

M.P. 2000 Nr 3 poz. 46**WYROK**

z dnia 8 marca 2000 r.

Sygn. Pp 1/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Janusz Trzeciński

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 marca 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie, VII Wydział Cywilny Rejestrowy z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o zbadanie:

zgodności z konstytucją zasad działania Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w § 30 lit. d) statutu partii z art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Paragraf 30 lit. d) statutu Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie dotyczącym powoływania i odwoływania przewodniczących zarządów regionów jest zgodny z art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Sąd Okręgowy w Warszawie, VII Wydział Cywilny i Rejestrowy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją zasad działania Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w § 30 lit. d) statutu. Na podstawie kwestionowanego przez Sąd Okręgowy postanowienia statutu przewodniczącego regionu, który w myśl § 58 statutu partii jest organem władzy, powołuje i odwołuje przewodniczący partii. Taka regulacja – w ocenie Sądu – jest niezgodna z art. 11 konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Sąd Okręgowy podniósł, iż prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne, wyrażone w art. 11 Konstytucji RP, nie jest prawem nieograniczonym. Ustawodawca mając na uwadze interes publiczny i zagwarantowanie demokratycznego ustroju państwa może określić granice tego prawa, uzależniając możliwość funkcjonowania partii od spełnienia określonych warunków. Artykuł 11 Konstytucji RP nakłada na partie polityczne obowiązek osiągnięcia ich celów metodami demokratycznymi. Uzupełnieniem art. 11 konstytucji jest ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604 ze zm.). W myśl art. 8 tejże ustawy partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów. Regulacja przewidziana w § 30 lit. d) statutu partii Chrześcijańska Demokracja III RP, przyjętego przez Kongres obradujący we wrześniu 1998 r., nie spełnia tego wymagania. Mając

powyższe na względzie Sąd Okręgowy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 21 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych w zw. z art. 8 tejże ustawy oraz w zw. z art. 11 i 188 pkt. 4 Konstytucji RP z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii ChDRP z konstytucją.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 21 września 1999 r. zajął stanowisko, iż postępowanie w sprawie wniosku Sądu Okręgowego o zbadanie zgodności § 30 lit. d) statutu Chrześcijańskiej Demokracji III Rzeczypospolitej Polskiej z art. 8 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych i art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podlega umorzeniu wobec braku uprawnionego wnioskodawcy (art. 39 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Ustosunkowując się do wniosku, Prokurator Generalny rozważył przede wszystkim kwestię legitymacji procesowej Sądu Okręgowego w Warszawie do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że Sąd Okręgowy oparł swoje wystąpienie na art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604). Zgodnie z tym przepisem Sąd Okręgowy w Warszawie może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej, jeżeli partia polityczna wprowadzi do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Ustawa o partiach politycznych weszła w życie 19 września 1997 r. Prokurator Generalny podkreślił, że 17 października 1997 r. weszła w życie nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 188 określa kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał orzeka m.in. o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4). Natomiast w art. 191 ust. 1 konstytucji ustrojodawca wymienia podmioty, które uprawnione są do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach określonych w art. 188. Oznacza to, że żaden inny podmiot, w tym sąd, nie ma prawa do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym abstrakcyjnej (następczej) kontroli norm prawnych. Każdy sąd może natomiast, stosownie do przepisu art. 193 Konstytucji RP, przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne. W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 21 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jako sprzeczny z art. 191 ust. 1 konstytucji uległ bezpośredniej derogacji, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori*. Uchylenie normy przedkonstytucyjnej oznacza, że przestaje ona obowiązywać *ex tunc*, tj. od momentu

wejścia w życie Ustawy Zasadniczej. W konsekwencji od momentu wejścia w życie konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., zastosowanie przepisu z nią sprzecznego (w niniejszej sprawie art. 21 ustawy o partiach politycznych) będzie pozbawione skuteczności prawnej. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny powinien umorzyć postępowanie stwierdzając, iż norma art. 21 ustawy o partiach politycznych utraciła moc obowiązującą i tym samym Sąd Okręgowy w Warszawie nie jest już – w świetle nowej konstytucji (art. 191 ust. 1) – legitymowany do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej.

Powyższa teza została sformułowana na podstawie analizy relacji pomiędzy normami konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. i normami przedkonstytucyjnych ustaw zwykłych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wobec braku ogólnej klauzuli derogacyjnej, art. 21 ustawy o partiach politycznych należy interpretować na tle postanowień art. 8 Konstytucji RP, który nie tylko przyznaje Ustawie Zasadniczej charakter najwyższego prawa, ale też wskazuje wyraźnie, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Tym samym „należy przyjąć jako zasadę, że postanowienia konstytucji zyskują bezpośrednią stosowalność z momentem jej wejścia w życie”. Prokurator Generalny zwraca uwagę, iż z żadnej normy konstytucyjnej, a w szczególności z art. 236 konstytucji nie wynika by warunkiem stosowania przepisów konstytucyjnych było uprzednie usunięcie z systemu prawa ustaw z nimi sprzecznych. Milczenie konstytucji w tym zakresie trzeba zatem traktować jako odesłanie do ogólnej zasady z art. 8 ust. 2 konstytucji. Jak wywodzi dalej Prokurator Generalny, obecna konstytucja zawiera niemałą liczbę norm konkretnych, sformułowanych według tych samych reguł legislacyjnej precyzji, które odnoszą się do redagowania ustaw zwykłych. Niektóre z tych norm wkroczyły w materie regulowane ustawami przedkonstytucyjnymi. Przykładem takiej regulacji jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 191 ust. 1 konstytucji, określający podmioty uprawnione do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Wśród wymienionych w art. 191 ust. 1 podmiotów nie ma sądów. Tymczasem przedkonstytucyjna ustawa o partiach politycznych przewiduje w art. 21 możliwość występowania Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Pomiędzy tymi normami zachodzi więc „swego rodzaju symetria treściowa (bliskość norm)”. W konsekwencji „normy te, w sensie materialnym, wzajemnie się wykluczają”. Przy takiej relacji między normami, norma konstytucyjna ma charakter bezpośrednio derogacyjny. Z tych względów – stwierdza Prokurator Generalny – Sąd Okręgowy w Warszawie utracił legitymację do

występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto – zauważa Prokurator Generalny – nowa ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym znowelizowała ustawę z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (jeszcze wówczas obowiązującą), w ten sposób, że uprawnienie Sądu Wojewódzkiego w Warszawie do występowania do Trybunału Konstytucyjnego zastąpiła uprawnieniem Prokuratora Generalnego (art. 87 pkt 1). W ten sposób dostosowano przepisy ustawy o partiach politycznych do przepisów uchwalonej, ale jeszcze nie obowiązującej wtedy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W nowej ustawie z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, zachowano jednak uprawnienie Sądu Wojewódzkiego, wbrew przepisom art. 191 ust. 1 konstytucji.

II

Na rozprawie 8 marca 2000 r. przedstawiciel Sądu Okręgowego jako wnioskodawca oraz Prokurator Generalny podtrzymali dotychczasowe stanowiska złożone na piśmie, rozwijając przedstawioną w nich argumentację.

Przedstawiciel Sądu Okręgowego, odnosząc się do wniosku Prokuratora Generalnego złożonego na piśmie o umorzenie postępowania ze względu na brak uprawnionego wnioskodawcy, stwierdził, że prawo sądu do wystąpienia w trybie art. 14 ustawy o partiach politycznych zostało oparte na delegacji wynikającej z art. 58 konstytucji. Treść swojego wystąpienia na rozprawie złożył na piśmie. Ponadto przedstawił fragment protokołu z rozprawy przed Sądem Okręgowym, poprzedzającej wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, w trakcie której przedstawiciel Partii ChD III RP przyznał, iż przepis § 30 lit. d) statutu był przedmiotem dyskusji podczas Kongresu partii i że zwracano wówczas uwagę na małą demokratyczność struktur. Ostatecznie jednak Kongres uznał za celowe powoływanie przewodniczących regionów przez przewodniczącego partii.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego jak i pełnomocnik Partii ChD III RP zakwestionowali uprawnienia Sądu Okręgowego do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie statutu partii.

Pełnomocnik Partii ChD III RP, nawiązując do wniosku Sadu Okręgowego, odwołał się do przepisów konstytucji dotyczących tworzenia partii i wolności zrzeszania się. Wskazując na zawarte w konstytucji odesłanie do ustawy stwierdził, iż delegacja ta

zawiera konkretne wytyczne co ustawa ma zawierać i kiedy może reglamentować wolność zrzeszania się. Ponadto zarzucił, że wniosek Sądu Okręgowego o zbadanie zgodności z konstytucją zasad działania partii, jest błędny, gdyż konstytucja przewiduje możliwość badania tylko celów lub działalności partii a nie zasad działania. Poddał w wątpliwość możliwość jakiegokolwiek kontroli struktur partii. Zdaniem pełnomocnika partii, ustawa o partiach politycznych pozostaje w wyraźnej sprzeczności z konstytucją, bowiem wprowadza warunki, których nie ma w konstytucji.

III

1. Na wstępie wymaga rozważenia legitymacja procesowa Sądu Okręgowego w Warszawie, który – występując do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją zasad działania Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej określonych w § 30 lit. d) jej statutu – oparł się na art. 21 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604).

Zajmując stanowisko wobec tego wniosku, Prokurator Generalny w piśmie z 21 września 1999 r. wniósł o umorzenie sprawy wobec braku uprawnionego wnioskodawcy. Jego zdaniem krąg podmiotów legitymowanych zarówno generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1-2), jak i indywidualnie (art. 191 ust. 1 pkt. 3-5 i ust. 2) do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym abstrakcyjnej (następczej) kontroli norm prawnych ma charakter enumeratywny. Wśród podmiotów wymienionych w tym przepisie nie ma w ogóle sądów, które mogą przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne na zasadach określonych w art. 193 konstytucji. Konstytucja nie zawiera ogólnej klauzuli derogacyjnej wobec dotychczasowego porządku prawnego, dlatego art. 21 ustawy o partiach politycznych należy interpretować na tle postanowień art. 8 konstytucji. Odwołując się do poglądów doktryny, Prokurator Generalny dowodzi, że pomiędzy nową normą konstytucyjną (art. 191 ust. 1) a dawną normą ustawy zwykłej (art. 21 ustawy o partiach politycznych) jest tego rodzaju symetria treściowa, która prowadzi do wniosku, że art. 21 ustawy o partiach politycznych uległ bezpośredniemu uchyleniu zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori*. Uznanie zaś uchylecia tej normy przedkonstytucyjnej oznacza, że przestaje ona obowiązywać *ex tunc*, t.j. od momentu wejścia w życie konstytucji.

2. Wątpliwości dotyczące obowiązywania art. 21 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, muszą być rozpatrzone na szerszym tle, są bowiem fragmentem bardziej złożonego, i zarazem wyjątkowo kontrowersyjnego, problemu skutków wejścia w życie nowej konstytucji dla dalszego obowiązywania ustaw wcześniejszych (przedkonstytucyjnych). Faktem bowiem jest, że wiele unormowań ustawowych przyjętych przed dniem wejścia w życie konstytucji okazuje się teraz być niezgodne z jej postanowieniami. Z uwagi na stosunkowo krótki okres obowiązywania konstytucji problemem tym zajęła się przede wszystkim doktryna prawa konstytucyjnego.

W naszej kulturze prawnej, jak dowodzi S. Wronkowska, uważa się, że rozwiązaniem typowym jest „przejęcie” norm przedkonstytucyjnych przez nowego ustrojodawcę, a nie budowanie całego systemu prawnego na nowo, na podstawach wyznaczonych przez nową konstytucję. Jest jednak zarazem bezsporne, że ustrojodawca nie przejmuje wszystkich dotąd obowiązujących norm, a jedynie te, które nie są niezgodne z nową ustawą zasadniczą i tylko tym normom udziela legitymizacji. Pojawia się wtedy pytanie, które normy są niezgodne z nową konstytucją (S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa* [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, sierpień 1999, s. 66).

W doktrynie ogólnie rozróżnia się dwa sposoby rozwiązywania konfliktu pomiędzy nową konstytucją a dawnym ustawodawstwem. „Z jednej strony, możliwe jest utrzymanie w mocy dawnych przepisów do czasu wydania przez parlament nowych regulacji, to jednak w sposób oczywisty zapoznaje rolę konstytucji jako ustawy zasadniczej. Z drugiej strony, możliwe jest uznanie, że nowa konstytucja natychmiast zyskuje pełnię mocy obowiązującej, to zaś oznacza eliminację niekonstytucyjnych ustaw z systemu prawnego. Eliminacja ta może być przeprowadzona przy zastosowaniu różnorodnych metod legislacyjnych. Koncepcja derogacji przyjmuje, że nowa konstytucja – jako *lex posterior* – uchyla z momentem wejścia w życie wszelkie przepisy prawne sprzeczne z jej postanowieniami. (...) Natomiast koncepcja tzw. wtórnej niekonstytucyjności przyjmuje, że dawne przepisy nie ulegają automatycznej derogacji, a jedynie – z momentem wejścia w życie konstytucji – stają się niekonstytucyjne. Dopiero więc urzędowe stwierdzenie tej niekonstytucyjności (co w odniesieniu do ustaw może dokonać tylko TK) spowoduje utratę mocy prawnej tego przepisu” (L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, z. 11-12, s. 108

i n.). Jeżeli chodzi o konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. przyjmuje się, że nie zawiera ona żadnego wyraźnego przepisu derogacyjnego o charakterze ogólnym (L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne* [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 43). Pewne aspekty relacji między nową konstytucją a ustawodawstwem wcześniejszym zostały wprowadzone podjęte w art. 236 i 239 ust. 1 konstytucji, jednak w żadnym wypadku nie dają one podstaw do formułowania zasad ogólnych.

Art. 236 ust. 1 konstytucji ustala obowiązek Rady Ministrów do wykonania w ciągu 2 lat – inicjatyw ustawodawczych „niezbędnych do stosowania Konstytucji”. Chodzi tu jednak tylko o takie sytuacje, gdy w konstytucji pojawiły się unormowania których zastosowanie w praktyce możliwe będzie dopiero po uchwaleniu stosownych „ustaw wykonawczych”. W żadnym razie nie można natomiast przypisywać unormowaniu zawartemu w art. 236 znaczenia szerszego i wyprowadzać z niego wniosku, iż utrzymał on w mocy całokształt przedkonstytucyjnego ustawodawstwa, nawet sprzecznego z nową konstytucją, do czasu uchwalenia nowych ustaw.

Z kolei podstawowa treść art. 239 ust. 1 sprowadza się do ustanowienia czasowego wyjątku od ogólnej zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ustanowionej w art. 190 konstytucji. Przepis ten, chociaż już dzisiaj wygasł, dawał wyraz założeniu, że po wejściu w życie konstytucji nadal mogą obowiązywać w systemie prawa ustawy przedkonstytucyjne z tą konstytucją niezgodne. Jednocześnie uznano, że ze sformułowań art. 239 ust. 1 nie można wyprowadzić generalnego odrzucenia derogacyjnego efektu wejścia w życie konstytucji i przyjąć, że wszelkie dawne ustawy zachowują moc obowiązującą do czasu ewentualnego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny ich niekonstytucyjności. Tym samym unormowania zawarte w przepisach przejściowych konstytucji nie tworzą żadnej normy, która w sposób wyraźny utrzymywałaby w mocy ustawy sprzeczne z nową konstytucją i przedłużała okres ich obowiązywania do momentu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o ich niekonstytucyjności lub do momentu uchwalenia ustaw nowych. Stanowisko takie doktryna oparła głównie na innych postanowieniach konstytucyjnych, przede wszystkim na przyznaniu konstytucji najwyższego miejsca w systemie prawa (art. 8 ust. 1) i wprowadzeniu nakazu jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2). Na tych zasadach oparto też poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o bezpośredni efekt derogacyjny nowej konstytucji. Poszukując takiej miano bowiem na uwadze możliwie najpełniejsze

urzeczywistnienie tych zasad. Z tego też punktu widzenia nawiązanie do zasady *lex posterior derogat legi priori* uznano za ze wszech miar uzasadnione, podkreślając, że nowa konstytucja jest nie tylko ustawą hierarchicznie nadrzędną (ustawą zasadniczą), ale też ustawą późniejszą wobec ustawodawstwa przedkonstytucyjnego.

Natomiast samą odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie można mówić o prostym uchyleniu dawnych norm w dniu wejścia w życie konstytucji, doktryna uzależniła od sposobu sformułowania wchodzących w grę postanowień konstytucyjnych i ich treści w relacji do treści norm dawnego ustawodawstwa. Zwrócono bowiem uwagę, że postanowienia konstytucyjne są formułowane w bardzo różny sposób, że obok norm konstytucyjnych, mówi się też o zasadach oraz wartościach konstytucyjnych, że nawet normy konstytucyjne *sensu stricto* są zapisywane z różnym nasileniem abstrakcyjności i uniwersalności zawieranych w nich treści. Każda z tych norm, zasad czy wartości może stać się podstawą (punktem odniesienia) dla kontroli zgodności ustawy zwykłej z konstytucją, ale proces ustalania takiej zgodności będzie przybierał bardzo różny charakter w zależności od sposobu ich sformułowania i wynikających z nich treści prawnych.

W doktrynie wyodrębniono dwie różne sytuacje. Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy konstytucja zawiera normy sformułowane według tych samych reguł legislacyjnej precyzji, które odnoszą się do redagowania ustaw zwykłych. Obecna konstytucja zawiera niemałą liczbę takich norm, niektóre z nich weszły w miejsce podobnych sformułowań zawartych w małej konstytucji, inne wkroczyły w materię pozostawioną dotąd poza bezpośrednią regulacją konstytucyjną. W wielu takich przypadkach zachodzi swego rodzaju „symetria treściowa pomiędzy nową normą konstytucyjną a dawną normą ustawy zwykłej. W sensie formalnym zakres treściowy tych norm jest identyczny, natomiast w sensie materialnym zawierają one postanowienia wzajemnie wykluczające się (postanowienia o logicznie przeciwstawnym charakterze). Z tego punktu widzenia można więc mówić o formalnej identyczności tych norm, a materialna sprzeczność między nimi może być określona jako niezgodność typu logicznego (niezgodność formalna). W żadnej bowiem sytuacji nie jest możliwe jednoczesne wypełnienie obu norm a sprzeczności między tymi normami nie da się usunąć w drodze wykładni” (*tamże*, s. 49-50). W tych przypadkach, w których zachodzi tego rodzaju sprzeczność pomiędzy formalnie identycznymi normami nowej konstytucji i dawnego ustawodawstwa – nowej konstytucji należy przyznać walor „bezpośrednio derogacyjny”. Oznacza to, że nowa konstytucja wchodząc w życie uchyla normy dawnych

ustaw. Wszelkie orzeczenia czy rozstrzygnięcia konstatające ten fakt mogą mieć tylko charakter deklaratoryjny, bo skutki prawne uchylecia powstają już w dniu wejścia konstytucji w życie (L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne*, s. 51).

Druga sytuacja powstaje wówczas, gdy zachodzi niezgodność pomiędzy ogólnymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi a normami dawnego ustawodawstwa. W tych przypadkach nowej konstytucji nie można przyznać waloru bezpośrednio derogacyjnego, a więc nie da się podjąć rozstrzygnięcia w oparciu o zasadę *lex posterior* i konieczne staje się sięgnięcie do procedur i rozumowań właściwych kontroli konstytucyjności ustaw. W Polsce kontrola taka opiera się na założeniu obowiązywania niekonstytucyjnej normy (mimo jej wadliwości) aż do momentu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jej niezgodności z konstytucją. Orzeczenie takie działa *ex nunc*, a wcześniejsze skutki niekonstytucyjnej normy mogą być tylko poddane sankcji, o ile pozwala na to zasada pewności prawa i ochrona praw osób trzecich. W rezultacie stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego sprowadza się do stwierdzenia, że po wejściu w życie konstytucji możliwe będzie wskazanie zarówno takich norm przedkonstytucyjnych, które ulegną bezpośredniemu uchyleciu, jak i takich, które tylko staną się niekonstytucyjne. Nie ma tym samym podstaw, by skutkom wejścia w życie konstytucji przypisywać zawsze jednakowy charakter, a ocena tego charakteru będzie musiała dokonywać się *a casu ad casum*.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnotować można dwa wyroki, wiążące się z problemem rozstrzygania niezgodności ustaw przedkonstytucyjnych z nową konstytucją. W sprawie K. 36/97 Trybunał Konstytucyjny uznał generalnie za zasługujący na aprobatę pogląd, że gdy konflikt norm nie będzie miał na tyle charakteru oczywistego (symetrycznego), by możliwe było zastosowanie zasady *lex posterior*, to konflikt ten będzie musiał być rozstrzygnięty na podstawie zasady *lex superior*, a więc w procedurze kontroli konstytucyjności (OTK ZU Nr 5/98, poz. 65). Jednakże w tej konkretnej sprawie analizując relację art. 22 ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii do art. 46 konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zawarta w art. 46 konstytucji regulacja jest całkowicie nowa i z tego względu nie może wchodzić w grę zasada derogacji w stosunku do treściowo symetrycznej wcześniejszej normy. Natomiast art. 22 ust. 4 ustawy – mimo jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi, jakie obowiązywały w chwili ustanowienia tej ustawy – jest niezgodny z art. 46 konstytucji.

Odmienne stanowisko Trybunału powodowałoby utrzymanie – nie dającej się usunąć w procesie stosowania prawa – niezgodności ustawowego przepisu z konstytucyjnym wzorcem i tym samym godziłoby w zasadę nadrzędności konstytucji. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawa została uchwalona już po uchwaleniu przez Zgromadzenie Narodowe konstytucji, która w tym czasie podlegała procedurze zatwierdzającego referendum. Ustawodawca zwykły powinien był zatem w tej sytuacji brać pod uwagę, że ustawa może wejść w życie w czasie zbliżonym do – wówczas potencjalnego – wejścia w życie konstytucji i z tego względu nie dopuścić do sprzeczności stanowionego przepisu ustawy z przyszłą konstytucją (OTK ZU Nr 5/98, s. 418).

Natomiast w wyroku z 8 grudnia 1999 r., (*sygn. SK 19/99*, OTK ZU Nr 7/99, poz. 161) Trybunał Konstytucyjny wyraził myśl bardziej ogólną: „Uznanie, że dwa przepisy – dawnej ustawy i nowej konstytucji dotyczą tej samej materii i charakteryzują się podobnym stopniem konkretności (symetrią treściową) pozwala przyjąć, że kolizja tych przepisów jest na tyle wyraźna, że powstała sytuacja ich *sprzeczności* (co nakazuje dać bezpośrednio pierwszeństwo nowej konstytucji, zgodnie z ogólną zasadą *lex posterior derogat legi priori*). Odróżnić to należy od sytuacji *niezgodności* stanowiącej w praktyce regułę, a polegającej na kolizji konkretnego przepisu ustawy z bardziej ogólną normą lub zasadą konstytucyjną i zawsze wymagającej ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny”.

4. Rozpatrując kwestię zarzuconego braku legitymacji procesowej Sądu Okręgowego w Warszawie do wystąpienia na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604), trzeba przede wszystkim poddać analizie treść przepisów, z których Prokurator Generalny wyprowadza wniosek o występującej pomiędzy nimi symetrii treściowej.

Powołany art. 191 ust. 1 konstytucji określa ogólnie podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach, o których mowa w art. 188 konstytucji. Uważna analiza treści art. 191 konstytucji wskazuje na to, że ustrojodawca zróżnicował legitymację procesową podmiotów wymienionych w tym przepisie. Zróżnicowanie z punktu widzenia zakresu hierarchicznej kontroli norm w trybie procedury abstrakcyjnej dało podstawę do klasyfikacji w doktrynie tych podmiotów na ogólnie (generalnie) i indywidualnie legitymowane. Przypomnieć jednak trzeba, że niezależnie od podstawowej funkcji Trybunału Konstytucyjnego, jaką jest hierarchiczna kontrola norm (art. 188 pkt. 1-3 i 5), Trybunał orzeka także o zgodności z konstytucją

celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 konstytucji). Sama konstytucja nie określa formy, w jakiej owe cele powinny być wyrażone, aby mogły stać się przedmiotem kontroli w aspekcie zgodności z konstytucją. Nie czyni tego w szczególności art. 11 konstytucji, określający pozycję ustrojową partii, czy też art. 58 dotyczący wolności zrzeszania się i zakresu ograniczeń tej wolności. Wydaje się także, że pojęcie „programu” w rozumieniu art. 13 konstytucji ma charakter najbardziej ogólny, obejmujący wszelkie formy wyrażania sprzecznej z konstytucją treści. Konstytucja tworzy więc materialnoprawną podstawę kontroli zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych, jednakże tryb tej kontroli konkretyzuje wspomniana ustawa o partiach politycznych z 1997 r. Tak to zresztą było rozumiane w toku prac nad nową konstytucją. Jak to bowiem stwierdził ekspert Komisji Konstytucyjnej prof. Leszek Wiśniewski, wszystkie zrzeszenia podlegające rejestracji – w tym również partie polityczne, o których legalności rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny – są analizowane przez sądy w toku rejestracji, pod względem celów działalności wyrażonych w statucie. Dlatego, jego zdaniem, formuła mówiąca o zakazie działalności zrzeszeń, których cel lub działalność jest sprzeczna z konstytucją lub ustawą (art. 58 konstytucji), jest poprawna i konieczna. „Ustawą jest bowiem Prawo o stowarzyszeniach, również ustawa o partiach politycznych; obie te ustawy określają wymogi dotyczące stowarzyszeń i partii” (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego XXXVII, s. 117). W świetle powołanej ustawy o partiach politycznych dokumentem, w którym partia polityczna określa jej cele, strukturę i zasady działania, jest statut, uchwalany przez zgromadzenie ogólne członków partii lub zgromadzenie ich demokratycznie wybranych przedstawicieli (art. 10). Ten też dokument, jako podstawa programowo-organizacyjna partii jest warunkiem wpisu partii do ewidencji i przedmiotem badania w toku sądowego postępowania co do zgodności celów z konstytucją. Skoro przedmiotem postępowania przed TK w sprawie o zbadanie zgodności celów lub działalności partii politycznych z konstytucją będzie statut, a więc akt nie mający normatywnego charakteru, to nie można byłoby w drodze rozszerzającej wykładni przyjąć, że podmiotom legitymowanym w myśl art. 191 ust. 1 pkt 2-6 konstytucji do wszczęcia postępowania o zbadanie hierarchicznej zgodności norm, przysługuje także prawo inicjowania kontroli zgodności także aktów nienormatywnych, w tym wypadku statutów partii politycznych. Ze względu na przedmiot kontroli (statut partii politycznej) uznać trzeba, że i przewidziana w art. 193 konstytucji kontrola konkretna nie rozciąga się na te przypadki. Można jedynie dostrzec jej daleko idące podobieństwa z wystąpieniami

Sądu Okręgowego w Warszawie jako prowadzącego ewidencję do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 14 i 21 ustawy o partiach politycznych.

W toku sądowego postępowania badanie zgodności celów lub działalności partii politycznych z konstytucją ma miejsce zarówno przy ubieganiu się o wpis do ewidencji (art. 11-12 ustawy), jak i w razie wprowadzenia do statutu zmian (art. 21 ust. 1). Badanie zgodności z konstytucją celów lub działalności partii może mieć miejsce także po zakończeniu sądowych procedur (art. 42-44) bądź niezależnie od nich w stosunku do partii nie ubiegających się o wpis do ewidencji. Ustawa rozróżnia zatem dwa rodzaje kontroli zgodności z konstytucją. Przewidziane w art. 14 i art. 21 ustawy badanie zgodności, odmiennie, niż wskazane w art. 42-44, występuje w toku postępowania sądowego, jednakże p r z e d wpisem partii politycznej do ewidencji (art. 14) względnie p r z e d wprowadzeniem do statutu zmiany (art. 21). Na sądzie ciąży obowiązek dokonania wpisu partii politycznej do ewidencji „niezwłocznie, jeżeli zgłoszenie jest zgodne z przepisami prawa” (art. 12 ust. 1 ustawy). Ten rodzaj kontroli zgodności z konstytucją można określić jako profilaktyczny. Celem jest bowiem zapobieżenie wystąpieniu zdarzenia niezgodnego z konstytucją. W tej fazie sądowego postępowania podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji nie przysługuje jeszcze prawo wszczęcia postępowania przed TK, prawo to powstanie dopiero po wpisie do ewidencji. W doktrynie dowodzi się, że postępowanie o zbadanie zgodności celów lub działalności partii politycznych, w ramach generalnej kompetencji TK określonej w art. 188 pkt 4 konstytucji, może przybrać trojaki postać: a) na etapie rozpatrywania wniosku o wpis partii do ewidencji na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o partiach politycznych (postępowanie prewencyjne); b) postępowanie związane z wprowadzeniem zmian do statutu partii już zaewidencjonowanej na podstawie art. 21 ust. 1 powołanej ustawy, traktowane również jako prewencyjne. Postępowanie opisane w art. 21 ust. 1 uznaje się za odmianę postępowania, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o partiach politycznych; w obydwu przypadkach postępowanie wszczęte przed TK jest postępowaniem wpadkowym, będącym fragmentem postępowania toczącego się przed sądem. W przypadku opisanym w art. 21 idzie o dopuszczalną zmianę statutu; c) postępowanie mające charakter kontroli następczej, prowadzone w trakcie funkcjonowania partii politycznej, gdy podmiot upoważniony na podstawie art. 191 ust. 1 konstytucji poweźmie wątpliwość czy cele partii określone w jej statucie lub programie, są zgodne z konstytucją. To postępowanie jest klasycznym postępowaniem realizacji kompetencji TK w sprawie badania zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W

tym wypadku mogą wystąpić z wnioskiem wszystkie podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 konstytucji, wśród których nie ma sądu (*Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, uwaga 1 do art. 56). Z przedstawionymi wyżej trzema postaciami kontroli zgodności z konstytucją, a więc przewidzianymi w art. 14, 21 i art. 42-44 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 56 ustawy o TK, wiążą się różne skutki prawne (odmowa wpisu do ewidencji lub wykreślenie z niej).

Wskazane wyżej różnice wskazują na brak symetrii treściowej pomiędzy późniejszym przepisem konstytucji a wcześniejszymi przepisami ustawy. Jeżeli zatem można byłoby dopatrywać się rozbieżności regulacji co do kontroli konstytucyjności partii politycznych, to jednak jedynie w ramach tzw. niekonstytucyjności wtórnej, w tym zaś zakresie nie tylko nie zostało wszczęte postępowanie, ale Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do odmowy stosowania przepisów ustawy o partiach politycznych na zasadzie bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2). Zauważyć bowiem trzeba, że odmienna wykładnia, prowadząca do derogacji przepisów art. 14 i art. 21 ustawy, postawiłaby pod znakiem zapytania jakąkolwiek aktywność sądu w toku postępowania o wpis do ewidencji a w szczególności przewidziane w art. 12 ust. 1 badanie zgodności z przepisami prawa. Przy zakwestionowaniu mocy obowiązującej tych przepisów trzeba byłoby wziąć pod uwagę następujące warianty zachowania Sądu Okręgowego w Warszawie jako prowadzącego ewidencję partii politycznych w sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności statutu z konstytucją: 1) dokonuje wpisu do ewidencji, w oczekiwaniu, że podmiot konstytucyjnie uprawniony podejmie odpowiednią inicjatywę, a to oznaczałoby pomijanie konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej a z sądu czyniłoby jedynie organ techniczno-rejestrujący; 2) z powołaniem się na bezpośrednie stosowanie konstytucji (art. 8 ust. 2), samodzielnie ocenia konstytucyjność statutu lub jego zmian, co z kolei przede wszystkim ze względu na obowiązek posłuszeństwa ustawom, ale także ze względu na szczególną wagę materii (pozycję ustrojową partii politycznych) i charakter decyzji (zarzut upolityczniania) byłoby niedopuszczalne i niepożądane.

W konkluzji tych rozważań Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że nie zachodzi symetria treściowa pomiędzy art. 191 ust. 1 konstytucji a art. 21 (odpowiednio i art. 14) ustawy o partiach politycznych, nakazująca w drodze reguły *lex posterior* przyjęcie derogacji powołanych przepisów ustawy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odmienność trybu postępowania i przedmiotu kontroli pozwala na przyjęcie wykładni w zgodzie z konstytucją i w konsekwencji uznanie dopuszczalności wystąpienia przez Sąd w trybie art. 14 względnie art. 21 do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności statutu lub działalności partii politycznych z konstytucją.

IV

1. Przechodząc do merytorycznej oceny wątpliwości sformułowanych w wystąpieniu Sądu Okręgowego w Warszawie, konieczne jest zwrócenie uwagi na pozycję ustrojową i charakter partii politycznej. Partia polityczna bowiem jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony natomiast przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje niejednokrotnie partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego demokratycznego porządku prawnego. Z tego zakorzenienia partii politycznych zarówno w wolności jednostki do realizowania w zorganizowanej formie jej politycznych aspiracji, jak i wpływania tych zorganizowanych form na politykę państwa, wynikają ogólne założenia konstytucyjne dotyczące zasad wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz dopuszczalnych w tym względzie ograniczeń, które da się ująć następująco: 1) w zapewnieniu każdemu wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1) tkwi immanentnie wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 konstytucji); 2) ograniczenie tej wolności może mieć miejsce tylko wówczas, gdy cel lub działalność partii politycznej pozostaje w sprzeczności z konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2 zd. pierwsze); 3) granice wolności tworzenia i działania partii politycznych - gdy zakazuje „istnienia” partii politycznych – określa art. 13 konstytucji na dwu płaszczyznach: programowej – w sytuacji odwoływania się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu oraz programowo-pragmatycznej – w sytuacji zakładania lub dopuszczania w programach lub działalności nienawiści rasowej i narodowościowej, stosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo utajnienia struktur lub członkostwa; 4) zgodność celów lub działalności z konstytucją lub ustawą podlega jedynie sądowej kontroli, sprawowanej w postępowaniu dotyczącym wpisu do ewidencji partii

politycznej przez Sąd Okręgowy w Warszawie w trybie przewidzianym w art. 11-12 ustawy o partiach politycznych, przy zastosowaniu środków, o których mowa w art. 14 i art. 21 tej ustawy, z rygorami, jakie te przepisy ustanawiają, a więc w pierwszym przypadku odmowy wpisu do ewidencji, w drugim odmowy wprowadzenia do statutu zmian, z zastrzeżeniem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o wspomnianej zgodności (art. 188 pkt 4 konstytucji); 5) funkcjonowanie wszystkich instytucji ustrojowych musi odpowiadać standardom demokratycznego państwa prawnego; 6) konstytucja nie definiuje znamiennego dla art. 11 pojęcia „celu” i pojęcia „programu”, o którym mowa w art. 13; pojęcia te można jednak zinterpretować poprzez instytucję „statutu”, jako aktu ustanowionego przez samą partię polityczną, na zasadach przez nią przyjętych, w którym deklaruje ona swoje cele i metody działania. Potraktowanie statutu jako aktu umożliwiającego konkretyzację przedmiotu kontroli sądowej celów lub zasad działania partii politycznej wymaga sięgnięcia do przepisów ustawy o partiach politycznych, m.in. jej art. 8, zawsze jednak wykładanych w zgodzie z konstytucją. Konkretyzacja przedmiotu podlegającego kontroli sądowej jest o tyle szczególnie ważna i niezbędna, że przy jej braku sądowa wykładnia „celu” mogłaby opierać się na dowolnych kryteriach, co z kolei byłoby nie do pogodzenia z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego i wywiedzionymi z niego zasadami ustrojowymi oraz z koniecznością zapewnienia realizacji konstytucyjnych wolności i praw. Konkretyzacja konstytucyjnego pojęcia „celu” ma więc charakter gwarancyjny. Tylko bowiem ograniczenia ustanowione przez ustrojodawcę w art. 11 i 13 konstytucji mogą dawać podstawę do odmowy wpisu do ewidencji partii politycznych lub dokonywania w jej statucie zmian niezgodnych z konstytucją.

2. Nie wdając się w bardziej szczegółową analizę prawno-porównawczą, można jednak zwrócić uwagę na status prawny partii w niektórych państwach europejskich.

W Austrii art. 1 ustawy o zadaniach, finansowaniu i agitacji wyborczej, zwanej ustawą o partiach politycznych (Bundesgesetz z 2 lipca 1975, BGBl Nr. 404), w § 1, mającym charakter postanowienia konstytucyjnego, uznaje istnienie i pluralizm partii politycznych za istotne składniki demokratycznego porządku prawnego (ust. 1). Do zadań tych partii należy współdziałanie w kształtowaniu politycznej woli państwowej (ust. 2). Zapewnia swobodne tworzenie partii politycznych, o ile konstytucyjnie nie zostało inaczej określone (ust. 3). W tym wypadku chodzi o ustanowiony ustawą konstytucyjną z 8 maja

1945 r. zakaz kontynuowania lub wznawiania działalności partii narodowo-socjalistycznej (NSDAP), obwarowany odpowiedzialnością karną. Poza tym działalność partii politycznych nie może być na podstawie przepisów szczególnych poddana jakimkolwiek ograniczeniom. Na partiach politycznych spoczywa obowiązek uchwalenia statutów, które należy opublikować w jednym z periodyków i przedstawić Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Ze statutu powinno w szczególności wynikać, jakie partia ma organy i które z nich są uprawnione do zewnętrznej reprezentacji, a także jakie prawa i obowiązki mają członkowie. Z chwilą złożenia statutu partia uzyskuje osobowość prawną. W doktrynie przyjmuje się, że partia polityczna jest stowarzyszeniem osób, zorganizowanych trwale, z pewnym koniecznym składem minimalnym członków, wyposażonym w pewne minimum organizacji, które ma na celu współuczestnictwo w kształtowaniu politycznej woli narodu i państwa, obojętne na jakiej płaszczyźnie (H.R. Klecatsky, S. Morscher, *Das österreichische Bundesverfassungsrecht*, Wien 1992, s. 795). Również w austriackim systemie prawnym nie ma instytucjonalnej sądowej kontroli (nie licząc NSDAP) konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych.

Konstytucja Hiszpanii w art. 6 stwierdza, że partie polityczne stanowią wyraz pluralizmu politycznego, uczestniczą w tworzeniu i ujawnianiu woli politycznej i stanowią podstawową organizację partycypacji politycznej. Tworzenie partii politycznych i ich działalność są wolne, z zastrzeżeniem reguł określonych konstytucją lub ustawami. Struktura wewnętrzna i działanie partii powinny być demokratyczne. Partie polityczne w Hiszpanii należą do kategorii stowarzyszeń politycznych i zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stosuje się do nich również art. 22 konstytucji, który ustanawia prawo stowarzyszania się i reguluje podstawowe zasady jego wykonywania. Zgodnie z tym przepisem konstytucji uznaje się za nielegalne organizacje, których cele lub stosowane środki działania mają charakter przestępczy. Rozwiązanie organizacji lub zawieszenie jej działalności może nastąpić wyłącznie orzeczeniem sądowym, w Hiszpanii należącym do sądów powszechnych. Te sądy sprawują nadzór w zakresie legalności partii politycznych, w tym ich statutów. Trybunał Konstytucyjny władny jest jedynie rozstrzygać skargi partii na naruszenie ich praw konstytucyjnych. Jeżeli chodzi o sposób rozumienia warunku wewnętrznej demokratyczności partii, to Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że partia powinna przyjąć taką formułę organizacyjną i takie metody działania, aby jej członkowie mogli uczestniczyć w kierowaniu partią i kontroli działania jej organów.

Pozycję ustrojową partii politycznych oraz zasady i system kontroli ich

konstytucyjności w niemieckim systemie politycznym określa art. 21 Ustawy Zasadniczej w brzmieniu: „Partie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu. Zakładanie ich jest wolne. Ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym. Muszą one składać sprawozdanie z pochodzenia swoich środków” (ust. 1). „Partie, które stosownie do swoich celów lub poprzez zachowanie się swoich zwolenników zmierzają do naruszenia albo obalenia wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego bądź do zagrożenia istnienia Republiki Federalnej Niemiec, są sprzeczne z konstytucją. W sprawie sprzeczności z konstytucją orzeka Federalny Trybunał Konstytucyjny” (ust. 2). Konstytucja odsyła określenie szczegółów do ustaw federalnych (ust. 3). Ten przepis konstytucji i oparta na nim ustawa o partiach, zawierając wzmocnioną gwarancję ich działalności, stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 9 konstytucji, poręczającego swobodę zakładania stowarzyszeń i określającego ramy ich istnienia (jest to jeden z elementów tzw. przywileju partyjnego – *Parteienprivileg*). Partie posiadają zdolność sądową i procesową. Konkretyzując konstytucyjne postanowienia § 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych (jednolity tekst wg. obwieszczenia z 31 stycznia 1994 r.) określa partie jako „nieodzowną konstytucyjno-prawnie część składową wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego. Poprzez swe swobodne i stałe współdziałanie w kształtowaniu woli politycznej wykonują one ciążące na nich z mocy Ustawy Zasadniczej i przez nią poręczone publiczne zadania.” Za istotne znamię partii politycznej uznaje się polityczny program wraz z określonym celem, który nie może wyczerpywać się w samym zdobyciu władzy. Do istotnych cech partii zalicza się trwałość jej organizacji, wymierne w czasie jej trwanie oraz stabilność. Ustawa nie przewiduje koncesjonowania, ani nawet rejestracji partii politycznych, jeśli pominąć obowiązek przedstawiania przez każdą partię federalnemu kierownikowi wyborczemu, który jest w RFN stałym organem, statutu i programu partii oraz wykazu nazwisk i funkcji członków zarządu głównego i zarządów krajowych (§ 6 ust. 3 ustawy o partiach politycznych). W zakresie szeroko rozumianej wolności partii mieści się przede wszystkim prawo do swobody organizacyjnej i kształtowania politycznej woli, prawo do wolnego wyboru celów i politycznych kierunków, do swobody działania w ramach ogólnych ustaw oraz do wolności od szczególnego nadzoru państwowego. Pojęcie „demokratyczne zasady” nie należy oceniać według państwowych wzorców, lecz wzorców typowych dla stowarzyszeń, dopasowanych do rozumienia istoty partii. Zaprzeczają wszelkiej zasadzie wodzostwa (*Führerprinzip*), stanowiąc jednocześnie nakaz uwzględniania woli „od dołu do góry”. Jako

niedemokratyczne (a więc sprzeczne z art. 21 Ustawy Zasadniczej) ocenia się żądanie członków albo przyrzekanie bezwarunkowego posłuszeństwa, dopuszczenie do chętnie widzianego wykluczenia z partii określonej osoby (bez pełnej podstawy), bądź wcześniej zapowiedzianą rezygnację (*Vorausverzicht*) z mandatu w razie zaistnienia jakiegoś zdarzenia lub zachowania się np. w przypadku późniejszego wystąpienia z frakcji parlamentarnej (na te okoliczności faktyczne położono szczególny nacisk w wyroku FTK z 23 października 1952 r., Orzecznictwo, tom 2, s. 40). Nie traktuje się natomiast jako niedemokratycznego zobowiązania w określonych przypadkach do zachowania dyscypliny partyjnej (w powołaniu na program partii oraz uchwały podjęte na podstawie statutu), ponieważ podporządkowanie się im nastąpiło dobrowolnie, a zwolnienie się członka partii z tak przejętego na siebie obowiązku w każdym czasie jest możliwe przez wystąpienie z partii. W praktyce jednak wystarczy pośrednia demokracja, w świetle której prawa członków są realizowane na wyższych stopniach organizacyjnych przez zebranie przedstawicieli. Ustawa o partiach politycznych wymaga, aby statut kształtował strukturę partii w oparciu o demokratyczne zasady, zapewniające członkom odpowiedni wpływ na skład osobowy i decyzje organów partyjnych. Ustawa nie przewiduje określonej formy organizacyjnej partii, natomiast stawia określone minimum wymagań w stosunku do statutu i działania partii. Struktura partii zależy od woli jej członków, zaś stanowiska funkcjonariuszy muszą pochodzić z wyborów, ponawianych w ustalanych odstępach czasu – prowadzących do ustalenia ich składu. Organy partii muszą być tworzone „z dołu” oraz „od wewnątrz”. Nie jest dopuszczalne mianowanie „z góry, jak również z zewnątrz” przez nadrzędne organy, a także dokoptowywanie do istniejących składów. Jest natomiast dopuszczalne przyznawanie członkom organów przedstawicielskich (parlamentarzystom) lub rządu (ministrom) automatycznie miejsca i głosu w kierowniczym gremium. Organy państwowe nie mają żadnych uprawnień nadzorczych w zakresie przestrzegania postanowień powołanego art. 21 Ustawy Zasadniczej. Natomiast Federalny Trybunał Konstytucyjny przyjmuje możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności partii i w konsekwencji jej rozwiązania: „Jeżeli odstępstwo od demokratycznych podstawowych zasad organizacyjnych w wewnętrznym porządku partii osiągnie taki stopień, iż może być odczytane tylko jako wyraz zachowania wrogiego wobec demokracji, wtedy mianowicie, kiedy taki stosunek partii mogą potwierdzić także inne okoliczności, może zostać wypełniony stan faktyczny dyspozycji art. 21 ust. 2 Ustawy Zasadniczej” (teza nr 5 wyroku FTK z 23 października 1952, Orzecznictwo, t. 2, s. 1-2).

Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. w art. 18 gwarantuje obywatelom prawo swobodnego zrzeszania się, bez zezwolenia, w celach nie zakazanych przez prawo karne. Zakazane są stowarzyszenia tajne oraz takie, które dążą do osiągnięcia, również pośrednio, celów politycznych przy pomocy organizacji o charakterze wojskowym. Natomiast gwarancję zrzeszania się obywateli w partie polityczne, w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie się polityki narodowej, zawiera art. 49 powołanej konstytucji. We włoskiej doktrynie zaznaczyły się dwa poglądy co do rozumienia wspomnianej demokratyczności metod. Jeden, który utrzymuje, że tego rodzaju demokratyczność, jako zgodność z zasadami demokracji, powinna odnosić się tylko do zewnętrznej działalności partii politycznych. Drugi, który – powołując się na art. 39 konstytucji, warunkujący rejestrację związków zawodowych od oparcia statutu tych związków na demokratycznej strukturze wewnętrznej – dowodzi, że dla wpływania obywateli na kształtowanie się polityki narodowej metodami demokratycznymi, konieczne jest, by ta demokratyczność (zgodność z zasadami demokracji) znalazła zastosowanie nie tylko w odniesieniu do działalności zewnętrznej partii politycznej, ale także do ich programu struktur i wewnętrznego funkcjonowania. We włoskim systemie prawnym nie ma instytucjonalnej kontroli działalności partii politycznych, z wyjątkiem przypadku wynikającego z zakazu ponownego organizowania w jakiegokolwiek postaci bądź formie rozwiązanej partii faszystowskiej (art. XII postanowień przejściowych i końcowych.), z kolejnymi zmianami, co należy do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych. Oznacza to, że tylko w tym wypadku dokonywana jest administracyjnie również kontrola statutu stowarzyszenia.

3. Obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące partii politycznych, tak na poziomie konstytucji jak i ustawodawstwa zwykłego, uwzględniają najnowsze tendencje w prawie współczesnych państw demokratycznych, polegające na zaakceptowaniu funkcji partii politycznych w systemie demokratycznym i – co za tym idzie – uznaniu prawa partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa, prawa gwarantowanego przez odpowiednie regulacje konstytucyjne i ustawowe. Współczesne formy i zakres konstytucjonalizacji partii politycznych odwołują się do założenia, że „funkcja partii jako organizatorów artykulacji woli politycznej narodu (społeczeństwa) oraz ich sprzężenie z mechanizmami formowania i realizowania władzy państwowej są na tyle doniosłe, iż ich pominięcie grozi redukcją znaczenia konstytucji do roli parawanu, dekoracji, a w

najlepszym razie fasady osłaniającej rzeczywiste procesy polityczne”. Partie są bowiem „nie tylko formą realizacji prawa do zrzeszania się, ale przy tym wypełniają istotne funkcje publiczne, ściśle związane z władzą państwową” (W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, Studia Prawnicze 1991, z. 4, s. 4).

W samej Konstytucji RP można wyodrębnić przepisy bezpośrednio określające status prawny stronnictw politycznych w państwie oraz przepisy, które dotyczą politycznych warunków funkcjonowania partii i przez to wpływają na kształtowanie się polskiego systemu partyjnego. Z uwagi na treść wniosku w niniejszej sprawie omówienia wymaga pierwsza grupa przepisów ustawy zasadniczej.

Jeżeli chodzi o przepisy, które w sposób bezpośredni wyznaczają status prawny partii politycznych w Polsce, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na art. 11 i art. 13 konstytucji, określające charakter (istotę) stronnictw i zasady ich funkcjonowania. Miejsce tych przepisów oraz ich treść świadczą o nadaniu partiom politycznym rangi „podstawowej instytucji publicznego życia politycznego” (Jan Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, z. 11-12, s. 169).

Jak stanowi art. 11 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Przepis ten wyraża zasadę pluralizmu politycznego, której podstawę stanowi właśnie „wolność tworzenia i działania partii politycznych”. Zasada pluralizmu politycznego uważana jest za nienaruszalną zasadę ustrojową ze względu na znaczenie i funkcje partii politycznych w państwie demokratycznym. Jej treść wyznaczana jest przez treść innych podstawowych zasad ustroju RP, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady zwierzchnictwa narodu (art. 4) i legalności (art. 7). Konstytucja wprowadza także zasadę jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2). Obowiązek jawności dotyczy także struktur lub członkostwa (*a contrario* z art. 13).

Z kolei art. 13 zawiera zakaz „istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”.

Z postanowieniami tymi pozostaje w związku art. 188 pkt 4, który upoważnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania w sprawach „zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych”.

Należy zwrócić uwagę, że zdanie drugie art. 11 ust. 2 i art. 188 pkt 4 powtarzają w zasadzie unormowania obowiązujące przed wejściem w życie nowej konstytucji, a mianowicie art. 4 przepisów konstytucyjnych w brzmieniu nadanym mu przez nowelizację Konstytucji z 1952 r., dokonaną 29 grudnia 1989 r. Wydaje się, że fakt ten nie może pozostać bez wpływu na interpretację także pozostałych przepisów nowej konstytucji dotyczących statusu i zasad działania partii politycznych.

4. Ogólne określenie wolności zrzeszania się oraz jej granic jako wolności politycznej zawarte jest w art. 58 i art. 31 ust. 3 konstytucji. Postanowienia pierwszego z nich zapewniają każdemu wolność zrzeszania się (ust. 1). Przy czym zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z konstytucją lub ustawą, a o odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd (ust. 2). Z kolei rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami powinna określić ustawa (ust. 3).

Nie ma wątpliwości, że część tych postanowień odnosi się również do partii politycznych jednak z następującymi modyfikacjami wynikającymi z art. 11 ust. 1 i art. 13:

- wolność tworzenia i działania partii politycznych zapewnia się tylko obywatelom polskim;
- obywatele ci mogą zrzeszać się w partie polityczne jedynie na zasadach dobrowolności i równości;
- celem partii politycznych ma być wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa;
- ograniczenia w korzystaniu z wolności tworzenia i działania partii politycznych mogą wynikać jedynie wprost z postanowień konstytucji; ich źródłem nie mogą być natomiast ustawy, które mogą je co najwyżej konkretyzować.

Należy też dodać, że zakaz określony w art. 13 odnosi się nie tylko do partii politycznych, ale także do innych organizacji.

5. W rozpatrywanej sprawie podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, omówione wyżej postanowienia konstytucji ograniczają

swobodę kształtowania wewnętrznych struktur i zasad działania partii politycznych, i co za tym idzie, upoważniają organy władzy publicznej do ingerencji w te struktury i zasady działania. W tej kwestii, będącej przedmiotem zasadniczej kontrowersji, wypowiedzi orzecznictwa i doktryny nie są jednolite.

W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 1996 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z 26 lipca 1990 r. o partiach politycznych (*sygn. akt W. 14/95*, OTK ZU Nr 2/1996, poz. 14). W uchwale tej (w interesującym tu zakresie i wówczas nie miała ona wiążącego charakteru) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w ówczesnej regulacji konstytucyjnej (art. 4 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej) partie polityczne traktowane były jako jedna z form realizacji prawa obywateli RP do zrzeszania się. Przepis ten korespondował z art. 84 przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa obywateli do zrzeszania się m. in. „w celu rozwoju aktywności politycznej”. Wśród różnych postaci zrzeszeń obywateli, ust. 2 art. 84 stawiał na czele „organizacje polityczne”, których kwalifikowaną postacią w kontekście treści art. 84 były niewątpliwie partie polityczne. Cechą istotną partii politycznych, zgodnie z art. 4 ust. 1, był – identycznie jak to stanowi obecna konstytucja – ich cel działania sprowadzony do „wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Trybunał Konstytucyjny uznał dalej, że konstytucyjne prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę jego granic, czy też procedur prawnych korzystania z niego. W powołanej uchwale Trybunał Konstytucyjny przypomniał stanowisko wyrażone we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału, iż wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te można jednak ustanawiać tylko w drodze ustawy, a materialna dopuszczalność ich ustanawiania uzależniona jest od spełnienia pewnych warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności mogą być wprowadzane tylko w niezbędnym zakresie, tylko w razie konieczności i tylko w niezbędnym wymiarze. Innymi słowy, konieczne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki. Po trzecie

ustawowe ograniczenia wolności muszą być traktowane w kategoriach wyjątków. Po czwarte, ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności. (Zob. *orzeczenie z 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U. 6/92*, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; *uchwała z 2 marca 1994 r., sygn. akt W. 3/93*, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 17; *orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; *orzeczenie z 21 listopada 1995 r., sygn. akt K. 12/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 34). Zdaniem Trybunału, realizacja prawa zrzeszania się może być przez państwo uzależniona od spełnienia warunków określonych w ustawie bądź nawet niedopuszczona z powodu znamion negatywnie określonych przez ustawodawstwo. Granice te ustanawiane są zarówno w interesie samych partii, jak też w interesie publicznym, w celu gwarantowania demokratycznego ustroju państwa. Możliwość taka wynikała w sposób wyraźny z art. 4 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, który nakładał na partie obowiązek osiągania ich celów „metodami demokratycznymi”, zaś w ust. 2 przewidywał dopuszczalność dokonywania ocen konstytucyjności celów partii lub jej działalności przez TK.

Powyższa analiza postanowień ówczesnych przepisów konstytucyjnych pozwoliła Trybunałowi Konstytucyjnemu na sformułowanie wniosku, że partia polityczna, jak każda organizacja, powinna być w odpowiedni sposób zorganizowana wewnętrznie a więc powinna też posiadać odpowiednią strukturę. Jest rzeczą oczywistą, że owa struktura partii zapewniająca jej możliwość sprawnego funkcjonowania musi być ujęta w odpowiednim dokumencie (pełniącym rolę statutu partii). Owa organizacja wewnętrzna a więc członkostwo i struktura partii mają być ponadto urządzone na zasadach równości i dobrowolności, a więc na zasadach demokratycznych. Złamanie jednej z wymienionych zasad organizacji, czy to w odniesieniu do członkostwa w partii (np. nierówny status prawny członków partii z powodu płci czy rasy), czy struktury wewnętrznej nie pozwoliłoby odpowiedniemu organowi zaklasyfikować danej organizacji społecznej (politycznej) do grona partii politycznych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że chociaż art. 4 przepisów konstytucyjnych nie rozstrzygał sposobu tworzenia partii politycznych, to jednak w wyraźny sposób przewidywał – podobnie jak obecnie art. 188 pkt 4 konstytucji – możliwość kontroli przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności „celów lub działalności partii politycznej”. Przepis ten określał również podstawowy cel, dla którego obywatele zrzeszają się w partie polityczne („w celu wpływania metodami

demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”); dotyczył również podstawowych zasad zrzeszania się obywateli w partie polityczne („na zasadach dobrowolności i równości”). Treść tego przepisu działała więc ograniczająco nie tylko na rozwiązania ustawowe, ale również na rozwiązania zawierane w przepisach wewnątrzorganizacyjnych dotyczących celu powołania partii, jej środków działania, ustroju władz czy też zagadnień związanych z członkostwem; w efekcie na materię zawierane w statutach partyjnych. Partia, aby nie narazić się na zarzut sprzeczności jej celów z konstytucją, powinna w statucie lub innym dokumencie cel ten sytuować w obszarze wpływu na kształtowanie polityki państwa, zaś cel ten jak również przyjęte dla jego realizacji środki działania, powinny być demokratyczne. W ślad za tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że można przyjąć, iż postulat „demokratycznych metod” odnosi się nie tylko do działalności „zewnątrznej” partii, a więc głównie do sfery jej aktywności politycznej, ale również działalności „wewnętrznej” odnoszącej się do jej struktury i zasad członkostwa. Wyrazem uznania przez ustrojodawcę demokratycznych metod w sferze wewnątrzorganizacyjnej było zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oparcie zasad zrzeszania się w partie na dobrowolności i równości obywateli (art. 4 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, obecnie art. 11 ust. 1 zd. 2 konstytucji).

Zobowiązanie partii politycznych do respektowania zasad demokratycznych zarówno w ich strukturze wewnętrznej (zasadach wewnętrznej organizacji), jak i w sposobie działania, w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych wywodzone nie tylko z nakazu stosowania „metod demokratycznych”, ale także z „istoty funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego” (por. M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy. Rozdział 1, art. 4* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995).

W doktrynie można jednak spotkać się z poglądem odmiennym od wyrażonego w uchwale Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym art. 11 ust. 1 obecnej konstytucji, powtarzający w zasadzie postanowienia art. 4 ust. 1 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, nie wprowadza ograniczeń dotyczących organizacji wewnętrznej partii politycznych (Jan Majchrowski, *Status prawny partii komunistycznej w Polsce współczesnej* [w:] *Historia et ius*, Lublin 1998, oraz tenże, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, z. 11-12, s. 170). Stanowi jedynie, iż tylko „zewnątrzna” działalność partii (wpływanie na kształtowanie polityki państwa) odbywać się może za pomocą „metod demokratycznych”, pod którym to pojęciem należy rozumieć

przede wszystkim udział w wyborach powszechnych i propagandę partyjną prowadzoną za pomocą dopuszczonych przez prawo środków (publikacji, manifestacji, zgromadzeń itd.).

Stanowisko powyższe opiera się na innej niż przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny interpretacji zasad dobrowolności i równości, na podstawie których obywatele zrzeszają się w partie polityczne. Kwestię dobrowolności uważa się za rzecz w zasadzie bezdyskusyjną: nikt (zarówno partie, jak i żadne inne podmioty, w tym władze publiczne) nie mogą zmuszać obywateli do określonej przynależności partyjnej ani tym bardziej takiej przynależności uniemożliwiać. Jednak inaczej niż Trybunał Konstytucyjny we wspomnianej uchwale, z tak pojmowanej dobrowolności nie wyprowadza się żadnych konsekwencji w sprawie zasad organizacji wewnętrznej partii politycznych. Również w odniesieniu do zasady równości proponuje się odmienną jej interpretację. Wskazuje się bowiem, że adresatem normy są tu nie partie, ale organy władzy publicznej, które „zobowiązane są traktować jednakowo (na zasadach równości) obywateli polskich bez względu na fakt ich zrzeszania się w takiej czy innej partii politycznej”. Nie chodzi tu bowiem o równość w ramach partii, ale o równość obywateli zrzeszających się w partie niezależnie od tego czy należą do tej czy do innej partii. Ten sposób rozumienia potwierdzać miałyby również zastosowanie wykładni systemowej odwołującej się przede wszystkim do zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), swobody zrzeszania się (art. 58), oraz art. 31 ust. 3 określającego wspomniane już przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności. Zgodnie z tą wykładnią „pryncypium demokracji, związane nierozzerwalnie z pluralizmem, oznacza, iż w państwie demokratycznym wolni obywatele mają prawo zakładać organizacje, w tym partie polityczne, zorganizowane na rozmaitych zasadach, pod warunkiem, że zasady te nie stanowią np. naruszenia prawa karnego i nie wiążą się z pozbawieniem wolności członków tych organizacji. W państwie demokratycznym działać mogą (i legalnie działają) organizacje, których struktura wewnętrzna nie musi być demokratyczna.” Uważa się nawet, że w pewnych przypadkach brak demokratycznej struktury wewnętrznej jest cechą charakterystyczną tych organizacji np. związków wyznaniowych i kościołów.

Jednak zasadniczego argumentu za przyjęciem takiego rozumienia art. 11 ust. 1 dostarczać ma „wykładnia porównawcza w aspekcie historycznym”. Art. 11 ust. 1 zd. 2 jest dosłownym powtórzeniem art. 4 ust. 4 Konstytucji z 1951 r. w brzmieniu po nowelizacji z grudnia 1989 r. Nowelizacja ta polegała na zastąpieniu formuły o „przewodniej roli PZPR w budowie socjalizmu” nowym przepisem zawierającym m.in.

określenie zasad zrzeszania się obywateli w partie polityczne. Przewidziana w tym przepisie zasada równości miała przede wszystkim charakter reakcji na unormowania uprzywilejowujące polityczną, prawną i ustrojową pozycję PZPR w stosunku do wszystkich innych organizacji w tym „stronnictw sojusznicznych”. Należy ją więc rozumieć jako zasadę równości wszystkich politycznych zrzeszeń obywatelskich wobec prawa. Taka interpretacja wydaje się uzasadniona, gdyż postawienie przed partią wymagania „wewnętrznej demokratyczności” mogłoby prowadzić do arbitralnego dzielenia partii na „dobre” i „złe”, tj. „demokratyczne” i „niedemokratyczne”.

Zwolennicy prezentowanej interpretacji uważają ponadto, że jest ona właściwa także w świetle postanowień art. 13 konstytucji, który nie wskazuje na konieczność istnienia określonej struktury wewnętrznej partii i jej wewnętrznej organizacji, pod warunkiem, że nie jest ona tajna. Przepis ten wyklucza jedynie określone elementy programowe lub dotyczące działalności.

6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie, mając na uwadze zarówno gwarancję wolności tworzenia i działania partii wyrażoną w art. 11 konstytucji, jak i zakazy określone w art. 13 konstytucji, nie można byłoby ani przeceniać, ani lekceważyć znaczenia czynnika wewnątrzorganizacyjnego. W świetle postanowień konstytucji bowiem partia polityczna, rozumiana jako dobrowolne zrzeszenie, którego podstawowym zadaniem jest zorganizowanie tych działań, jakie na mocy konstytucji należą do obywateli jako podmiotu zwierzchniej władzy w państwie, powinna stanowić dynamiczną jedność jej wewnętrznych i zewnętrznych struktur oraz metod działania. Jedność ta powinna umożliwiać obywatelom zrzeszającym się w partiach politycznych zorganizowany i skuteczny wpływ lub udział w demokratycznie sprawowanej władzy. Oznacza to istnienie funkcjonalnych powiązań między wewnętrznymi strukturami i metodami działania partii politycznych a wypełnianiem przez partie ich konstytucyjnej roli oraz demokratycznością metod wpływania na kształtowanie polityki państwa. Powiązania te mają jednak charakter względny a podporządkowanie wewnętrznych struktur i metod działania partii politycznych ich roli lub metodom kształtowania polityki państwa nie ma charakteru koniecznego. Niedemokratyczne elementy wewnątrzorganizacyjne nie zawsze muszą mieć bezpośredni i istotny wpływ na wypełnianie przez partię jej roli ustrojowej lub stosowane przez nią zewnętrzne metody działania. W związku z tym swoboda kształtowania wewnętrznych struktur i zasad funkcjonowania partii nie może być

ograniczana jak długo nie zagraża wypełnianiu przez partię jej konstytucyjnej roli lub jak długo nie wyklucza demokratyczności metod, jakimi partia zamierza wpływać lub wpływa na kształtowanie polityki państwa. Brak demokracji wewnątrzorganizacyjnej musi natomiast być brany pod uwagę przy orzekaniu o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych, jeżeli uniemożliwia lub choćby tylko w istotny sposób ogranicza spełnianie przez partię jej konstytucyjnej roli lub przekłada się bezpośrednio na zakładane lub stosowane przez nią metody kształtowania polityki państwa. Oznacza to konieczność dokonywania ocen odnoszonych zawsze do konkretnego przypadku, przy czym oceny te powinny obejmować całość założeń programowych, zasad statutowych i praktyk stosowanych przez daną partię polityczną. Oceny te powinny przede wszystkim brać pod uwagę: po pierwsze, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, struktury i metody wewnątrzorganizacyjne uniemożliwiają lub ograniczają członkom partii wpływ na kształtowanie istotnych elementów jej programu, statutu i polityki; po drugie, czy – a jeżeli tak, to w jakim stopniu – struktury i metody wewnątrzorganizacyjne uniemożliwiają lub ograniczają członkom partii wpływ na kształtowanie składu najwyższych organów partii, zwłaszcza tych, które reprezentują ją na zewnątrz; po trzecie, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, struktury i metody wewnątrzorganizacyjne uniemożliwiają lub ograniczają członkom partii wpływ na ewentualne działania jej przedstawicieli w strukturach władzy publicznej.

Jedynymi abstrakcyjnie i bezwzględnie określonymi w konstytucji ograniczeniami swobody kształtowania wewnętrznych struktur i zasad działania partii politycznych są natomiast zakazy zawarte w art. 13.

W tych warunkach, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że ustrojodawca opowiedział się za koniecznością zachowania daleko idącej powściągliwości co do możliwości i zakresu ingerencji władz publicznych, w tym ustawodawcy, w wewnętrzne struktury i zasady działania partii politycznych.

7. Rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących możliwości i zakresu ingerencji organów władzy publicznej w wewnętrzne struktury i zasady działania partii politycznych ma podstawowe znaczenie dla oceny dostosowania przepisów ustawy o partiach politycznych do odpowiednich postanowień konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Dotyczy to zwłaszcza art. 8 ustawy o partiach politycznych stanowiącego, że „partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w

szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów”.

Dla zwolenników poglądu, że demokratyzm metod wpływania na kształtowanie polityki państwa powiązany jest w sposób konieczny z demokracją wewnątrzorganizacyjną, dalsze obowiązywanie oraz interpretacja art. 8 ustawy o partiach politycznych nie budzą najmniejszych wątpliwości. Taki sposób pojmowania wolności tworzenia i działania partii politycznych przyjmują np. autorzy wydanego ostatnio komentarza do ustawy o partiach politycznych. (Por. A. Gorgol, M. Granat, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 34-37). Komentując postanowienia art. 8 autorzy ci traktują je jako samodzielną, w dużym stopniu niezależną od postanowień konstytucji, przesłankę ingerencji w wewnętrzną organizację partii i za nietrafną uznają tezę, że „partie jako organizacje dobrowolne powinny mieć prawo do takiej wewnętrznej organizacji, jaką sobie same wybiorą.” Ich zdaniem „partia, nawet jako organizacja dobrowolna, powinna zachowywać wewnętrzną demokrację” (s. 34). W konsekwencji prowadzi ich to do twierdzenia, że jeżeli partia wprowadzi do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy o partiach politycznych, a Trybunał Konstytucyjny na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie uzna ich niezgodność z konstytucją, to sąd powinien wykreślić wpis partii z ewidencji, skutkiem czego partia zostaje postawiona w stan likwidacji (s. 64), co jest tezą dyskusyjną.

Z kolei zwolennicy stanowiska, zgodnie z którym art. 11 ust. 1 konstytucji w żaden sposób nie dotyczy wewnętrznej organizacji partii politycznych, a w szczególności nie wprowadza wymogu demokratyczności działania jego wewnętrznych struktur twierdzą, iż zgodnie z art. 8 konstytucji ust. 1 i 2 należy przyjąć, że przepis art. 8 ustawy o partiach politycznych „nie jest obowiązujący, jako że ogranicza wolność zrzeszania się z przyczyn innych niż wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (Jan Majchrowski, *Status prawny partii komunistycznej w Polsce współczesnej [w:] Historia et ius*, Lublin 1998, s. 608). Również ten pogląd w opinii Trybunału Konstytucyjnego należy odrzucić.

W poszukiwaniu odpowiedzi co do mocy obowiązującej oraz interpretacji art. 8 ustawy o partiach politycznych trzeba natomiast odwołać się do interpretacji pozostającej w zgodzie z konstytucją, ta zaś w rozpatrywanej sprawie pozwala na przyjęcie stanowiska umiarkowanego. Zawarty w art. 8 ustawy nakaz kształtowania struktur oraz zasad działania partii politycznych zgodnie z zasadami demokracji musi być wykładany w powiązaniu z odpowiednimi przepisami konstytucji (art. 11 i art. 13) w ustalonym wyżej

ich rozumieniu, a wykładnia językowa art. 8 ustąpić musi wykładni systemowej i funkcjonalnej, te tylko bowiem metody wykładni prowadzą w tym przypadku do wyniku zgodnego z konstytucją.

8. Dopiero na tle powyższych ustaleń możliwe staje się merytoryczne rozpatrzenie wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie o zbadanie zgodności z konstytucją zasad działania partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej określonych w § 30 lit. d) statutu. Przepis ten wzbudził wątpliwości Sądu, ponieważ stanowi, iż przewodniczącego regionu, zaliczanego w myśl § 58 statutu partii do władz regionu, będzie powoływać i odwoływać przewodniczący partii.

Właściwa ocena zakwestionowanego przez Sąd Okręgowy postanowienia powinna – zgodnie z tym co zostało powiedziane wyżej – objąć całokształt zasad statutowych dotyczących Władz ChDRP, zwłaszcza władz krajowych, w tym Przewodniczącego ChDRP, władz regionalnych i ich wzajemnych stosunków oraz ustalić wpływ lub możliwość wpływu tych zasad na konstytucyjną rolę tej partii lub na demokratyczność metod wpływania przez nią na kształtowanie polityki państwa.

Zgodnie z § 23 statutu ChDRP najwyższą władzą tej partii jest Kongres Krajowy, który tworzą: a) delegaci wybrani przez Zjazdy Regionalne zgodnie z zasadami Instrukcji Wyborczej, stanowiący co najmniej 2/3 Kongresu Krajowego – oraz na prawach delegatów: b) Przewodniczący ChDRP, członkowie Rady Politycznej, Zarządu Krajowego, Krajowej Komisji Rewizyjnej, Krajowego Sądu Koleżeńskiego; c) posłowie i senatorowie ChDRP; d) przewodniczący krajowych zespołów problemowych. Mandat delegata na Kongres Krajowy zachowuje ważność do końca kadencji. W przypadku utraty praw delegata w trakcie kadencji, wakujące miejsce zajmuje następny z listy kandydatów na delegata w Regionie według kolejności głosów uzyskanych na Zjeździe Regionalnym (§ 24). Do kompetencji Kongresu Krajowego należy m.in.: uchwalenie statutu i zmian w statucie ChDRP oraz Regulaminu Kongresu Krajowego, uchwalenie programu działania ChDRP, wybór Przewodniczącego ChDRP, członków Zarządu Krajowego, Krajowej Komisji Rewizyjnej i Krajowego Sądu Koleżeńskiego, zaopiniowanie kandydatów na Wiceprzewodniczącego ChDRP i Prezesa Zarządu Krajowego przedstawionych przez Przewodniczącego ChDRP, rozpatrywanie sprawozdań z działalności władz krajowych oraz udzielanie absolutorium (§ 26). Uchwały Kongresu Krajowego podejmowane są w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów przy udziale co najmniej połowy

uprawnionych, chyba że przepisy statutu stanowią inaczej. Szczegółowy tryb pracy Kongresu określa uchwalany przez niego Regulamin (§ 27).

Do kompetencji Przewodniczącego ChDRP statut zalicza: kierowanie partią i reprezentowanie jej w życiu politycznym i społecznym, przewodniczenie i kierowanie pracami Rady Politycznej ChDRP, składanie oświadczeń politycznych w imieniu partii oraz powoływanie i odwoływanie Wiceprzewodniczącego, Prezesa Zarządu Krajowego, Przewodniczących Zarządów Regionów a także Rzecznika Prasowego (§ 30).

Analiza dalszych postanowień statutu ChDRP wskazuje, że przewodniczący regionu, który zgodnie z § 30 lit. d) ma być powoływany i odwoływany przez Przewodniczącego Partii, nie jest ani jedyną (§ 58), ani nawet najwyższą (§ 59) Władzą Regionu. Władzami Regionu są Zjazd Regionalny i Zarząd Regionu, przy czym najwyższą władzą w regionie jest Zjazd Regionalny. Ponadto zgodnie z § 61 statutu do kompetencji Zjazdu Regionalnego należy m.in. „opiniowanie kandydatury zgłoszonej przez Przewodniczącego ChDRP na przewodniczącego regionu”.

Do kompetencji przewodniczącego regionu należy: „a) przewodniczenie i kierowanie pracami Zarządu Regionu; b) składanie oświadczeń politycznych w imieniu regionalnych władz ChDRP; c) wykonywanie innych czynności przewidzianych w Statucie” (§ 63). Statut tylko raz przewiduje wykonywanie przez przewodniczącego regionu innych czynności, mianowicie występowanie z wnioskiem o powoływanie i odwoływanie przez Zarząd Regionu: Wiceprzewodniczących, Sekretarza i Skarbnika (§ 65 lit. b). Ponadto przewodniczący regionu wchodzi w skład Rady Politycznej (§ 31 lit. f). Z kolei do kompetencji Zarządu Regionu, którego pozostali członkowie częściowo wybierani są przez Zjazd Regionalny (§ 61 lit. c), należy: „a) kierowanie bieżącą działalnością ChDRP w Regionie; b) powoływanie i odwoływanie na wniosek przewodniczącego regionu: Wiceprzewodniczących, Sekretarza i Skarbnika; c) reprezentowanie regionu wobec władz ChDRP oraz na zewnątrz; d) wykonywanie innych czynności określonych w Statucie” (§ 65).

Przedstawiony wyżej sposób kształtowania struktur wewnętrznych CHDRP, odchodzący w znacznym stopniu od zasady wyboru wszystkich organów partii na rzecz szczególnych uprawnień kreacyjnych przewodniczącego tej partii, może budzić wątpliwości. Powstaje jednak pytanie, czy ten sposób kształtowania wewnętrznych struktur wspomnianej partii pozostaje w sprzeczności z poręczoną w art. 11 konstytucji wolnością tworzenia i działania partii politycznych na zasadach w tym przepisie

określonych i w konsekwencji daje podstawę do stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z konstytucją celów tej partii wyrażonych w jej statucie.

Przy odpowiedzi na to pytanie trzeba mieć na uwadze, że autonomia kształtowania wewnętrznych struktur jest pochodną wolności tworzenia partii. Ingerencja zewnętrzna może wchodzić w grę wtedy, gdy struktura taka w sposób jednoznaczny i oczywisty odbiega od standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości. W razie wątpliwości domniemanie przemawia za zgodnością z konstytucją.

W konkretnym przypadku Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się takiej oczywistej i jednoznacznej niezgodności i dlatego uznał, że poddany kontroli § 30 lit d) statutu Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodny z art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.