„Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
------- Nr 2 (18)/2014 -------

Piotr Uziębło[1]

Kilka uwag o ustawie o partiach politycznych

Słowa kluczowe: partie polityczne, ustawa o partiach politycznych, pluralizm polityczny
Keywords: political parties, act of political parties, political pluralism

Streszczenie

Polska regulacja problematyki partii politycznych ma swoją specyfikę. O ile szczegółowo regulowane są zasady finansowania tych podmiotów, to jednak pozostałe kwestie normowane są w ustawie stosunkowo ogólnie. Dotyczy to także sfery tworzenia partii politycznych oraz ich likwidacji. W artykule Autor zwraca uwagę na problemy, które pojawiają się w tym kontekście. Problemem takim jest brak wyraźnie zarysowanych granic pomiędzy partiami politycznymi i stowarzyszeniami, co szczególnie widoczne jest w odniesieniu do ugrupowań o lokalnym charakterze. Zresztą godne podkreślania jest też to, że uczestniczenie w wyborach nie jest, w świetle prawa polskiego, wyznacznikiem, który mógłby takie wyróżnienie stanowić. Świadczy o tym brak konieczności wykreślenia z ewidencji partii politycznych tych z nich, które permanentnie nie biorą udziału w procedurach wyborczych. Ponadto istotną kwestią jest też brak możliwości zrzeszania się w stronnictwach politycznych osób, które nie posiadają obywatelstwa polskiego, co jest niezwykle istotne w kontekście praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej zamieszkujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Summary

Some remarks on the Act on Political Parties

The Act of 27th June 1997 on Political Parties has its own characteristics. While the rules for the financing of these entities are regulated in detail, however, other issues are regulated relatively general in that Act. The a author draws attention to the problems that arise in

[1] Autor jest adiunktem ze stopniem doktora habilitowanego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

this context. One of that problems is the lack of well-defined boundaries between political parties and associations, which is particularly evident in relation to groups of local character. Besides, it is also worth emphasizing that participation in elections is not, in the light of Polish law, the determinant, which could constitute such a distinction. No need for removal from the register of political parties, which are permanently not participate in the procedures for the election is the best proof. In addition, an important issue is also the inability to associate in political parties people who do not have Polish citizenship. It is extremely important in the context of electoral rights of the people, who are the EU citizens and who are living in the territory of the Republic of Poland.

*

Partie polityczne stanowią niezbędny element funkcjonowania systemu demokratycznego, stanowiąc istotne ogniwo łączące zbiorowy podmiot suwerenności z organami władzy publicznej[2]. Co prawda, można wskazać państwa, które są uznawane za spełniające standardy demokracji, a nie funkcjonują w nich partie polityczne, jednak są to wyłącznie państwa Oceanii, gdzie ich rolę zastępują tradycyjne powiązania pomiędzy mieszkańcami. W dużej mierze wynika to z niewielkiej liczby populacji tych wysp[3]. Polska nie jest tu żadnym wyjątkiem. Głosy krytykujące działalność partii politycznych nie wskazują żadnej alternatywy dla ich istnienia. Nie da się ich zastąpić innymi podmiotami, gdyż nawet jeśli byłoby to teoretycznie możliwe, to i tak po pewnym czasie przekształcą się one w partie o charakterze *de facto*[4]. Niemniej warto zastanowić się nad tym, czy aktualna regulacja problematyki partii politycznych nie powinna zostać znowelizowana w taki sposób, który poprawiłby zasady ich funkcjonowania. Dodać należy, że w artykule tym pominięty zostanie niezwykle istotny obszar regulacji, jakim jest problematyka finansowania polityki, w tym właśnie partii politycz-

[2] Zob. S. Ehrlich, *Norma. Grupa. Organizacja*, Warszawa 1998, s. 136.

[3] Zob. D. Anckar, C. Anckar, *Democracies Without Parties*, „Comparative Political Studies" 2000, Vol. 33 No. 2, s. 228–231.

[4] Por. M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 169; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 272.

nych w szczególności, gdyż jest to kwestia, która była już w literaturze wielokrotnie analizowana[5].

Patrząc na obowiązujące współcześnie ustawodawstwo dotyczące partii politycznych, można wyodrębnić w zasadzie dwie tendencje. Pierwsza z nich, znana chociażby prawu niemieckiemu, opiera się na gruntownej i szczegółowej regulacji tej problematyki, w wyraźny sposób odróżniając partie polityczne od innych zrzeszeń, funkcjonujących w sferze polityczno-społecznej. Drugi kierunek stara się nie ingerować bezpośrednio w funkcjonowanie stronnictw politycznych, kształtując je w sposób zbliżony do stowarzyszeń. W tym kierunku partie polityczne wyróżnia przede wszystkim sposób ich finansowania i uczestnictwa w wyborach, nie zaś ich organizacja wewnętrzna czy sposób tworzenia[6]. Nie może być wątpliwości, że oba te kierunki możliwe są do zrealizowania w sposób demokratyczny. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że regulacje polskie zdecydowanie bliższe są modelowi niemieckiemu, choć nie są one aż tak szczegółowe.

Uznać trzeba, że partie polityczne i stowarzyszenia mają wiele elementów wspólnych (dobrowolność akcesji, posiadanie prawa wewnętrznego), a zasadnicza różnica pomiędzy nimi wynika z celu, który ma być przez nie realizowany[7]. Dla partii politycznej jest to bowiem zdobycie władzy, względnie jej utrzymanie, a przynajmniej osiągnięcie wpływu na tak sprawowaną władzę. Cel ten w sposób jednoznaczny wynika też z Konstytucji RP[8], która przesądza, że partie polityczne i ich koalicje są jedynymi organizacjami o trwałym charakterze, które mogą zgłaszać kandydatów w wyborach parlamentarnych. Zresztą konstytucja wyraźnie wyróżnia partie polityczne od innych zrzeszeń,

---

[5] Zob. np. M. Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2; idem, *Finansowanie partii politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008; A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001; A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.

[6] Por. M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 31.

[7] Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r. (W 14/95; OTK ZU 1996, nr 2, poz. 14).

[8] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

gdyż w art. 11 ust. 1 stanowi, że „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", natomiast do pozostałych zrzeszeń odnosi się dopiero w kolejnym artykule. Trudno jednak uznać, że taka systematyka polskiej ustawy zasadniczej wyklucza ewentualne ujęcie problematyki zrzeszeń w jednej, kompleksowej ustawie. Rozwiązanie takie trudno jednak uznać za optymalne, szczególnie z racji pewnych odmienności, które powinny wyróżniać partie polityczne. Chodzi tu głównie o kwestie ich powstawania czy nadzoru nad ich działalnością.

Jeśli chodzi o tworzenie partii politycznych, to w Polsce obowiązuje klasyczna odmiana systemu rejestrowego, który wymaga zgłoszenia partii, która spełnia pewne istotne wymogi formalne, do ewidencji prowadzonej przez sąd okręgowy właściwy dla miasta stołecznego Warszawy, zwany dalej sądem rejestrowym[9]. Rozwiązanie takie uzasadnione jest tym, ze skoro partia polityczna ma na celu zdobycie lub utrzymanie władzy, to jej działalność winna być prowadzona na szczeblu centralnym. Można jednak mieć wątpliwości, czy jest to rozumowanie właściwe. Zwraca bowiem uwagę fakt, że w kontekście wyborów samorządowych wszystkich szczebli widać, że niektóre ze stowarzyszeń lokalnych są *de facto* regionalnymi partiami politycznymi. Tym samym uzasadnione byłoby objęcie ich regulacją tożsamą w stosunku do tych podmiotów, które formalnie taką partią są. Oczywiście można byłoby wprowadzić w ustawie o partiach politycznych pewne odmienności w zasadach powstawania partii, które nie zamierzają prowadzić działalności ogólnokrajowej, jednakże z punktu widzenia koherentności systemu prawnego nie byłoby to uzasadnione. W efekcie, jeśli będzie wola polityczna do uznania takich stronnictw lokalnych za partie polityczne, rozważyć trzeba możliwość składania wniosku o rejestrację do sądów okręgowych właściwych dla ich siedziby i stworzenie centralnej ewidencji partii politycznych, działającej np. na analogicznych zasadach jak w przypadku Krajowego Rejestru Sądowego[10].

---

[9] J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce,* [w:] *Partie polityczne we współczesnym...*, s. 196.

[10] Zresztą już obecnie system ewidencjonowania partii politycznych jest zbliżony do systemu rejestracji stowarzyszeń, zob. J. Sobczak, *Sądy i Trybunał Konstytucyjny w procesie tworzenia i kontroli partii politycznych w Polsce,* [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii po-*

Osobną kwestią staje się jednak określenie, czy wpis do ewidencji ma charakter konstytutywny, czy jednak deklaratywny. Odpowiedź na to pytanie pozwala bowiem stwierdzić, czy partia polityczna powstaje z chwilą dokonania wpisu do ewidencji, czy też istnieje już wcześniej, gdy zostanie przyjęty statut i ustanowione organy partii. Odpowiadając na to pytanie, odwołać się trzeba do treści art. 1 ust. 2 ustawy o partiach politycznych[11]. Stwierdza on, że „partia polityczna może korzystać z praw wynikających z ustaw po uzyskaniu wpisu do ewidencji partii politycznych". W konsekwencji jego brzmienie nie oznacza, że wcześniej partia polityczna nie istnieje, a jedynie nie ma możliwości korzystania z praw przysługujących tego typu zrzeszeniom na podstawie prawa, w tym również nie może ona uczestniczyć w wyborach[12]. Można więc stwierdzić, że poza ugrupowaniami wpisanymi do ewidencji istnieją w Polsce inne partie polityczne, których istnienie pozostaje poza sferą zainteresowania prawnego. Mogą być to zarówno nieformalne – z punktu widzenia prawa – grupy osób, jak też przekształcone w partie polityczne stowarzyszenia czy zrzeszenia innego rodzaju[13].

Trudno mieć natomiast zastrzeżenia do wymogów, które ma spełniać wniosek o wpis partii politycznej do ewidencji. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o partiach politycznych zgłoszenie takie „powinno zawierać nazwę, skrót nazwy i określenie adresu siedziby partii politycznej oraz imiona, nazwiska i adresy osób wchodzących w skład organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych". Dodatkowo można do niego załączyć również wzorzec symbolu graficznego partii politycznej[14]. Poza tym załącza się też obligatoryjnie statut

litycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 132.

[11] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 857 ze zm.).

[12] Podobnie M. Żmigrodzki, *Nowy status partii politycznych (ustawa z 27 czerwca 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2, s. 25–26; M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami...*, s. 136.

[13] Odmiennie W. Sokolewicz, *Uwaga 30 do art. 11 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 45–46.

[14] Jak stanowi art. 11 ust. 5 ustawy o partiach politycznych: „nazwa, skrót nazwy i symbol graficzny partii politycznej powinny odróżniać się wyraźnie od nazw, skrótów nazw i symboli graficznych partii już istniejących".

partii politycznej, a także „wykaz zawierający imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręczne podpisy popierających zgłoszenie co najmniej 1000 obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych; każda strona wykazu powinna być opatrzona adnotacją zawierającą nazwę partii politycznej zgłaszanej do ewidencji". Dane dotyczące członków organów uprawnionych do reprezentowania partii i zaciągania zobowiązań finansowych oraz adres jej siedziby są typowe dla podmiotów, które posiadają osobowość prawną, a partie polityczne do takich podmiotów należą. Podobnie rzecz ma się z nazwą partii i jej symbolem graficznym.

Ważnym elementem procedury ewidencjonowania są podpisy osób popierających zgłoszenie partii politycznej. Przede wszystkim złożenie takiego podpisu nie jest tożsame ze zgłoszeniem akcesu do takiej partii[15]. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby osoba składająca podpis złożyła go również na arkuszach poparcia dla innej partii politycznej. Warto w tym miejscu podkreślić, że polskie regulacje prawne nie wymagają żadnej minimalnej liczebności partii politycznej, co również jest znaczącą różnicą w stosunku do wymogów stawianych stowarzyszeniom. Odnosząc się natomiast do liczby wymaganych prawem podpisów poparcia, to przyznać trzeba, że jest ona stosunkowo niewielka, choć, co warto odnotować, w pierwotnej wersji projektu, w oparciu o który powstała obecna ustawa o partiach politycznych, zakładano poparcie 10 tysięcy wyborców[16], co mogłoby stanowić znaczącą barierę dla nowo tworzonych ugrupowań. Obecnie wymagana liczba za takową uznana być nie może, tym bardziej, że nie ma tu żadnych innych elementów nakazujących chociażby zróżnicowanie terytorialne osób składających takie podpisy. Tym samym, same wymogi formalne związane z kreacją nowych stronnictw politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej pozwalają na w pełni swobodną realizację prawa zrzeszania w tym obszarze.

Analizując możliwości przystąpienia do partii politycznych, podkreślić warto, że ustawa o partiach politycznych nie jest tu szczególnie rozbudowana. Stwierdza ona jedynie w art. 2 ust. 1, że „członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat",

[15] Podobnie J. Sobczak, op.cit., s. 196.

[16] Zob. druk sejmowy z dnia 9 czerwca 1995 r. nr 1222/II kad.

co stanowi rozwinięcie art. 11 konstytucji. Widać wyraźnie, że warunkiem przystąpienia do partii politycznej jest spełnienie dwóch podstawowych cenzusów wyborczych: wieku i obywatelstwa. W tym drugim przypadku zastrzeżenie możliwości zrzeszania się w partiach politycznych obywateli polskich jest konsekwencją wspomnianego powyżej przepisu ustawy zasadniczej. Rodzi się jednak pytanie, czy możliwe byłoby rozszerzenie ustawowe kręgu osób mających prawo członkostwa w partiach politycznych na osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Problem ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, która przecież dopuszcza aktywność polityczną osób zamieszkujących na terenie danego państwa UE, a posiadających obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii, czego najlepszym przykładem jest posiadanie przez nich praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także w wyborach do organu stanowiącego samorządu terytorialnego szczebla podstawowego[17]. W tym kontekście prawo zrzeszania się takich osób w stronnictwach politycznych dawałoby im zdecydowanie większe możliwości korzystania z powyższych praw wyborczych, głównie w kontekście biernego prawa wyborczego[18]. Mamy zresztą przykład ustawy o dostępie do informacji publicznej, która obywatelskie, konstytucyjne prawo jednostki przekształciła w prawo o powszechnym charakterze. W mojej ocenie nic nie stoi na przeszkodzie, aby podobne rozwiązanie zostało zastosowane również w odniesieniu do przystępowania do partii politycznych, z jednoczesną możliwością zastrzeżenia, że osoby takie nie mają prawa lub też mają ograniczone prawo do zasiadania w organach takich partii. Byłby to wyraz projednostkowego rozszerzenia katalogu praw, które nie stoi w sprzeczności z regulacją konstytucyjną[19].

---

[17] Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 22 do art. 11 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 33–34.

[18] M. Dąbrowski proponuje, aby w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego mogły funkcjonować odrębne, inne niż partie polityczne, byty polityczne, zob. M. Dąbrowski, *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo" 2006, z. 4, s. 73–75.

[19] W mojej ocenie nie można uznać, że regulacja ustawy o partiach politycznych narusza konstytucję (M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 2, s. 120–122). W mojej ocenie spełnione są bowiem przesłanki wynikające z art. 37 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, które

Dodać należy również, że ustawa o partiach politycznych nie przewiduje innych, dodatkowych kryteriów, które muszą być spełnione przez osoby mające zamiar przystąpienia do partii politycznych. Przede wszystkim, co zwraca uwagę, nie wprowadzono zasady, która uzależnia możliwość nabycia członkostwa od posiadania praw wyborczych. Tym samym, nie jest wykluczone, że takie członkostwo posiadać będą osoby ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych czy też pozbawione praw wyborczych. Rodzi się jednak pytanie, czy same ugrupowania polityczne mogą – na poziomie ich statutów – wprowadzić takie obostrzenia. Odwołać się tu trzeba do art. 9 ust. 1 pkt 2, który stwierdza, że to statut ma regulować „sposób nabywania i utraty członkostwa". Brzmienie tego przepisu odnosi się więc nie do aspektów merytorycznych, związanych z warunkami, jakie spełniać powinni kandydaci na członków partii, a na kryteriach formalnych, związanych z procedurą nabycia członkostwa. Nie może być jednak wątpliwości, że przy uchwaleniu procedury nabywania członkostwa mogą się pojawić pewne elementy weryfikujące potencjalnego kandydata na członka, w szczególności takie, które pozwolą ocenić, czy wartości wyznawane przez kandydata na członka odpowiadają wartościom ideologicznym partii politycznej. Nie można bowiem stronnictw politycznych traktować jako podmiotu, do którego akcesja jest dobrowolna tylko w sferze decyzji osoby fizyczne. Partie również muszą mieć możliwość dokonania oceny osób składających dokumenty akcesyjne, np. poprzez rekomendacje składane przez inne osoby już będące jej członkami czy też poprzez ankiety, pozwalające na ocenę kandydata z punktu widzenia ideologicznego[20]. Regulacje te mogą również chronić mniejsze ugrupowania przed swoistym „wrogim przejęciem" przez zwolenników ugrupowań konkurencyjnych. Naturalnym jest jednak, że rozwiązania statutowe w tej mierze będą podlegać ocenie sądu rejestracyjnego, przede wszystkim z uwagi na to, czy kryteria, które zostały określone statutowo, nie mają charakteru dyskryminującego.

---

to przepisy pozwalają na ograniczenia praw cudzoziemców pod warunkiem dokonania tego w ustawie, zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, realizacją wskazanych konstytucyjnie celów i nienaruszeniami zasady proporcjonalności *sensu largo*. Odwrotnie niż M. Dąbrowski, uważam, że właśnie ochrona praw suwerena może być uznana za wartość nadrzędną w stosunku do takiego ograniczenia prawa zrzeszania się cudzoziemców.

[20] Podobnie J. Sułkowski, *Autonomia partii politycznych a problem demokracji wewnętrznej*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3, s. 82–83.

Warto podkreślić również, że ustawa o partiach politycznych wskazuje także na występujące w prawie ograniczenia dotyczące przynależności do partii politycznych osób pełniących określone funkcje publiczne. Ograniczenia te mogą wynikać zarówno z samej konstytucji (np. sędziowie, w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, rzecznik praw obywatelskich, prezes Narodowego Banku Polskiego), jak i z przepisów ustawodawstwa zwykłego (np. urzędnicy służby cywilnej, prokuratorzy). Cel ich jest jednoznaczny, związany ze szczególnym charakterem tych funkcji, które wiążą się z koniecznością działania w sposób bezstronny[21], a przynależność partyjna taką bezstronność – przynajmniej w ujęciu zewnętrznym – mogłaby zakłócać[22]. Z tym zagadnieniem wiąże się też kwestia przynależności partyjnej osób piastujących stanowiska publiczne, które co prawda nie wykluczają przynależności do partii politycznej, ale stało się swoistym zwyczajem, aby odcięły się one od tego typu działalności. Najlepszym przykładem jest tu piastowanie urzędu prezydenta RP. Osoby sprawujące ten urząd obejmując go, mówiły o zawieszeniu członkostwa w ugrupowaniach politycznych, do których wcześniej należeli. Trzeba jednak podkreślić, że prawo – co do zasady – nie zna instytucji zawieszenia członkostwa[23]. Koniecznym jest więc trwałe wystąpienie z szeregów członków danej partii politycznej, a dopiero później ponowne do niej wstąpienie, jeśli będzie taka wola osoby deklarującej pierwotnie owo „zawieszenie" członkostwa.

Drugim elementem, który ma być załączony do zgłoszenia partii politycznej do ewidencji, jest statut partii. W jego przypadku ustawa o partiach politycznych wskazuje na pewne elementy, które muszą być w nim zawarte.

---

[21] M. Paździor wskazuje na związek tego z zasadą zaufania obywateli do państwa, zob. M. Paździor, *Partie polityczne w kontekście zasad naczelnych Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*, red. M.R Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 746.

[22] Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18).

[23] Wyjątkiem jest art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.), który stanowi, że: „W okresie odbywania czynnej służby wojskowej członkostwo żołnierzy w partiach politycznych ulega zawieszeniu". Sformułowanie o zawieszeniu członkostwa funkcjonowało też w odniesieniu do członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednakże przepis je ustanawiający został uchylony wspomnianym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

Są to: nazwa, skrót nazwy i siedziba partii; sposób nabywania i utraty członkostwa; prawa i obowiązki członków; organy partii, w tym organy reprezentujące partię na zewnątrz oraz uprawnione do zaciągania zobowiązań majątkowych, ich kompetencje oraz czas trwania ich kadencji; tryb dokonywania wyboru organów partii i uzupełniania składów tych organów; sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, uzyskiwania środków finansowych oraz tryb sporządzania i zatwierdzania informacji o działalności finansowej partii; zasady tworzenia i znoszenia terenowych jednostek organizacyjnych partii; zasady dokonywania zmian statutu oraz sposób rozwiązania się partii oraz tryb połączenia z inną partią lub innymi partiami. Wyliczenie to ma jedynie przykładowy charakter, co oznacza, że partia może zdecydować się na ujęcie w nim również innych kwestii, które uzna za stosowne, o ile postanowienia te nie będą naruszały prawa powszechnie obowiązującego[24].

Podstawowe zasady przyjęcia statutu również zostały uregulowane ustawowo. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o partiach politycznych „statut partii politycznej uchwala zgromadzenie ogólne członków partii lub zgromadzenie ich demokratycznie wybranych przedstawicieli". Powstaje pytanie, czy przepis ten znajduje zastosowanie również w odniesieniu do partii, które są dopiero tworzone. Wynika to bowiem z faktu, że w ich przypadku nie istnieje jeszcze statutowa regulacja, która reguluje uchwalenie nowego statutu czy też jego zmiany. W mojej ocenie powoduje to, że statut takiej partii powinien jednak zostać przyjęty bezpośrednio przez członków, gdyż nie ma w jej przypadku żadnej regulacji, która mogłaby uwzględnić zasady wyboru zgromadzenia przedstawicieli. Godzi się dodać, że niestety analizowana regulacja ustawowa nie wskazuje sposobu przyjęcia pierwszego statutu kształtującej się partii politycznej, co pozwoliłoby uniknąć wątpliwości co do prawidłowości jego przyjęcia.

Procedura wpisu partii do ewidencji nie jest szczególnie skomplikowana. Wniosek o wpis wraz ze wskazanymi powyżej elementami składany może być przez trzy osoby, które wchodzą w skład organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowią-

[24] Podkreśla się, że ustawa określa w tej mierze jedynie pewne standardy minimalne, zob. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 36.

zań majątkowych[25]. Osoby takie jednocześnie przejmują odpowiedzialność za prawdziwość danych zawartych w zgłoszeniu. Dodać trzeba, że to organy partii mogą wskazać osoby, które dokonają zgłoszenia, nie mając jednocześnie możliwości wyznaczenia tak mniejszej, jak i większej liczby osób, gdyż ustawa nie pozostawia tutaj jakiejkolwiek swobody. Tak złożony wniosek, o ile został zgłoszony bez braków formalnych, powoduje obowiązek niezwłocznego dokonania wpisu przez sąd rejestrowy. Postanowienie w tej sprawie, co do zasady, wydawane jest na posiedzeniu niejawnym, choć istnieje możliwość przeprowadzenia rozprawy. Nie jest ono jednak ostateczne, gdyż od niego przysługuje apelacja. Natomiast w przypadku braków formalnych wniosku sąd rejestrowy wzywa zgłaszających do usunięcia stwierdzonych wad w wyznaczonym przez siebie terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące, a w przypadku nieusunięcia wad w terminie i w sposób wskazany przez sąd wydaje on postanowienie o odmowie wpisu partii politycznej do ewidencji. Postanowienie to może być zaskarżone w terminie 14 dni od jego doręczenia lub ogłoszenia na posiedzeniu jawnym.

Osobną kwestią jest powstanie po stronie sądu rejestrowego wątpliwości co do zgodności z konstytucją celów i zasad działania partii politycznej określonych w statucie lub w programie partii[26]. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 sąd rejestrowy zawiesza postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji i występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii politycznej z konstytucją i jeśli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o sprzeczności celów partii politycznej z konstytucją, sąd odmawia wpisu partii do ewidencji. Powyższa regulacja budzi pewne refleksje. Po pierwsze, trudno mówić o racjonalności rozwiązania, które mówi o wątpliwościach w odniesieniu do programu partii politycznej, skoro nie stanowi on elementu załączanego do wniosku[27], a co więcej – jego

[25] Ustawa nie wskazuje, że osoby te muszą być ujęte w wykazie osób popierających zgłoszenie, odmiennie ibidem, s. 45.

[26] Trudno zgodzić się ze stanowiskiem M. Bartoszewicza, że powinno zostać tu użyte sformułowanie „działalność", zamiast „zasady działania", gdyż te pierwsze odnosi się nie do elementów statutowych, a do sfery faktycznej, zob. M. Bartoszewicz, *Instytucja nadzoru nad partiami politycznymi a inne przykłady nadzoru w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2004, z. 58, s. 46–47.

[27] Por. M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami...*, s. 160.

posiadanie nie jest obligatoryjne[28]. Po drugie, w dalszej części ustępu 1 analizowanego artykułu i jego ust. 3 mowa jest jedynie o badaniu przez Trybunał celów partii politycznej, a nie zasad jej działalności. Trzeba jednak uznać, że generalnie Trybunał nie koncentruje się tylko na celach partii politycznej, ale również i innych elementach statutu, które mogą stać w sprzeczności z konstytucyjną regulacją dotyczącą partii politycznych, przede wszystkim demokratycznym charakterem jej struktur[29].

Partie polityczne stanowią byt trwały, jednakże mogą one zostać usunięte z ewidencji. Przyczyny tego mogą być różne. Przede wszystkim trzeba wskazać, że najczęściej występującą przyczyną wykreślenia partii z ewidencji staje się nierealizowanie obowiązków wynikających ze sprawozdawczości finansowej. Stronnictwa polityczne są bowiem zobowiązane do składania, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Niezłożenie takiego w powyższym terminie obliguje Państwową Komisję Wyborczą do wystąpienia do sądu rejestrowego z wnioskiem o wykreślenie wpisu partii z ewidencji. Rozpatrzenie wniosku przez sąd następuje na rozprawie kończącej się ewentualnym wydaniem postanowienia o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji. W takim przypadku partia, aby ponownie zacząć istnieć, musi przejść nową procedurę wpisu do ewidencji.

Druga sytuacja, która rodzi konieczność wykreślania wpisu partii politycznych z ewidencji, również wiąże się z nierealizowaniem przez organy takiej partii obowiązków wynikających z ustawy. Dotyczy to bowiem zgłoszenia przez właściwe organy dokonania zmian, które są traktowane jako dane rejestrowe, a więc zmiany statutu partii, zmiany adresu siedziby partii, zmian w składzie organów uprawnionych w statucie do reprezento-

[28] Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że elementy programowe mogą być dekodowane w oparciu o postanowienia statutowe, zob. wyrok z dnia 8 marca 2000 r. (Pp 1/99; OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58).

[29] W przywołanym wcześniej wyroku z dnia 8 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przesłanką odmowy wpisu do ewidencji lub późniejszej delegalizacji może być jedynie naruszenie art. 11 i art. 13 Konstytucji RP.

wania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych[30]. Zgłoszenie powyższych zmian winno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od ich powstania. W przeciwnym wypadku sąd rejestrowy wzywa właściwy organ partii politycznej do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia brakujących danych w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym jednak niż 3 miesiące. Jednocześnie, jeśli powstaną wątpliwości, sąd rejestrowy bada, czy dochowany został tryb dokonywania wyboru organów partii oraz uzupełniania składów takich organów. Jeżeli termin wyznaczony przez sąd rejestrowy bezskutecznie upłynie, sąd rejestrowy zobowiązany jest do wydania postanowienia o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji.

Trzecią przyczyną wykreślenia wpisu partii z ewidencji stają się kwestie o charakterze programowym lub też związane z jej działalnością. Wykreślenie takie następuje wszakże i wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją RP. Nie analizując przesłanek, które mogą spowodować wydanie takiego wyroku przez TK, podkreślić trzeba, że nie oznacza on jednoczesnego wykreślania partii z ewidencji. Konieczne jest bowiem również wydanie stosowanego postanowienia w tej sprawie przez sąd rejestrowy, z tym że jest on związany treścią wyroku TK, nie mając możliwości utrzymania w ewidencji wpisu partii, której cele lub działalność zostały uznane za niekonstytucyjne.

Wreszcie, partia polityczna jest też wykreślana z ewidencji w przypadku własnej decyzji o zakończeniu jej działalności. Może być to dokonane uchwałą właściwego statutowego organu stronnictwa. W takiej sytuacji uchwała w tej sprawie oraz uchwała wyznaczająca likwidatora partii winny zostać przesłane sądowi rejestrowemu. W przypadku braku wyznaczenia likwidatora przez właściwy organ partii politycznej likwidator jest wyznaczany przez sąd rejestrowy. Jednakże do czasu zakończenia likwidacji partia pozostaje wpisana w ewidencji, a dopiero po tym fakcie sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu jej z ewidencji. Podkreślić trzeba, że postanowienie takie nie podlega zaskarżeniu. Należy też dodać, że odmiennie wygląda sytuacja, gdy likwidacja dokonywana jest z wcześniej wskazanych przyczyn,

[30] Wyliczenie danych podlegających zgłoszeniu ma enumeratywny charakter i nie może być interpretowane rozszerzająco, zob. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczyk, op.cit., s. 62.

gdyż wtedy następuje ona dopiero po uprawomocnieniu się postanowienia o wykreśleniu wpisu partii do ewidencji i prowadzić je może wyłącznie likwidator wyznaczony przez sąd. Zgodzić należy się z poglądem, że likwidator nie reprezentuje partii na zewnątrz, a jedynie usuwa ją z obrotu prawnego[31]. Podkreślić również warto, że w każdym przypadku koszty prowadzenia postępowania likwidacyjnego pokrywa się z majątku likwidowanej partii politycznej, chyba że majątek ten wystarcza jedynie na pokrycie części kosztów jej likwidacji. W tym ostatnim przypadku pozostałą część tych kosztów pokrywa Skarb Państwa.

Znamiennym jest, ze polskie ustawodawstwo nie zna innych przyczyn, które powodowałyby koniec bytności partii politycznej. Może to budzić pewne wątpliwości, szczególnie w kontekście celu, jaki przyświeca partiom politycznym, a więc jak stanowi art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych: „udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej". W mojej ocenie realizacja tego celu powinna być realizowana – w szczególności – przez udział partii politycznych w wyborach, gdyż właśnie ten element powinien odróżniać je od stowarzyszeń, co zresztą już wcześniej zostało podkreślone[32]. Tym samym, brak aktywności wyborczej przez określony czas (zarówno w wyborach ogólnokrajowych, jak i samorządowych) powinien prowadzić do wykreślania wpisu partii politycznej z ewidencji. Podkreślić trzeba, że nie jest to rozwiązanie niespotykane na świecie. Podobne regulacje obowiązują chociażby w Niemczech[33] czy – w bardziej restrykcyjnej i dyskusyjnej formie – w Finlandii[34]. Natomiast w Polsce występują w praktyce partie polityczne, które nigdy jeszcze nie uczestniczyły

[31] K. Świątkowski, M. Zubik, *O niektórych problemach związanych z likwidacją partii politycznych (Uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 2, s. 68.

[32] Takie postrzeganie roli partii politycznych nie jest w Polsce powszechne, zob. np. M. Żmigrodzki, op.cit., s. 24.

[33] Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o partiach politycznych partia przestaje nią być w przypadku braku wystawienia własnych kandydatów w wyborach do Bundestagu lub Landtagów przez okres 6 lat; http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/politicalparties.pdf (27.12.2013).

[34] Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, który stanowi, że partia traci swój status, jeśli w dwóch kolejnych wyborach parlamentarnych nie uzyskała ona ani jednego mandatu; http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1969/en19690010.pdf (27.12.2013).

w żadnych wyborach, co więcej, nawet nie zgłosiły zamiaru uczestniczenia w wyborach. Istnienie takich partii nie ma więc żadnego uzasadnienia. Dlatego też warto zgłosić postulat, aby tego typu ugrupowania były wykreślane z ewidencji, ewentualnie przekształcając się w stowarzyszenie zwykłe, względnie stowarzyszenia, o ile ich organy dopełnią wymogów związanych z wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego. Tylko taka regulacja pozwoli bowiem na wykazanie w praktyce wyraźnej różnicy pomiędzy partiami politycznymi a zrzeszeniami innego rodzaju, niemającymi na celu zdobycia władzy czy jej utrzymania, która to różnica jest obecnie mocno zatarta.

Podsumowując, stwierdzić trzeba, że o ile generalny sposób regulacji powstawania i likwidacji partii politycznych w polskim prawodawstwie zasługuje na akceptację, to jednak pojawia się kilka obszarów, które – w mojej ocenie – wymagają ponownej refleksji. Dotyczy to przede wszystkim problemu członkostwa w partiach politycznych, szczególnie w kontekście ich tworzenia. Problemem jest nie tylko zastrzeżenie możliwości zrzeszania się w nich wyłącznie dla obywateli polskich, ale również kwestia związana ze sformalizowaniem zawieszenia członkostwa w partiach politycznych. Ważnym jest natomiast brak wskazania minimalnej liczebności partii politycznej warunkującej jej istnienie, gdyż warunek taki mógłby utrudniać tworzenie nowych ugrupowań, szczególnie z racji generalnego zmniejszania się liczebności partii politycznych, co jest obserwowane nie tylko w Polsce, ale generalnie w państwach demokratycznych. Druga kwestia, która wymaga uregulowania, dotyczy partii, które nie są wpisane do ewidencji. Naturalnie nie korzystają one z praw przysługujących partiom w ewidencji się znajdujących, w tym też nie posiadają osobowości prawnej, jednak ich istnienie jest faktem. Może jednak warto zastanowić się przynajmniej nad ochroną ich nazwy, co jest szczególnie istotne w kontekście spotykanych już w historii sytuacji, w których nazwy takich partii były przejmowane przez fikcyjne twory kreowane przez ich rywali politycznych[35]. Trzeci problem, wspomniany powyżej i w mojej ocenie kluczowy, dotyczy usuwania z ewidencji partii politycznych, które nie uczestniczą w wyborach, a więc nie realizują podstawowego ustawowego, jakim jest „wywieranie metodami demokratyczny-

[35] Przykładem może być złożenie wniosku o rejestrację partii Platforma Obywatelska przez działaczy Solidarności 80, co spowodowało, że „właściwa" Platforma Obywatelska uzupełniła swoją nazwę o sformułowanie „Rzeczypospolitej Polskiej".

mi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej". Rozwiązanie to będzie bowiem stanowić czynnik wymuszający na stronnictwach politycznych aktywność wyborczą, o ile są one bytem rzeczywistym. Wszystkie te elementy wskazują, że po kilkunastu latach obowiązywania warto rozpocząć dyskusję o kształcie ustawy o partiach politycznych, która nie ogranicza się jedynie do problematyki ich finansowania.

Literatura

Anckar D., Anckar C., *Democracies Without Parties*, „Comparative Political Studies" 2000, Vol. 33 No. 2.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.

Bartoszewicz M., *Instytucja nadzoru nad partiami politycznymi a inne przykłady nadzoru w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2004, z. 58.

Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006.

Chmaj M., *Finansowanie partii politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.

Chmaj M., *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2.

Dąbrowski M., *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 2.

Dąbrowski M., *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo" 2006, z. 4.

Ehrlich S., *Norma. Grupa. Organizacja*, Warszawa 1998.

Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.

Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.

Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000.

Gulczyński M., *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Paździor M., *Partie polityczne w kontekście zasad naczelnych Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*, red. M.R Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.

Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.

Sobczak J., *Sądy i Trybunał Konstytucyjny w procesie tworzenia i kontroli partii politycznych w Polsce*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003.

Sokolewicz W., *Uwaga 22 do art. 11 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Sokolewicz W., *Uwaga 30 do art. 11 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Sułkowski J., *Autonomia partii politycznych a problem demokracji wewnętrznej,* „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3.

Świątkowski K., Zubik M., *O niektórych problemach związanych z likwidacją partii politycznych (Uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 2.

Żmigrodzki M., *Nowy status partii politycznych (ustawa z 27 czerwca 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2.