Andrzej Kowalczyk
Lublin – Zamość
andakowal@onet.eu

Prawne podstawy funkcjonowania partii politycznych we współczesnej Polsce

The legal basis for the functioning of political parties in contemporary Poland

Streszczenie:

W pracy poruszono główne kwestie dotyczące podstaw prawnych funkcjonowania partii politycznych w Polsce w okresie umownie określanym jako III Rzeczpospolita. W tym okresie w ustawodawstwie polskim uchwalono dwie ustawy o partiach politycznych, z których pierwsza obowiązywała w latach 1990 – 1997, zaś druga od 19 września 1997 r. do dzisiaj. W pracy przedstawiono cechy charakterystyczne obu ustaw oraz korespondujące z nimi inne akty prawne, począwszy od Konstytucji RP, a kończąc na aktach wykonawczych. W pracy wykorzystano akty prawne zarówno uchylone, jak też obowiązujące oraz opracowania zwarte, artykuły i źródła internetowe, szczególnie stronę internetową Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: Polska, polskie partie polityczne, prawo

Summary:

Two main issues concerning legal basis for functioning of political parties in Poland during the period known as the *Polish Third Republic* are being mentioned in this essay. During this period of time two legal acts on political parties were passed. One of the acts was in force between 1990 and 1997, the second one – the act of September 19, 1997 – is the one currently providing legal basis for functioning of the political parties. The essay summarizes both of these acts, various decrees, the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, as well as a number of executive acts. Mandatory provisions of law, revoked acts, thematic publications, a variety of articles and the website of Sejm of the Republic of Poland were used as a source for this essay.

Keywords: Poland, polish political parties, law

1.Uwagi wstępne

W systemie prawno-politycznym III Rzeczypospolitej partie polityczne stanowią jeden z głównych elementów składowych umożliwiających realizację prawa obywateli do zrzeszania się i artykulacji poglądów o charakterze politycznym, a w konsekwencji współuczestniczenia w polityce sprawowanej przez państwo. Obecnie funkcjonujące partie polityczne, o ile nie eksponują postaw afirmacji doktryn lub praktyk niedemokratycznych, mogą stanowić swoistą egzemplifikację zawartych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zasad ustrojowych: pluralizmu politycznego oraz demokratycznego państwa prawnego[1]. Dlatego też „W systemach demokratycznych partie polityczne artykułując interesy określonych grup społecznych, formułują apele programowe, rywalizują na rynku wyborczym, dążąc do maksymalizacji poparcia i przejęcia władzy w państwie, (…) to stanowią jedną z centralnych kategorii badawczych w nauce o polityce"[2]. Oprócz środowiska zewnętrznego, szczególnego znaczenia dla pełniejszej analizy praktycznego aspektu funkcjonowania partii politycznych, nabierają kwestie wewnątrzpartyjne, wynikające ze statutu, jak również z praktyki pozastatutowej. Do nich można zaliczyć: kwestię wyłaniania, kontynuacji i rywalizacji w zakresie przywództwa partyjnego, stopień konsolidacji terenowych struktur organizacyjnych partii, poziom spójności przekazu ideologiczno-aksjologicznego i praktyki politycznej, zaś do czynników zewnętrznych determinujących funkcjonowanie partii można zaliczyć: system prawny regulujący zasady polityczno-ekonomicznego funkcjonowania partii politycznych, istniejące w społeczeństwie modele kultury politycznej oraz szeroko rozumiane kwestie wizerunkowe[3].

Spośród wielu czynników determinujących funkcjonowanie partii politycznych w Polsce, za podstawowy można uznać czynnik instytucjonalno-prawny, w znacznej mierze wyznaczający ramy działalności partii politycznej w przestrzeni publicznej. W odniesieniu do partii politycznych występujące w literaturze politologicznej pojęcie instytucjonalizacji, ma dwa znaczenia. Według pierwszego ujęcia, instytucjonalizacja oznacza proces „przechodzenia od struktur wewnętrznych, słabo dookreślonych, pojawiających się od drugiej połowy wieku XVIII aż do współczesnych bardzo rozwiniętych już machin partyjnych", a więc w praktyce może oznaczać swoistą profesjonalizację struktur partii[4]. Natomiast według drugiego ujęcia, instytucjonalizacja oznacza „zakres reglamentacji prawnej (jurydyzacji) różnych aspektów funkcjonowania partii politycznych"[5]. W ramach drugiego znaczenia pojęcia instytucjonalizacji partii politycznych najważniejszymi elementami są: 1/ uregulowania prawne tworzone przez państwa w ramach prawa powszechnego; 2/statuty partii będące uregulowaniami prawno -organizacyjnymi tworzonymi przez same partie polityczne.

2. Podstawy prawne.

Najważniejszymi aktami prawnymi regulującymi działalność partii politycznych w Polsce są: Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.[6], ustawa o partiach politycznych[7], obowiązujące akty wykonawcze do tej ustawy[8] oraz inne ustawy regulujące podstawową rolę partii politycznych, jakim jest udział w wyborach: prezydenckich, parlamentarnych (w tym do Parlamentu Europejskiego) i samorządowych[9].

W porównaniu do uregulowań prawnych obowiązujących na podstawie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.[10], ustanowiony przez Konstytucję kwietniową z 1997 r. porządek prawny nadawał społe-

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

[2] K. Kowalczyk, *Wstęp,* w: *Partie i system partyjny III RP,* red. K. Kowalczyk, Toruń 2011, s. 5.

[3] Omawiana problematyka została szczegółowo przedstawiona, m.in. w opracowaniach: K. A. Wojtaszczyk, *Partie polityczne w państwie demokratycznym,* Warszawa 1998; *Wstęp do teorii partii i systemów partyjnych,* red. W. Jednaka, Poznań 2000; M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych,* Lublin 2001; r. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych,* Wrocław 2002; *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej,* red. A. Antoszewski, P. Fiala, r. Herbut, J. Sroka, Wrocław 2003; *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej,* red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003; A. Antoszewski, *Partie polityczne Europy Środkowej i Wschodniej,* Poznań – Wrocław 2005; tenże, *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków,* Toruń 2009; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny,* Warszawa 2006; *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP,* red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2006; M. Gulczyński, A. Małkiewicz, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych,* Warszawa 2008; B. Michalak, *Partie polityczne i systemy partyjne,* Warszawa 2010.

[4] Współczesne partie polityczne pod względem strukturalno-organizacyjnym przybierały kolejno postać: koterii arystokratycznej, klubu partyjnego oraz partii masowej, profesjonalno-wyborczej lub kartelowej. Zob. K. A. Wojtaszczyk, *Partie polityczne w państwie demokratycznym…,* s. 24-26; Por. W. Sokół, *Klasyfikacja partii,* w: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia…,* s. 29-31.

[5] K. A. Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce,* w: *Partie i system partyjny III RP…,* s. 13.

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

[7] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997, Nr 98, poz. 604.

[8] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną, Dz. U. 2003, Nr 11, poz. 118; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. 2003, Nr 33, poz. 267; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach, Dz. U. 2003, Nr 33, poz. 268; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz. U. 2003, Nr 33, poz. 269; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji partii politycznych oraz szczegółowych zasad wydawania odpisów i wyciągów z ewidencji i statutów tych partii, Dz. U. 2006, Nr 33, poz. 235.

[9] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112.

[10] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232.

czeństwu polskiemu szerokie *spektrum* wolności w zakresie tworzenia partii politycznych. Na podstawie art. 11 ust. 1 Konstytucji „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"[11]. Przepis art. 11 ust. 1 Konstytucji został sformułowany na tyle ogólnie i niejednoznacznie, aby w tworzonej przez działające partie praktyce politycznej był możliwy pewien margines dowolności postępowania wynikający raczej z zasad kultury politycznej oraz konkretnego rozumienia standardów politycznych obowiązujących w państwie demokratycznym, a nie wyłącznie z literalnie rozumianej zasady legalizmu. Zaś w ust. 2 powyższego artykułu Konstytucji suweren zawarł obowiązek przestrzegania przez partie polityczne zasady jawności finansowania własnej działalności, uznając kwestię pochodzenia finansów partyjnych za jedną z podstawowych gwarancji demokracji.

Natomiast na podstawie art. 13 Konstytucji zabroniono możliwości działania „partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa"[12]. W obecnym kształcie prawnym przepisy konstytucyjne dotyczące partii politycznych w pełni respektują ustrojową zasadę pluralizmu politycznego, uznając istniejący stan prawny za fundament polskiej demokracji, podczas gdy w okresie PRL-u przepisy konstytucyjne zawarte w Konstytucji lipcowej z 1952 r. dotyczące partii politycznych zdecydowanie odmiennie definiowały obowiązujący stan prawny. Kwestią podstawową było wskazywanie przez Konstytucję z 1952 r. konkretnych partii, nadając im w ten sposób trwały, konstytucyjno-państwowy charakter. W obowiązującym w okresie PRL-u systemie politycznym, funkcjonujące ówcześnie partie: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne realizowały wolę polityczną władz państwowych, zaś ich istnienie nie wynikało wyłącznie z woli społeczeństwa. Szczególna pozycja ustrojowa partii politycznych znalazła swe odbicie w treści art. 3 ust. 1 Konstytucji PRL, w którym stwierdzano, że „Przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza", zaś „Współdziałanie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa

[11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[12] Tamże.

Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego stanowi podstawę Frontu Jedności Narodu" (art. 1 ust. 2)[13].

W systemie demokracji ludowej nie sformułowano przepisów konstytucyjnych definiujących zasady dobrowolności i równości członkostwa w partii politycznej, jak również zasady rywalizacji międzypartyjnej, w tym także możliwości zakładania innych partii niż wymienione w art. 1 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. Natomiast w przypadku Konstytucji z 1997 r. nie sformułowano preferowanych przez państwo modeli partii i podstaw światopoglądowych ich funkcjonowania, w całości pozostawiając to do decyzji zainteresowanych jednostek i grup społecznych, jedynie poprzestając na zabronieniu działalności partii wprost nawiązujących do ideologii antydemokratycznych.

Oprócz art. 11 i 13 Konstytucji z 1997 r. również w artykułach: 12, 31 ust. 3, 58, 59, 100 ust. 1 zawarto przepisy pośrednio odnoszące się do statusu partii politycznych[14]. W art. 12 Konstytucji zagwarantowano wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Mimo iż treść art. 12 Konstytucji nie nawiązuje bezpośrednio do art. 11, to w pewnym sensie można uznać art. 12 za przykład zasady *argumentum a maiori ad minus*[15]. Zaś w art. 31 zawarto przepisy dotyczące prawnej ochrony wolności (ust. 1), obowiązku szanowania wolności i praw innych ludzi oraz zakazujące zmuszania innych do postępowania niezgodnie z prawem (ust. 2) oraz wskazujące na rodzaje i przyczyny możliwych ograniczeń w korzystaniu z wolności (ust. 3). Natomiast w artykułach: 58 i 59 zawarto i skonkretyzowano wolność zrzeszania się jako jeden z ważniejszych rodzajów wolności, zaś w art. 100 Konstytucji scharakteryzowano zasady kandydowania przedstawicieli partii politycznych i wyborców do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej[16].

W polskim systemie prawno-politycznym ukształtowanym po 1989 r. obowiązywały kolejno dwie ustawy o partiach politycznych, co można uznać za przykład trafnego, w sensie prawnym, uregulowania tematyki partyjnej przez ustawodawcę. Pierwszą ustawę o partiach politycznych uchwalono 28 lipca 1990 r.[17] Cechami charakterystycznymi tej ustawy były:

1) dość ogólnie sformułowana definicja partii politycznej dopuszczająca szerokie możliwości interpretacji;

[13] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.
[14] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[15] Zasada oznacza: jeśli wolno więcej, to wolno mniej. Jeśli wolno tworzyć partie polityczne, to tym bardziej można tworzyć inne organizacje społeczno-zawodowe.
[16] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[17] Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1990, Nr 54, poz. 312.

2) brak ustawowej reglamentacji wewnętrznej struktury partii;
3) minimalna ilość koniecznych do spełnienia warunków w celu jej rejestracji[18].

Zgodnie z postanowieniem art. 1 ustawy o partiach politycznych z 28 lipca 1990 r. partią polityczną była organizacja społeczna występująca pod określoną nazwą, stawiająca sobie za cel udział w życiu publicznym, w szczególności przez wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy. Zaś w artykułach: 2, 3 i 4 sformalizowano kwestie: członkostwa w partii, nazwy i używanych przez partię symboli oraz osobowości prawnej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 członkami partii mogli być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 rok życia. Swoistym *novum* w porównaniu do stanu prawnego z okresu PRL-u było wprowadzenie zakazu posiadania przez partię własnych jednostek organizacyjnych w zakładach pracy i Siłach Zbrojnych (art. 2 ust. 2). Kwestię nazwy i symbolu (symboli) partii regulował art. 3 ustawy, zaś art. 4 porządkował kwestię uzyskiwania przez partię osobowości prawnej, którą (zgodnie z ust. 1) partia nabywała z chwilą zgłoszenia jej do ewidencji partii politycznych[19]. Prawidłowo sformułowany wniosek zgłoszeniowy obligatoryjnie powinien zawierać: nazwę, siedzibę, organ reprezentujący partię na zewnątrz oraz ewentualnie wzory symboli używanych przez partię (ust. 2), a także dane teleadresowe 15 osób założycieli partii politycznej, z których 3 powinny osobiście złożyć w sądzie dokumenty zgłoszeniowe (ust. 3). Zgodnie z przepisami ustawy prowadzona przez Sąd Wojewódzki w Warszawie ewidencja partii politycznych była jawna i ogólnodostępna.

Art. 5 ustawy regulował możliwości prawnej ingerencji organów państwa, w przypadku stwierdzenia niezgodnego z prawem postępowania partii. Na podstawie art. 5 ust. 1 Trybunał Konstytucyjny mógł wprowadzić zmiany do statutu lub programu partii na skutek interwencji Sądu Wojewódzkiego w Warszawie lub na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W przepisie ust. 1 ustawodawca w sposób enumeratywny nie wymienia okoliczności wymuszających interwencję organów państwa w sprawy wewnętrzne partii, pozostawiając to do decyzji samych organów. Jednocześnie w ust. 2 i 3 wskazywał na element przemocy publicznie aprobowanej lub w praktyce realizowanej przez partię, jako czynnik zobowiązujący Ministra Sprawiedliwości do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o wydanie zakazu działalności tejże

[18] Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych; K. A. Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce…*, s. 16.

[19] Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych ewidencję partii politycznych prowadzi Sąd Okręgowy w Warszawie.

partii (ust. 2), a w konsekwencji wykreślenia jej z ewidencji partii politycznych (ust. 3). Z kolei wykreślenie partii politycznej z ewidencji pociągałoby za sobą jej likwidację, w oparciu o przepisy prawa o stowarzyszeniach (art. 5 ust. 4)[20].

Szczególnie rozbudowany był art. 6 ustawy określający różne aspekty funkcjonowania finansowego partii politycznych. Zgodnie z ust. 1 niezbędne do prowadzenia działalności politycznej środki majątkowe partia mogła uzyskiwać z:

1) składek członkowskich;
2) darowizn;
3) spadków;
4) zapisów;
5) dochodów z majątku i działalności gospodarczej;
6) ofiarności publicznej[21].

Zgodnie z ustawą z 28 lipca 1990 r. partie polityczne mogły prowadzić działalność gospodarczą, jednak w ograniczonej postaci: w formie spółdzielni i udziału w spółkach (art. 6 ust. 2) oraz nie mogły korzystać z jakiegokolwiek wsparcia rzeczowego i pomocy finansowej od osób zagranicznych (w rozumieniu prawa dewizowego) i osób prawnych z wyłącznym udziałem podmiotów zagranicznych. Na podstawie tego przepisu ustawodawca znacząco ograniczył możliwość legalnego wpływania na decyzje polskich partii politycznych przez osoby lub podmioty zagraniczne, które byłoby możliwe w powiązaniu z udzielanym wsparciem finansowym (ust. 3). W przypadku gdyby doszło do zabronionej sytuacji, to wszystkie uzyskane przez partię korzyści majątkowe, z mocy prawa ulegałyby przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa (ust. 4). Natomiast w sytuacji szczególnej dla partii politycznej, gdyż wynikającej z udziału w kampanii wyborczej, zasady finansowania jej działalności ze źródeł publicznych miały być regulowane przez przepisy ordynacji wyborczej (ust. 5).

Ustawodawca przewidywał również możliwość opodatkowania partii politycznych, uznając, że wiąże się to z przyznaniem partiom politycznym praw podmiotów gospodarczych i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (art. 6 ust. 6). Jednocześnie przepis art. 6 ust. 7 sugerował partiom wykorzystywanie w jak największym stopniu kwot z pozyskanych środków majątkowych do celów statutowych, gdyż kwoty te były zwolnione z podatku dochodowego. Natomiast art. 8 miał charakter ściśle porządkowy, gdyż stanowił

[20] Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych.

[21] Tamże.

„Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"[22]. W trakcie obowiązywania ustawa o partiach politycznych była parokrotnie nowelizowana oraz Trybunał Konstytucyjny przedstawiał obowiązującą wykładnię przepisów: art. 5 ust. 1 i 2[23] oraz art. 4 ust. 2 i 5[24].

W przypadku art. 5 ust. 1 i 2 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w sprawach o wydanie orzeczenia o sprzeczności celów partii politycznych z Konstytucją, określonych w statucie lub programie partii politycznych, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu zawarte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym[25] i uchwale Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r.[26]. Zaś w przypadku art. 4 ust. 2 i 5 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Sądowi Wojewódzkiemu w Warszawie przysługuje prawo żądania od osób zgłaszających partię polityczną do ewidencji także statutu partii oraz informacji dotyczących trybu powołania składu osobowego organu uprawnionego do reprezentowania partii na zewnątrz. W sytuacji niespełnienia wskazanych powyżej warunków Sądowi przysługuje prawo odmowy wpisu do ewidencji zgłoszonej partii politycznej.

Po 19 września 1997 r. sytuacja prawna polskich partii politycznych została uregulowana na podstawie ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych[27]. W porównaniu do ustawy z 1990 r. obecna była znacznie bardziej rozbudowana, gdyż składała się z 64 artykułów pogrupowanych w 8 rozdziałach, w których zawarto poszczególne postanowienia:

1) Rozdział 1 – Przepisy ogólne (art. 1 – 7);
2) Rozdział 2 – Struktura i zasady działania partii politycznych (art. 8 – 10);
3) Rozdział 3 – Ewidencja partii politycznych (art. 11 – 23);
4) Rozdział 4 – Finanse i finansowanie partii politycznych (art. 23a – 41);
5) Rozdział 5 – Postępowanie w sprawie stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 42 – 44);

[22] Ustawa z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych weszła w życie 17 sierpnia 1990 r. i obowiązywała do czasu jej uchylenia, tj. do 19 września 1997 r.
[23] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 28.07.1990 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1993, Nr 105, poz. 480.
[24] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z 28.07.1990 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1996, Nr 63, poz. 303.
[25] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1991, Nr 109, poz. 470 i Dz. U. 1993, Nr 47, poz. 213.
[26] Uchwała Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 1985, Nr 39, poz. 184.
[27] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

6) Rozdział 6 – Likwidacja partii politycznej (art. 45 – 49);
7) Rozdział 6a – Przepisy karne (art. 49a – 49h);
8) Rozdział 7 – Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 50 – 59);
9) Rozdział 8 – Przepisy przejściowe i końcowe (art. 60 – 64)[28].

W rozdziale 1 ustawodawca zawarł definicję partii politycznej, stwierdzając w art. 1 ust. 1, że partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Powyższa definicja partii politycznej może wydawać się nieostra, szczególnie w porównaniu do obowiązującej w ustawodawstwie polskim definicji stowarzyszenia[29]. Zgodnie ze współczesną wykładnią stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych (art. 2 ust. 1 ustawy o stowarzyszeniach), samodzielnie określającym swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalającym akty wewnętrzne dotyczące jego działalności (art. 2 ust. 2). Cechą stowarzyszenia jest również opieranie swej działalności na pracy społecznej członków, przy jednoczesnej możliwości zatrudniania pracowników do prowadzenia konkretnych spraw[30]. Jednak, szczególne podkreślanie przez ustawodawcę celu politycznego, jako specyficznie charakterystycznego dla partii politycznych, więzi z polityką państwa (w postaci wpływu lub sprawowania władzy) oraz wyłączności wykorzystywania metod demokratycznych w postępowaniu partii, to łącznie powoduje, że nawet gdyby definicja partii była niedookreślona, to jest wystarczająca do jej wyróżnienia z grona innych organizacji społecznych[31]. Ustawa o partiach politycznych z 1997 r. w znacznym stopniu przejęła dorobek legislacyjny dotyczący problematyki partyjnej ukształtowany w latach 1990 – 1997 oraz wzięła pod uwagę praktykę z okresu PRL-u, uznając go za negatywny przykład budowy relacji partyjno-państwowych.

W systemie demokratycznym członkostwo partii politycznej, jak również jego przeciwieństwo w postaci apolityczności nie jest tożsame z faktem braku poglądów politycznych, lecz oznacza obowiązek przyjęcia postawy neutralizmu politycznego. Natomiast apartyjność jest postrzegana dosłownie jako

[28] Tamże.
[29] B. Grylak, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce,* w: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia…*, s. 287.
[30] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855 (tekst jedn.).
[31] B. Grylak, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce…*, s. 288 i nast.

zakaz przynależności do konkretnej partii politycznej, a więc jako formalnie reglamentowana postać apolityczności. Według B. Grylak i M. Żmigrodzkiego: „Zakaz członkostwa w partiach politycznych osób sprawujących określone funkcje w aparacie państwowym nie wynika z dążenia do ograniczenia praw obywatelskich tych kategorii osób, ale zapobiega konfliktom interesów i ról wynikających z wykonywania służby publicznej lub prowadzenia działalności na rzecz określonej partii"[32].

Obecnie zasadą apartyjności są objęte funkcje i stanowiska:

1) sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3)[33];
2) sędziowie Sądu Najwyższego (art. 37)[34];
3) sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 15)[35];
4) sędziowie sądów powszechnych (art. 86)[36];
5) sędziowie sądów wojskowych (art. 21 §3)[37];
6) Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227)[38];
7) Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3)[39];
8) wiceprezesi NIK, dyrektor generalny NIK, pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne (art. 19, art. 21 ust. 4, art. 74)[40];
9) Szef Służby Cywilnej (art. 11 pkt. 9)[41];
10) Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3)[42];
11) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (art. 10 ust. 2)[43];
12) Prezes Instytutu Pamięci Narodowej(art. 11 ust.3)[44];
13) Szef i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego (art. 188 § 5)[45];

[32] Tamże, s. 290.
[33] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[34] Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2002, Nr 240, poz. 2052.
[35] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269.
[36] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1070.
[37] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. 1997, Nr 117, poz. 753.
[38] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[39] Tamże.
[40] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 82.
[41] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008, Nr 227, poz. 1505.
[42] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[43] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 926.
[44] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz. U. 2007, Nr 63, poz. 424.
[45] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

14) prokuratorzy (art. 44 ust. 3)[46];
15) Przewodniczący i członkowie etatowi samorządowych kolegiów odwoławczych (art. 7 ust. 8)[47];
16) funkcjonariusze Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 81 ust. 1)[48];
17) funkcjonariusze Policji (art. 63 ust. 1 i 2)[49];
18) strażacy Państwowej Straży Pożarnej (art. 57a)[50];
19) funkcjonariusze Służby Więziennej (art. 64 ust. 2)[51];
20) funkcjonariusze Straży Granicznej (art. 68 ust. 1 i 2)[52];
21) strażnicy straży gminnych (art. 30 ust. 2)[53].

Poza tym obowiązek zawieszenia członkostwa w partii dotyczy:

1) członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 8 ust. 3)[54];
2) żołnierzy w okresie odbywania czynnej służby wojskowej (art. 65 ust. 1 i 2)[55].

Obowiązek zawieszenia działalności w partii dotyczy członków Rady Polityki Pieniężnej na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim[56]. Natomiast nakaz apolityczności obejmuje urzędników zatrudnionych w kancelariach: Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz urzędników Służby Cywilnej, zaś w przypadku sędziów wymienionych wyżej sądów oraz prokuratorów dodatkowo dotyczy wymóg nieprowadzenia jakiejkolwiek działalności partyjnej i politycznej[57].

W rozdziale 2 ustawy o partiach politycznych zawarto przepisy dotyczące struktury i zasad działania partii politycznych. Według ustawodawcy podsta-

[46] Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz. U. 2011, Nr 270, poz. 1599.
[47] Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 856.
[48] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Dz. U. 2002, Nr 74, poz. 676.
[49] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 1990, Nr 30, poz. 179.
[50] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 2009, Nr 12, poz. 68.
[51] Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. 1996, Nr 61, poz. 283.
[52] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. – o Straży Granicznej, Dz. U. 2011, Nr 116, poz. 675.
[53] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 779.
[54] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 2011, Nr 43, poz. 226.
[55] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r.o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967, Nr 44, poz. 220.
[56] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938.
[57] B. Grylak, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce…*, s. 292.

wowym dokumentem charakteryzującym strukturę i funkcjonowanie partii politycznej powinien być jej statut. Zgodnie z art. 9 ust. 1 w statucie powinny być zamieszczone istotne informacje wskazujące na:

1) nazwę, skrót nazwy i siedzibę partii;
2) sposób nabywania i utraty członkostwa;
3) prawa i obowiązki członków;
4) organy partii, w szczególności organy uprawnione do reprezentowania partii na zewnątrz;
5) tryb dokonywania wyboru składu osobowego organów partii;
6) sposób zaciągania przez partię zobowiązań finansowych i konsekwencje tych zobowiązań;
7) zasady tworzenia i likwidacji jednostek terenowych partii;
8) zasady dokonywania zmian statutu;
9) zasady rozwiązania partii lub połączenia z inną partią[58].

W rozdziale 3 ustawy o partiach politycznych zawarto kwestie dotyczące zasad i trybu tworzenia ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Ewidencja partii politycznych ma charakter konstytutywny, gdyż dopiero z chwilą wpisania do ewidencji partia polityczna nabiera osobowości prawnej (art. 16), w przeciwieństwie do ustawy z 1990 r., według której partia nabywała osobowość prawną od chwili zgłoszenia wniosku.

W rozdziale 4 ustawy zawarto przepisy dotyczące finansów i finansowania partii politycznych. W rozdziale tym ustawodawca sformułował zasady i tryb nabywania i wykorzystywania przez partię polityczną środków majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności publicznej. Zgodnie z postanowieniami ustawy majątek partii politycznej może powstawać z:

1) składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji (art. 24 ust. 1);
2) kredytów bankowych zaciąganych na cele statutowe (art. 24 ust. 7)[59].

Jednocześnie partia polityczna może pozyskiwać środki finansowe wyłącznie od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 25 ust. 1). Obecnie partia może wyłącznie opłacać cele

[58] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.
[59] Tamże.

statutowe, zaś niemożliwe stało się ponoszenie wydatków pozastatutowych (w poprzednim stanie prawnym opodatkowanych). Poza tym partia nie może prowadzić działalności gospodarczej (art. 24 ust. 3), ani przeprowadzać zbiórek publicznych (art. 24 ust. 6). Współczesne polskie partie polityczne, szczególnie te które posiadają reprezentację parlamentarną lub przekroczyły 3% próg wyborczy, swoje budżety opierają także na subwencjach, których wysokość uzależniona jest od wielkości poparcia społecznego wyrażonego w wyborach parlamentarnych. Każdorazowo wielkość subwencji obliczana jest zgodnie z algorytmem (art. 29 ust. 1)[60].

W rozdziale 5 zawarto kwestie postępowania w sprawach stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W obecnym stanie prawnym wyłącznie do właściwości Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie w tym zakresie (art. 42), zaś do kompetencji Sądu Okręgowego w Warszawie należy wydawanie postanowień o wykreśleniu partii z ewidencji partii politycznych (art. 44 ust. 1), które to postanowienie nie podlega zaskarżeniu (art. 44 ust. 2).

W rozdziale 6 zawarto przepisy dotyczące trybu likwidacji partii politycznej i jej skutków. Na podstawie art. 45 partia polityczna podlega likwidacji gdy:

1) 1/nastąpi samorozwiązanie na mocy uchwały uprawnionego organu partii (art. 45 pkt. 1);
2) 2/decyzję podejmuje Sąd Okręgowy w Warszawie, w postaci postanowienia o likwidacji partii[61].

W obu wskazanych powyżej przypadkach procedura likwidacji polega na wyznaczeniu likwidatora, którego celem jest rozdysponowanie mieniem partii, biorąc pod uwagę jej zobowiązania finansowe oraz wierzytelności. W przypadku braku wystarczającej ilości środków majątkowych na pokrycie zobowiązań partii, pozostałą kwotę spłaca Skarb Państwa (art. 48). Natomiast w sprawach likwidacji partii politycznej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o stowarzyszeniach (art. 49).

W rozdziale 6a zawarto przepisy karne, które regulują kwestię zasad i rodzaju odpowiedzialności karnej osób, podejmujących w imieniu partii działania sprzeczne z celami partii lub przeciwko obowiązującemu porządkowi prawnemu. W katalogu kar zdecydowanie dominuje kara grzywny, zaś w dwóch przypadkach ustawodawca rozszerzył zakres odpowiedzialności karnej. Dotyczy to czynów polegających na:

[60] Tamże.
[61] Tamże.

1) nie wykonania lub nie dopuszczenia do wykonania corocznego sprawozdania z wydatkowania subwencji finansowej (art. 49d);
2) wydatkowania środków partii politycznej na cele kampanii wyborczej bez pośrednictwa utworzonego Funduszu Wyborczego oraz nie wykonania lub nie dopuszczenia do wykonania sprawozdania z działalności Funduszu Wyborczego (art. 49f) wtedy podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

Z dwóch ostatnich rozdziałów ustawy o partiach politycznych, rozdział 7 (art. 50 – 59) został pominięty, zaś w rozdziale 8 zawarto przepisy przejściowe i końcowe. Zgodnie z nimi straciła moc prawną ustawa z 28 lipca 1990 r. (art. 63), zaś niniejsza ustawa wchodziła w życie, z wyjątkiem art. 58, po trzydziestu dniach od ogłoszenia, tj. 19 września 1997 r.

3. Uwagi końcowe.

Kwestia tworzenia przez państwo przejrzystych i sprawiedliwych warunków funkcjonowania partii politycznych jest jednym z warunków praktykowania przez społeczeństwo zasad demokracji. W polskich uwarunkowaniach politycznych ukształtowanych po 1989 r. obydwie ustawy o partiach politycznych spełniły pokładane w nich nadzieje zapewnienia polskim przemianom ustrojowym właściwych, zgodnych z europejskimi standardami politycznymi, warunków koegzystencji różnych partii i postaw ideologicznych. Ustawę z 1990 r. ze względu na jej zbyt ogólny poziom rozbudowy formalnoprawnej można uznać za swoisty przykład próby tworzenia aktu prawnego w warunkach „świeżo" budowanej demokracji, w której ówczesne elity polityczne uczyły się nowych zachowań. W porównaniu do pierwszej, ustawa z 1997 r. w sposób kompletny regulowała istotne kwestie funkcjonowania partii politycznych.

Ewa Pogorzała
Zamość
ewapogorzala@gmail.com

Jewish schools in Lodz in the late 1940s.

Szkoły żydowskie w Łodzi w drugiej połowie lat 40. XX w.

Summary:

The main aim of this study is to analyze the state and status of Jewish schools that functioned in the second half of the 1940s in Poland. Especially Jewish schools in Lodz were taken under consideration in the analysis of the research problem included in the title of the paper. In the second half of the 1940s there were: Private Jewish Perec General School in Lodz, Private Jewish General School Bojowników Getta in Lodz, religion courses, the Netzach Izrael Rabbinical College, as well as a secondary school and vocational courses.

Keywords: Jewish schools in Poland, Lodz, national minority, education

Streszczenie:

Głównym celem niniejszego studium jest analiza stanu i statusu szkolnictwa żydowskiego, które funkcjonowało w Polsce w II połowie lat 40. XX w. Przy analizie problemu badawczego zawartego w tytule opracowania w szczególności wzięte zostały pod uwagę szkoły w Łodzi. W drugiej połowie lat 40. XX w. funkcjonowaly tam: Prywatna Żydowska Szkoła Powszechna im. J. L. Pereca, Prywatna Żydowska Szkoła Powszechna im. Bojowników Getta, kursy religijne, Wyższa Szkoła Rabiniczna Netzach Israel, oraz liceum i kursy zawodowe.

Słowa kluczowe: szkoły żydowskie w Polsce, Łódź, mniejszość narodowa, edukacja