należy co następuje.

Wbrew twierdzeniom uzasadnienia wyroku zakaz odpłatnego udostępniania stanowiących własność partii nieruchomości i lokali jest istotnym ograniczeniem własności tych partii. Pobieranie dochodów i pożytków jest bowiem nieodłącznym elementem składającym się na istotę własności. Partie zostały pozbawione najważniejszych i najbardziej powszechnie występujących w obrocie praw do wynajmowania, wydzierżawiania tych nieruchomości. W żadnej mierze nie przekonują także argumenty, iż pozbawienie tych praw nie ma tak istotnego znaczenia, ponieważ partie mogą korzystnie sprzedawać zbędne nieruchomości i lokale oraz mogą wykorzystywać je dla własnych celów, pomniejszając przez to koszty działalności.

Moim zdaniem, niewątpliwie w istocie własności mieści się prawo swobodnego dysponowania rzeczą, sposobu jej wykorzystywania.

Należy podkreślić, iż gwarancje ochrony własności, wynikające z art. 64 ust. 3 Konstytucji nie mogą być interpretowane w myśl postanowień art. 140 k.c. Ochrona prawa własności wynikająca z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji jest znacznie szersza i głębsza. Z istoty prawa własności wynika, że właściciel może korzystać z rzeczy oraz pobierać dochody i pożytki. Jego prawo zatem nie realizuje się ... „w granicach ustaw”. Przeciwnie, prawo pobierania dochodów i pożytków wynika z istoty i natury prawa własności – co nie oznacza, że nie może być ograniczane. Ograniczenie prawa pobierania

dochodów i pożytków następować może tylko w drodze ustawy jednak spełniającej wymagania konstytucyjne.

Pomniejszanie znaczenia prawa do osiągania korzyści z rzeczy prowadziłoby do uznania, iż postanowienia art. 64 ust. 3 Konstytucji nie mają większego znaczenia ustrojowego, skoro „bezkarnie” znika jądro, istota własności. Wydrążenia prawa własności z jego istotnych treści nie polega, moim zdaniem, tylko na pozbawieniu właściciela wszystkich tradycyjnych atrybutów własności, lecz także na pozbawieniu go tylko jednego z nich, ale w taki sposób, że swoboda dysponowania rzeczą, korzystania z niej zostaje zniesiona.

Wprawdzie ograniczenia te mają niewątpliwie istotny charakter, jednak nie są sprzeczne z art. 64 ust. 3 cz. 2 Konstytucji z następujących względów. Najważniejszy względ, to względ na fakt, iż w miejsce prawa pobierania dochodów i pożytków z rzeczy i praw majątkowych – ustawa wprowadziła nowe efektywne źródło dochodów, które niejako rekompensuje partiom skutki owego wyzbycia. Drugi względ (na który powołuje się uzasadnienie) – to względ na określony w art. 11 ust. 1 Konstytucji cel działania partii. Ta ostatnia przesłanka nie byłaby jednak wystarczająca dla uznania konstytucyjności zaskarżonych ograniczeń, gdyby nie zostało wprowadzone prawo do subwencji i dotacji.

Jak słusznie zwrócił uwagę Prokurator Generalny, to prawo do dotacji i subwencji miało mieć w zamierzeniu ustawodawcy, m.in. charakter rekompensaty doznanych istotnych ograniczeń prawa własności. Nie możemy wprawdzie mówić tutaj o „odszkodowaniu” w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, niewątpliwie jednak mimo ograniczeń podmiotowych dostępu partii politycznych do subwencji i dotacji, spełniają one w sensie polityczno-ustrojowym rolę ekwiwalentu za pozbawienie tych partii prawa odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali. Ekwiwalentność systemu subwencji i dotacji wyraża się także i w tym, że stwarza on partiom politycznym prawa podmiotowe do stałych i pewnych świadczeń okresowych z budżetu państwa. Prawa te zostały ukształtowane w taki sposób, że żadne czynniki, ani fakty nie mogą wpłynąć na zmniejszenie raz ustalonego świadczenia. Tak ukształtowanych praw do subwencji i dotacji nie ma w Polsce nawet samorząd terytorialny.

Poza granicami orzekania TK w przedmiotowej sprawie pozostaje ocena racjonalności przyjętych w tym zakresie rozwiązań. Dla potrzeb rozstrzyganej sprawy wystarczy stwierdzić, iż wbrew twierdzeniom wnioskodawców, rozwiązanie takie w dużej mierze pozwala partiom, które mają już znaczny majątek w nieruchomościach i lokalach, a przekroczyły wymagany próg wyborczy utrzymywać te nieruchomości i lokale ze środków subwencyjnych i dotacyjnych, a więc ze środków publicznych.

Raz jeszcze należy podkreślić, że ocena preferencji politycznych ustawodawcy, racjonalności i skuteczności rozwiązań prawnych w tym zakresie nie podlega kognicji Trybunału.

W sumie zatem mimo, że zaskarżone przepisy dotyczą istoty własności partii politycznych – nie naruszają one art. 64 ust. 3 Konstytucji ze względu na to, że zapewniają partiom *sui generis* odszkodowanie w postaci stałego źródła finansowania, rekompensującego im uszczerbek związany z pozbawieniem prawa odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali. Przepisy te nie znoszą samodzielności partii i pozwalają im realizować cele własne oraz cele społeczne, o których mowa w art. 11 ust. 1 Konstytucji.