

Dz. U. 1996 Nr 63 poz. 303

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 24 kwietnia 1996 r.

Sygn. akt W. 14/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z 26 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzeciński – sprawozdawca
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 1996 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 26 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312) w szczególności poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania:

1) czy Sąd Wojewódzki w Warszawie jest uprawniony do żądania od

osób zgłaszających partię do ewidencji innych dokumentów niż wymienione w art. 4 ust. 2 wymienionej ustawy (np. statutu partii),

2) czy wpisywanie do ewidencji osób wchodzących w skład organu upoważnionego do reprezentowania partii (art. 4 ust. 5) powinno być poprzedzone ustaleniami Sądu dotyczącymi zachowania trybu wyłaniania tego organu (art. 4 ust. 2 ustawy),

3) czy możliwa jest odmowa wpisania partii do ewidencji lub odmowa wpisania osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię z przyczyn podanych w pkt. 1 i 2, np. odmowy przedłożenia statutu partii lub naruszenia przepisów dotyczących wyłaniania organu reprezentującego partię

ustalił:

1. Sąd Wojewódzki w Warszawie jest uprawniony do żądania od osób zgłaszających partię polityczną do ewidencji także statutu tej partii.

2. Wpisanie do ewidencji osób wchodzących w skład organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych (art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz.U. Nr 54, poz. 312) może być poprzedzone ustaleniami Sądu dotyczącymi dochowania sposobu wyłaniania tego organu (art. 4 ust. 2 ustawy o partiach politycznych).

3. Sąd może odmówić przyjęcia zgłoszenia partii politycznej do ewidencji na skutek uchylenia się zgłaszającego od przedstawienia statutu partii albo nie dochowania sposobu wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych.

Uzasadnienie:

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował 2 listopada 1995 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, w szczególności o ustalenie:

1) czy Sąd Wojewódzki w Warszawie jest uprawniony do żądania od osób zgłaszających partię do ewidencji innych dokumentów niż wymienione w art. 4 ust. 2 powołanej ustawy (np. statutu partii)?

2) czy wpisywanie do ewidencji osób wchodzących w skład organu upoważnionego do reprezentowania partii (art. 4 ust. 5) powinno być poprzedzone ustaleniami Sądu dotyczącymi zachowania trybu wyłaniania tego organu (art. 4 ust. 2 ustawy)?

3) czy możliwa jest odmowa wpisania partii do ewidencji lub odmowa wpisania osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię z przyczyn podanych w pkt. 1 i 2, np. odmowy przedłożenia statutu partii lub naruszenia przepisów dotyczących wyłaniania organu reprezentującego partię.

W uzasadnieniu Wnioskodawca podniósł, iż wątpliwości te powstały przy wpisywaniu do ewidencji partii „Ruch dla Rzeczypospolitej”. Do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie 16 lutego 1994 r. wpisana została partia „Ruch dla Rzeczypospolitej”, reprezentowana przez osoby wchodzące w skład Zarządu Głównego Partii. Na skutek kolejnego zgłoszenia 30 czerwca 1994 r. Sąd zarządził wpisanie do ewidencji innych osób, jako wchodzących w skład organu upoważnionego do reprezentowania tej partii, po zbadaniu zachowania trybu wyłaniania Zarządu Głównego Partii, przewidzianego w jej statucie. Wpis ten został zaskarżony do Sądu Apelacyjnego w Warszawie przez osoby wcześniej wpisane do ewidencji, przy czym zarzucono naruszenie przepisów statutu przy wyłanianiu nowych władz. Zaskarżenie miało formę zażalenia na zarządzenie wpisu do ewidencji.

Sąd Apelacyjny przyjmując sprawę do rozpoznania ustalił, że wniesiony środek odwoławczy jest rewizją a wpis do ewidencji powinien mieć formę postanowienia. Rozpatrując sprawę Sąd Apelacyjny powziął ponadto poważne wątpliwości prawne, które przedstawił Sądowi Najwyższemu w postaci następującego zagadnienia: „W jakim zakresie podlegają badaniu przez Sąd dane zgłoszone do ewidencji w trybie art. 4 ustawy o partiach politycznych”? Sąd Najwyższy postanowieniem z 23 marca 1995 r. (sygn. III CZP 5/95) odmówił podjęcia uchwały.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano między innymi na następujące przesłanki odmowy udzielenia odpowiedzi:

- prowadzenie ewidencji partii politycznych jest czynnością administracyjną zleconą Sądowi w trybie art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, przy dokonywaniu tej czynności nie mają zastosowania przepisy kpc i kpa,
- brak jest podstaw do stosowania w tym zakresie, w drodze analogii, przepisów o rejestrach sądowych, ponieważ ewidencja różni się w zasadniczy sposób od rejestru (rejestr spełnia funkcje ochronne zarówno w stosunku do osób wpisanych, jak i osób trzecich, natomiast ewidencja ma jedynie charakter porządkowy),
- organ prowadzący ewidencję nie może również stosować przez analogię prawa o stowarzyszeniach, ponieważ stanowi ono jednoznacznie, że partie polityczne nie podlegają regulacjom zawartym w tej ustawie,
- prowadzenie przez Sąd Wojewódzki w Warszawie ewidencji partii politycznych reguluje wyłącznie ustawa o partiach politycznych.

W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że organ prowadzący ewidencję partii politycznych nie ma uprawnień kontrolnych w stosunku do ewidencjonowanych podmiotów.

Wnioskodawca podkreśla, iż to postanowienie SN przyczyniło się do kształtowania określonej praktyki przy prowadzeniu ewidencji partii politycznych przez Sąd Wojewódzki w Warszawie. Obecnie przyjmuje się, że osoby zgłaszające partię do ewidencji nie mają obowiązku przedkładania Sądowi statutu partii. Dokonując wpisu osób na podstawie art. 4 ust. 5 powołanej ustawy, Sąd nie bada prawidłowości wyłonienia tego organu.

W opinii Wnioskodawcy interpretacja Sądu Najwyższego – choć oparta na poważnych argumentach – jest trudna do pogodzenia z *ratio legis* omawianych przepisów. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN ewidencjonowanie wszystkich zgłoszeń, bez kontroli ze strony Sądu, zmienia ewidencję w zbiór deklaracji składanych przez działaczy politycznych. W przypadku działania dwóch frakcji w jednej partii, Sąd zmuszony jest do ewidencjonowania sprzecznych ze sobą zgłoszeń. Wnioskodawca postuluje więc przywrócenie ewidencji partii politycznych charakteru dokumentu zawierającego rzetelne informacje, pozostające w podstawowym zakresie pod kontrolą Sądu.

Wnioskodawca proponuje aby przy ustaleniu zakresu kontroli Sądu Wojewódzkiego w Warszawie odwołać się do postanowień ustawy o partiach politycznych mówiących o zgodności celów partii z konstytucją (art. 5 ust. 1) i ewidencjonowaniu osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię, ponieważ art. 4 ust. 5 omawianej ustawy wyraźnie odsyła do ust. 2 tego przepisu, co wskazuje na potrzebę konfrontowania informacji zawartych w zgłoszeniu z trybem wyłonienia tego organu.

Zdaniem Wnioskodawcy w oparciu o te przepisy można uzasadnić uprawnienia Sądu dokonującego wpisu do żądania przedstawienia statutu partii i odmowy wpisu osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię, jeżeli powołano go z naruszeniem przepisów statutowych.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 stycznia 1996 r. zajął stanowisko, że w obecnym stanie prawnym (art. 4 ust. 2, 3, 4 i 5 ustawy o partiach politycznych) Sąd Wojewódzki w Warszawie nie jest uprawniony do:

- 1) żądania od osób zgłaszających partię do ewidencji, innych dokumentów niż wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy, a więc np. statutu,
- 2) dokonywania ustaleń dotyczących zachowania trybu przy wyłanianiu organu upoważnionego do reprezentowania partii.

Uznał on, iż odpowiedź na trzecie pytanie Wnioskodawcy staje się bezprzedmiotowa, bo nie istnieje możliwość odmowy wpisania partii do ewidencji lub odmowy wpisania osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię np. z powodu odmowy przedłożenia statutu partii lub z powodu naruszenia przepisów dotyczących wyłaniania organu reprezentującego partię.

W uzasadnieniu tego stanowiska Prokurator Generalny podniósł, iż Polska ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, który w art. 22 ust. 2 stanowi, iż prawo do swobodnego zrzeszania się nie może podlegać ograniczeniom innym, niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Przypomniał, iż problem wolności zrzeszania się został uregulowany identycznie w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 11 ust. 1 i 2).

Zdaniem Prokuratora Generalnego konstytucyjna wolność zrzeszania się odnosi się także do partii politycznych i wyklucza wykładnię ustawy zmierzającą do ograniczenia tej wolności. Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż brak w ustawie przepisów określających warunki tworzenia partii politycznej musi być interpretowany tak, że istnieje w tym zakresie pełna swoboda. Na poparcie tej tezy przytoczył fragmenty stenogramu z przebiegu debaty sejmowej nad pierwszym czytaniem projektu obowiązującej obecnie ustawy o partiach politycznych. Zacytowane wypowiedzi posłów wskazują, zdaniem Prokuratora Generalnego, iż intencją ustawodawcy było zminimalizowanie wymagań wobec partii politycznych przy uzyskiwaniu

przez nie osobowości prawnej. Wobec tego nie można uznać za przypadek przyjęcia w ustawie o partiach politycznych koncepcji ewidencjonowania partii a nie ich rejestracji. W konkluzji swego stanowiska Prokurator Generalny zauważył, iż odmowa wpisania partii lub osób reprezentujących partię do ewidencji dotyczy jednego z fundamentalnych praw – prawa do swobodnego zrzeszania się (art. 84 ust. 1 przepisów konstytucyjnych), a w państwie prawnym podstawowym wymogiem stawianym tego rodzaju postępowaniu musi być jednoznaczność określających go reguł (zgodnie z *uchwałą TK z 6 października 1993 r., sygn. W. 15/92* w sprawie wykładni art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych).

II

Trybunał Konstytucyjny podejmując niniejszą uchwałę zważył co następuje:

1. Odpowiedź na pytanie postawione we wniosku musi być poprzedzona rozpatrzeniem ogólniejszych kwestii związanych w szczególności z samym pojęciem partii politycznej, jak również ze sposobem ich tworzenia, występującym zarówno w regulacji konstytucyjnej, jak też w obowiązującej ustawie o partiach politycznych.

W regulacji konstytucyjnej (art. 4 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej) partie polityczne traktowane są jako jedna z form realizacji prawa obywateli RP do zrzeszania się. Przepis ten koresponduje 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 stawia na czele „organizacje polityczne”, których kwalifikowaną postacią w kontekście treści art. 84 są niewątpliwie partie polityczne. W tym samym sensie pojęciem „organizacja polityczna” posługuje się art. 100 przepisów konstytucyjnych. Cechą istotną partii politycznych, zgodnie z art. 4 ust. 1, jest ich cel działania sprowadzony do „wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

Konstytucyjne prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę jego granic, czy też procedur prawnych korzystania z niego. Jak stwierdzono już w orzecznictwie Trybunału, wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te można jednak ustanawiać tylko w drodze ustawy, a materialna dopuszczalność ustanawiania uzależniona jest od spełnienia

pewnych warunków. 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, s. 204; *uchwałę z 2 marca 1994 r., sygn. akt W. 3/93*, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158-159; *orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132-133; *orzeczenie z 21 listopada 1995 r., sygn. akt K. 12/95*, OTK w 1995 r., cz. II, s. 132-133). 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 wynika w sposób wyraźny z art. 4 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, który nakłada na partie obowiązek osiągania ich celów „metodami demokratycznymi”, zaś w ust. 2 przewiduje dopuszczalność dokonywania ocen konstytucyjności celów partii lub jej działalności przez TK. Konkretyzacją i uzupełnieniem treści zawartych w art. 4 przepisów konstytucyjnych są postanowienia ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych.

W ustawie o partiach politycznych (art. 1) partia definiowana jest jako organizacja społeczna występująca pod nazwą własną i stawiająca sobie za cel udział w życiu publicznym, zwłaszcza przez wywieranie wpływu na politykę państwa i sprawowanie władzy. Definicja ta, pod wieloma względami nieprecyzyjna, biorąc pod uwagę wykładnię przytoczonych przepisów konstytucyjnych, wnosi niewiele nowego. Dodany w tej definicji element określonej, własnej nazwy, nie może być traktowany jako wyróżniający partię od innych form zrzeszeń obywateli stawiających sobie za cel udział w życiu publicznym. W praktyce partie mogą bowiem występować, podobnie jak stowarzyszenia, pod różnorodnymi nazwami (np. ruch, związek, unia, sojusz, liga, zjednoczenie, porozumienie itp.) i własna, określona nazwa może być tylko czynnikiem identyfikacji danej partii w ramach systemu partyjnego.

Pobieżna analiza postanowień art. 4 i 84 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy oraz art. 1 ustawy o partiach politycznych przeprowadzona z punktu widzenia definicji partii, a więc ustalenia istotnych cech partii politycznej, pozwala na sformułowanie w tym miejscu wstępnych, ogólnych wniosków.

Po pierwsze – przepisy konstytucyjne i ustawa o partiach politycznych pod pojęciem partii politycznej rozumieją organizację społeczną (organizację polityczną) zorganizowaną na zasadach dobrowolności i równości.

Po drugie – partia polityczna, jako organizacja społeczna (polityczna) realizuje określone cele odróżniające ją od innych organizacji społecznych a więc stowarzyszeń czy związków zawodowych.

Po trzecie – niedopuszczalne byłoby funkcjonowanie organizacji pod nazwą partii, jeśli nie spełnia dwóch wyżej wymienionych cech.

Ograniczając się do tych konstatacji Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z nich następujące wnioski:

a. Partia polityczna, jak każda organizacja, powinna być w odpowiedni sposób zorganizowana wewnętrznie a więc musi 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 nadto 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.

b. Partię od innych organizacji społecznych odróżniają jej cele, które sobie wyznacza w swej działalności. Zidentyfikowanie celu partii zgodnie z art. 4 przepisów konstytucyjnych oraz art. 1 ustawy o partiach politycznych jest nie tylko ważne dla odróżnienia partii np. od stowarzyszenia, ale także ma znaczenie dla stwierdzenia, że cele, które dana organizacja deklaruje, są charakterystyczne dla partii politycznych.

Powyższe ogólne uwagi odnoszą się do dwóch typów partii – zarówno partii nie zgłoszonych jak i zgłoszonych do ewidencji partii.

Dopuszczalność zwiększonych wymogów w odniesieniu do tworzenia partii i domaganie się ze strony państwa od partii spełnienia określonych powinności w szczególności odnosi się do

partii zgłaszających się (dobrowolnie) do ewidencji partii politycznych i chcących korzystać ze skutków prawnych takiego wpisu.

Obowiązująca ustawa o partiach politycznych formalnie przyjęła dla tworzenia partii tryb zgłoszeniowy (art. 4 ustawy o partiach politycznych), dając wyraz wolności tworzenia partii politycznych. O tym zagadnieniu będzie mowa w dalszej części uzasadnienia. Z samym zgłoszeniem do ewidencji został jednak jednocześnie związany skutek w postaci nabycia osobowości prawnej. W związku z tym powstała pewna niespójność, wynikająca z połączenia dwóch kategorii pojęciowych o odmiennym charakterze. Osobowość prawna jest przede wszystkim kategorią cywilnoprawną, której nie można łączyć z wolnością (swobodą) zrzeszania się w partie polityczne, która stanowi kategorię polityczną. Rozróżnieniu temu odpowiadają wyrażane poglądy, w świetle których w naszej rzeczywistości społecznej, jak wspomniano wyżej, mogą istnieć i działać partie w dwojakiej postaci. Po pierwsze – partie nie zgłoszone do ewidencji i w związku z tym nie nabywające osobowości prawnej. Podstawę ich tworzenia stanowi przede wszystkim art. 4 konstytucji a także art. 1 ustawy o partiach politycznych. Mimo iż nie mają one osobowości prawnej są to partie działające legalnie i jawnie. Drugi rodzaj partii to partie zgłoszone do ewidencji uzyskujące w związku z tym osobowość prawną. Wnioskodawca pyta jedynie o ten drugi rodzaj partii.

Mając powyższe na uwadze TK uważa, że w odniesieniu do partii, która chce korzystać z uprawnień wiążących się z posiadaniem osobowości prawnej muszą być postavione określone wymogi. Uzyskanie osobowości prawnej nie może być bowiem uzależnione wyłącznie od woli samych członków partii, bez kontroli ze strony organów państwa (sądów), bo państwo, dopuszczając te podmioty do obrotu prawnego także ponosi odpowiedzialność za taką decyzję. Państwo ma obowiązek, wynikający z zasady państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych), stworzenia warunków dla pewności obrotu prawnego. W związku z tym zgłoszenie partii do ewidencji nie może tu mieć charakteru czysto porządkowego (odnotowania danych), lecz należy dopuścić pewną kontrolę ze strony Sądu, jak również zwiększyć wobec nich wymagania. Dotyczy to konieczności ujawniania przez partie celów działania oraz przedstawiania statutu. We wszystkich postępowaniach zmierzających do nadania różnym organizacjom społecznym osobowości prawnej, w szczególności przedstawienie statutu, jest wymogiem koniecznym (np. w odniesieniu do stowarzyszeń, związków zawodowych, organizacji pracodawców czy fundacji).

Nabycie przez partię osobowości prawnej na skutek zgłoszenia jej do ewidencji powoduje, iż wchodzi ona jako osoba prawna w sferę regulacji prawa cywilnego. Jako osoba prawna musi

ona więc podlegać tym samym rygorom co inne osoby prawne. Ani przepisy konstytucyjne, ani ustawa o partiach politycznych, ani kodeks cywilny nie czynią dla niej wyjątku. Do partii będą miały zastosowanie przede wszystkim postanowienia kodeksu cywilnego. Art. 33 kc postanawia, że „osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną”. Ustawą, o której mowa w tym artykule jest ustawa o partiach politycznych. Na tym tle Trybunał zwraca uwagę na dwa przepisy kodeksu cywilnego mające bezpośrednie znaczenie dla omawianego zagadnienia statutu partii jako osoby prawnej (i jednocześnie organizacji politycznej). Otóż art. 38 kc postanawia, że „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”. Z treści tego artykułu wynika obowiązek posiadania statutu przez osobę prawną po to, aby można było ustalić kto jest organem osoby prawnej upoważnionej do dokonywania czynności prawnych w jej imieniu. W ten sposób ustawodawca dba o pewność obrotu prawnego w państwie. Także art. 35 kc, w innym kontekście, odwołuje się do statutu jako aktu regulującego obok ustawy organizację i sposób działania osoby prawnej.

Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę na okoliczność, że statut partii jest zarazem statutem organizacji politycznej, pozwalającym stwierdzić, że ta organizacja jest partią polityczną, jak i statutem osoby prawnej. Fakt ten nie powinien uchodzić z pola widzenia przy ocenie znaczenia statutu jako przesłanki wpisania partii do ewidencji.

Tylko w odniesieniu do partii nie ubiegających się o wpis do ewidencji partii możliwy jest do zaakceptowania pogląd, że państwo nie powinno zbyt szczegółowo ingerować w ich działalność, co nie jest jednak tożsame z brakiem jakiejkolwiek kontroli wobec nich. Wynika ona bowiem z konstytucyjnego nakazu działania metodami demokratycznymi (art. 4 przepisów konstytucyjnych) i udziałem takich partii w życiu publicznym. Zastosowanie tu mają również postanowienia art. 84 ust. 3 przepisów konstytucyjnych, który stanowi, że „tworzenie zrzeszeń i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej jest zakazane”.

Wydaje się, iż w dyskusjach parlamentarnych nad projektem ustawy o partiach politycznych te dwie płaszczyzny (publiczno-prawna i cywilno-prawna) nie były „dostatecznie rozróżniane”, co niekorzystnie odbiło się na treści uchwalonej ustawy. Nie można bowiem osobowości prawnej, jako kategorii ściśle prawnej, wymagającej zwiększonych rygorów z uwagi na konsekwencje wynikające z dopuszczenia do obrotu prawnego partii politycznych łączyć z podejściem liberalnym, które jest charakterystyczne dla wolności zrzeszania się, jako kategorii politycznej. Zatem niespójność, tu powstała, należy rozwiązać z uwzględnieniem celu

zgłoszenia partii do ewidencji, który na gruncie omawianej ustawy sprowadza się do nadania partii osobowości prawnej. W tej sytuacji żądanie przez Sąd prowadzący ewidencję przedstawienia statutu, jako oficjalnego dokumentu założonej partii, nie może być traktowane jako ograniczenie swobody jej działania. Partia bowiem jeżeli chce uczestniczyć w obrocie prawnym na równi z innymi podmiotami, musi poddać się takim samym rygorom prawnym. Nawet gdyby podzielić pogląd, że jej statut jest przede wszystkim dokumentem wewnętrznym partii, to jednak z uwagi na wykonywane przez partię funkcje publiczne jest to także ważny dokument dla ogółu obywateli, zwłaszcza dla wyborców. Dodatkowo natomiast wzrasta jego znaczenie wtedy, gdy w grę wchodzi uzyskanie osobowości prawnej, tam gdzie np. nie jest bez znaczenia ustalenie, które osoby można uznać za wiarygodnych przedstawicieli partii nie tylko w życiu publicznym ale przede wszystkim w obrocie cywilno-prawnym. Na ów dwoisty charakter partii politycznej jako organizacji politycznej i osoby prawnej zarazem, dobitnie wskazuje ustawa o partiach politycznych a w szczególności jej art. 6 regulujący działalność gospodarczą partii.

2. W definicjach formułowanych w nauce a opartych czy to na obserwacji praktyki funkcjonowania partii politycznych, czy też wprost na regulacjach zawartych w prawie, do elementów konstytutywnych pojęcia partii i w efekcie wyróżniających partię spośród innych organizacji zalicza się na ogół posiadanie statutu lub określonego programu, strukturę wewnętrzną a także zamierzony cel działania sprowadzający się do zdobycia władzy bądź uzyskania wpływu na władzę (por. np. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 11-20). W różnych definicjach kładzie się różny akcent na powyższe elementy, czyniąc niekiedy z jednego z nich element wiodący dla określenia pojęcia partii. Dotyczy to przede wszystkim celu działania partii, jako elementu wyróżniającego partię spośród innych organizacji społecznych, w mniejszym zaś stopniu jej programu, którego ocena może być zasadniczo podstawą dla pewnej typologii partii. Niektóre z definicji kładą akcent na strukturę wewnętrzną partii. Czyni tak np. M. Duverger pisząc, iż „partia jest wspólnotą o określonej strukturze wewnętrznej, zaś współczesna partia charakteryzuje się głównie i pierwotnie swoją strukturą wewnętrzną”.

Analiza ustawodawstwa państw, w których funkcjonują partie polityczne przekonuje, że zarówno cel danej partii politycznej, zasada członkostwa jak też struktura wewnętrzna partii regulowane są jej normami wewnątrzorganizacyjnymi. Normy te, we współcześnie funkcjonujących partiach, zawierane są zwykle w jej statutach. Na konieczność posiadania

przez partie statutu a także na podstawowe składniki treści statutów partyjnych wskazują ustawy o partiach politycznych w tych państwach, w których nastąpiło ustawowa instytucjonalizacja statusu partii politycznych (np. § ust. 4 austriackiej ustawy związkowej z 2 lipca 1975 r. o zadaniach, finansowaniu i kampanii wyborczej partii politycznych, § 2 ust. 3 i 4 oraz § 3 fińskiej ustawy o partiach z 10 stycznia 1969 r., art. 2 i 4 hiszpańskiej ustawy o partiach politycznych z 4 grudnia 1978 r. oraz § 6-16 niemieckiej ustawy o partiach politycznych z 26 lipca 1969 r.). Ustawy te wiążą legalizację partii z niezbędnym wymogiem przedłożenia statutu. Statut partyjny jako akt określający podstawowe, konstytutywne elementy pojęcia partii politycznej, nabiera tym samym w procesie legalizacji partii politycznej zasadniczego znaczenia. Zwykle dopiero w oparciu o analizę jego treści można stwierdzić w sposób obiektywny, czy wyrażona w akcie założycieli wola utworzenia partii jest w istocie wolą skorzystania z przewidzianego konstytucją prawa zrzeszania się w partie polityczne, czy też dotyczy innej jego formy, poddanej zwykle innym rygorom i odmiennej prawnej procedurze jej legalizacji.

3. Tworzenie partii politycznych we współczesnych systemach prawnych sprowadzić można zasadniczo do trzech podstawowych sposobów: systemu koncesyjnego, systemu administracyjnego oraz systemu rejestracyjnego. W odróżnieniu od systemu koncesyjnego, w którym odpowiedni organ udziela pozwolenia na działanie partii politycznej, czy też systemu administracyjnego, w którym organy administracji państwowej sprawują stały, bieżący nadzór nad działalnością partii na zasadach zbliżonych do nadzoru nad stowarzyszeniami, system rejestracyjny zakłada pełną swobodę tworzenia i działania partii, które po założeniu i spełnieniu pewnych warunków formalno-prawnych zostają zarejestrowane. Z chwilą rejestracji partie uzyskują też osobowość prawną. Odmowa rejestracji może nastąpić wyłącznie z powodów ściśle określonych prawem i może zostać zaskarżona. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie podejmuje sąd powszechny lub konstytucyjny. W większości współczesnych państw demokratycznych obowiązuje właśnie tak scharakteryzowany system rejestracji, chociaż wymogi formalno-prawne, jakie należy spełnić, aby zarejestrować partię są różnie określone.

Od aktu rejestracji powiązanego z pewnymi wymogami formalno-prawnymi, od których spełnienia uzależniona jest legalizacja partii i w efekcie zakładającego kontrolę organu rejestracyjnego odróżnia się akt notyfikacji (zgłoszenia do ewidencji) polegający na zawiadomieniu właściwego organu państwowego o fakcie powstania partii. Notyfikacja

pojmowana w kategoriach skrajnie liberalnych wyklucza zasadniczo zarówno kontrolę aktu powstania partii, jak też nadzór nad jej działalnością ze strony organów państwa. Próba odpowiedzi na postawione we wniosku pytania wymaga więc uprzedniej identyfikacji sposobu tworzenia partii politycznych przyjętego w Polsce. Identyfikacja ta, poza analizą obowiązującego tekstu ustawy, wymaga sięgnięcia do dokumentów okresu jej powstania. Przyjęcie przez Sejm ustawy o partiach politycznych formalnie wyprzedziła nowelizacja konstytucji z 29 grudnia 1989 r., uchylająca dawny art. 3 przewidujący zasadę przewodniej roli PZPR i wprowadzająca w jego miejsce omówiony wyżej art. 4. Równolegle jednak z samym zamysłem nowelizacji konstytucji poszczególne stronnictwa, reprezentowane w Sejmie X kadencji przygotowywały projekty ustawy o partiach politycznych. Efektem tych prac był wniesiony 13 września 1989 r. do Sejmu przez posłów SD projekt ustawy o partiach politycznych (druk nr 34), czy też wniesiony 16 października 1989 r. projekt takiej ustawy przez posłów głównie ChSS (druk nr 63-A). 26 października 1989 r. projekt ustawy o partiach politycznych i warunkach ich finansowania (druk nr 60) wnieśli posłowie reprezentujący PZPR, zaś 29 grudnia 1989 r. lakoniczny (składający się z 6 artykułów) projekt ustawy o stronnictwach politycznych wniosła również grupa posłów OKP (druk nr 165). Inicjatywę opracowania takiego projektu podjęła również Rada Ministrów, która 16 stycznia 1990 r. formalnie zgłosiła projekt ustawy o partiach politycznych (druk nr 183). Większość z tych projektów (projekt PZPR, SD, ChSS) przewidywała procedurę rejestracji partii przez Trybunał Konstytucyjny. Projekt rządowy przewidywał procedurę zgłoszenia do ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Najwyższy (art. 1 ust. 1), zaś projekt OKP jedynie „powiadomienie” przez stronnictwo o swoim powstaniu Marszałka Sejmu (art. 2). Projekty te stały się przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu 19 stycznia 1990 roku. Na podstawie ich treści, a także przebiegu debaty parlamentarnej, komisja sejmowa opracowała jeszcze jeden, nowy projekt, który Sejm uchwalił 24 maja 1990 roku. Dalszy etap w procesie kształtowania treści ustawy o partiach wiąże się już z rozpatrzeniem tego projektu 22 czerwca 1990 r. przez Senat i jego propozycjami dalszej liberalizacji procesu legalizacji partii politycznych. Zdecydowaną większość propozycji Senatu Sejm zaakceptował na posiedzeniu 28 lipca 1990 r. Wśród propozycji przyjętych przez Sejm była również poprawka dotycząca eliminacji statutu z zestawu dokumentów (danych) wymaganych do zgłoszenia do ewidencji partii politycznych.

Analiza obowiązującego tekstu ustawy o partiach politycznych, czyniona pod kątem identyfikacji sposobu tworzenia partii politycznych, w szczególności poprzez odpowiedź na

pytanie czy sposób ten jest „czystym” sposobem notyfikacji, czy też nosi charakter „mieszany” (ewidencyjno-rejestacyjny) prowadzi do postawienia tezy o kompromisowym i w efekcie „mieszanym” jego charakterze. Podobnie jak konstytucyjna regulacja statusu partii politycznych jest wynikiem kompromisu między skrajnymi poglądami posłów, kwestionującymi w ogóle potrzebę konstytucyjnej regulacji tej materii a tymi, którzy potrzebę taką głosili (zob. np. W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, Studia Prawnicze 1991, z. 4(110), s. 16-17), tak regulacja ustawowa, w zakresie rozpatrywanej kwestii, jest kompromisem między zwolennikami notyfikacji a rejestracji.

Teza o notyfikacyjnym charakterze aktu tworzenia partii politycznych wynika przede wszystkim ze sformułowania art. 4 ust. 1 ustawy, w którym wskazano, że partia „uzyskuje osobowość prawną z chwilą zgłoszenia jej do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie”. Dowodem nabycia osobowości prawnej jest – zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy – samo poświadczenie zgłoszenia.

Teza ta ulega jednak załamaniu wobec oceny innych postanowień zarówno ustawy, jak też regulacji konstytucyjnej, przewidujących typową dla rejestracji możliwość kontroli partii ze strony państwa. Na ten brak spójności już w samej koncepcji tworzenia partii i w efekcie na jej „mieszany charakter” zwracała uwagę np. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów (Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa) przy ocenie rządowego projektu ustawy o partiach politycznych: „Rządowy projekt ustawy o partiach politycznych ma charakter pośredni: określa bowiem pewne elementy statusu prawnego partii politycznych, pozostawiając jednak szeroki zakres spraw związanych z ich działalnością poza regulacją prawną. Szczegółowa analiza poszczególnych przepisów projektu nasuwa wątpliwości, czy intencje pozostawienia jak najszerzej sfery wolności dla tworzenia i działania partii nie spowodowały pewnych niekonsekwencji w ujęciach projektu, niepewności lub niejasności redakcji poszczególnych przepisów oraz braku koordynacji z odnoszącymi się do tej materii normami konstytucyjnymi ... Zgłoszenie do ewidencji nie może być traktowane jako rodzące skutki prawne na podstawie samego tylko oświadczenia woli ze strony sygnatariuszy zgłoszenia. Przepis art. 1 ust. 2 nakłada zresztą na organ ewidencjonujący obowiązek formalnej kontroli zgłoszenia, należy zatem przyjąć, że – w intencji autorów projektów – wpisanie do ewidencji następuje dopiero po stwierdzeniu (przez uprawniony organ), że zgłoszenie odpowiada określonym wymogom f o r m a l n y m. W świetle obowiązujących norm konstytucyjnych wydaje się to jednak niewystarczające: skoro bowiem Konstytucja

dopuszcza istnienie tylko takich partii politycznych, których zamiarem jest wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa *metodami demokratycznymi* (art. 4 ust. 1 Konstytucji), to warunkiem wpisania partii do ewidencji powinno stać się, że partia ta (jej program, jej statut) odpowiada określonym wymogom także pod względem m e r y t o r y c z n y m. Konkluzja ta jest nieuchronną konsekwencją ustanowionych norm konstytucyjnych” (*Opinia o projekcie ustawy o partiach politycznych z dnia 30 stycznia 1990 r.*, maszynopis pow., s. 1-3). Uwagi te, wobec zasadniczej zbieżności przyjętego ostatecznie w ustawie rozwiązania, są nadal aktualne. Dotyczy to szczególnie potrzeby konfrontowania rozwiązań ustawowych z przyjętą wcześniej regulacją konstytucyjną. Wobec kompromisowego charakteru postanowień ustawy, niekonsekwencji rozwiązań oraz niepełności regulacji prowadzących do stwierdzanych w procesie jej stosowania luk prawnych, istnieje zdaniem TK konieczność dokonywania ich wykładni „w zgodzie z konstytucją”.

W konkluzji tego fragmentu uzasadnienia TK pragnie stwierdzić, iż postanowienie art. 4 ust. 1 ustawy o partiach politycznych: „partia uzyskuje osobowość prawną z chwilą zgłoszenia jej do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie” nie może być rozumiane w ten sposób, iż ustawa o partiach politycznych przyjęła dla tworzenia partii, a ściślej mówiąc dla nadania jej osobowości prawnej, system ewidencyjny w znaczeniu notyfikacji, to znaczy pozbawiający państwo wszelkiej kontroli przy kreacji i funkcjonowaniu partii jako osoby prawnej. Zaprzecza temu analiza art. 4 ustawy o partiach politycznych nakładająca w art. 4 ust. 2, 3 i 5 określone powinności związane z tworzeniem i funkcjonowaniem partii. Dzieje się tak ze względu na to, iż z wpisaniem do ewidencji partii połączone jest uzyskanie przez nią osobowości prawnej. System notyfikacyjny (ewidencyjny) wykluczałby tego rodzaju powinności.

Analiza ustawy o partiach politycznych pozwala na sformułowanie poglądu, iż prowadzona przez Sąd Wojewódzki ewidencja – przez fakt, iż zgłoszenie do ewidencji powoduje uzyskanie osobowości prawnej oraz że następnie odpisy i wyciągi z tej ewidencji mają charakter dokumentów urzędowych mających znaczenie dla obrotu prawnego – staje się w swoich skutkach prawnych podobna do systemu rejestracyjnego.

Przyjęcie założenia, że ustawodawca dla sposobu nabycia przez partię osobowości prawnej zrobił szczególny wyjątek wśród innych osób prawnych (nie nabywających osobowości prawnej *ex lege*), nie znajduje uzasadnienia nie tylko w ustawie o partiach politycznych ale również w kodeksie cywilnym, którego reżimowi partie jako osoby prawne są również poddane. Na gruncie prawa cywilnego zagadnienie to reguluje art. 37 kc: „Jednostka

organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej” (§ 1). Oznacza to, że regułą nabycia osobowości prawnej jest wpis do rejestru. Określenie „chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej” nie odnosi się do partii politycznych. „Przepisy szczególne, o których mowa w art. 37 § 1 kc odnoszą się do jednostek organizacyjnych nabywających osobowość prawną *ex lege* (państwowe szkoły wyższe, gminy i banki państwowe) – zob. o tym H. Izdebski, *Kodeks Cywilny z Komentarzem, Księga Pierwsza*, Warszawa, 1996, s. 76-77. Rolę rejestru w odniesieniu do partii politycznych spełnia prowadzona przez Sąd Wojewódzki w Warszawie ewidencja.

Za tym, że istnieją podobieństwa pomiędzy rejestrem partii (art. 37 kc) a ewidencją partii przemawia także i to, że: a) wpis do ewidencji podobnie jak wpis do rejestru ma charakter konstytutywny; brak wpisu do ewidencji powoduje niemożność działania organów partii jako osoby prawnej, b) zasada jawności rejestrów występuje również w odniesieniu do ewidencji partii (art. 4 ust. 6 ustawy o partiach politycznych).

4. Artykuł 4 przepisów konstytucyjnych nie rozstrzyga wprawdzie sposobu tworzenia partii politycznych, lecz w wyraźny sposób przewiduje możliwość kontroli przez Trybunał konstytucyjności „celów lub działalności partii politycznej”. Przepis ten określa również podstawowy cel, dla którego obywatele zrzeszają się w partie polityczne („w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”); dotyczy również podstawowych zasad zrzeszania się obywateli w partie polityczne („na zasadach dobrowolności i równości”). Treść tego przepisu działa więc ograniczająco nie tylko na rozwiązania ustawowe ale również rozwiązania zawierane w przepisach wewnątrzorganizacyjnych dotyczących celu powołania partii, jej środków działania, ustroju władz czy też zagadnień związanych z członkostwem; w efekcie na materie 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. Można przyjąć, iż postulat „demokratycznych metod” odnosi się nie tylko do działalności „zewnętrznej” 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 jest oparcie zasad zrzeszania się w partię na dobrowolności i równości obywateli (art. 4 ust. 1 przepisów konstytucyjnych).

Przepisy dotyczące materii statutowych, i w tym znaczeniu ustanawiające granice jego rozwiązań, znaleźć można również w samej ustawie o partiach politycznych. Dotyczy to np. jej art. 2. Z wykładni art. 2 ust. 1 wynika pośrednio zasada indywidualnego (dot. osób fizycznych) członkostwa w partii politycznej, zaś art. 2 ust. 2 dotyczy struktury partii i wyraża zakaz tworzenia jej ogniw (jednostek organizacyjnych) w zakładach pracy oraz w Siłach Zbrojnych. Oczywiście jest to, że statut partyjny winien być zgodny również z przepisami ustaw; obliguje do tego przede wszystkim przyjęcie zasady demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie prawnym wola partii nie może bowiem stać ponad prawem. Na obowiązek przestrzegania porządku prawnego przez wszystkie postacie zrzeszeń obywateli RP wskazuje zresztą wprost art. 84 ust. 3 przepisów konstytucyjnych. Niezgodność postanowień statutu partyjnego z porządkiem prawnym państwa kwalifikowana może być zatem również jako naruszenie postanowień konstytucyjnych.

5. Poddanie przez ustrojodawcę celów partii a także metod realizacji tych celów kontroli Trybunału Konstytucyjnego również wywołuje kwestię kontroli statutu partii. Materie te regulowane są bowiem zwykle w statutach partyjnych. Do kontroli zawartych w statutach materii upoważniony został Trybunał Konstytucyjny (art. 4 ust. 2 przepisów konstytucyjnych), który oceniać je powinien z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Potwierdza to również regulacja ustawowa, przewidująca w efekcie tej kontroli możliwość zalecenia wprowadzenia w określonym terminie stosowanych zmian do statutu lub programu partii (art. 5 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

Sprawowana przez Trybunał kontrola konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, także z powodu rezygnacji z przewidzianej we wcześniejszych projektach rejestracji partii przez Trybunał na rzecz odrębnego organu wyposażonego w kompetencję ewidencjonowania zgłoszonych do niego partii, nosi charakter kontroli następczej, wykonywanej przez Trybunał na wniosek określonych w ustawie podmiotów (Sądu Wojewódzkiego w Warszawie lub Ministra Sprawiedliwości). Przekazanie przez art. 5 ust. 1 ustawy Sądowi Wojewódzkiemu kompetencji do występowania z wnioskiem („przedstawieniem”) do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zawarta jest wątpliwość, czy cele partii są zgodne z konstytucją, przy założeniu racjonalności ustawodawcy, zakłada istnienie statutu partii i umożliwienie temuż sądowi zapoznania się ze statutem partii.

Zbadanie pod tym kątem statutu partii przez organ prowadzący ewidencję partii politycznych jest warunkiem przyczynowo koniecznym dla zrealizowania możliwości wystąpienia ze stosownym „przedstawieniem” do Trybunału Konstytucyjnego, co z kolei umożliwia realizację konstytucyjnej kompetencji przez Trybunał.

Zauważyć należy, iż mimo braku do tej pory regulacji odrębnej procedury odnoszącej się do orzekania przez Trybunał o sprzeczności celów partii z konstytucją, Trybunał Konstytucyjny ustalił, iż w sprawach tych stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu zawarte w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, jak również w uchwale Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*uchwała TK z 6 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, sygn. W. 15/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 473-481*). W cytowanej uchwale Trybunał stwierdził, że sprzeczność celów partii z konstytucją możliwa jest do stwierdzenia poprzez kontrolę konstytucyjności postanowień statutu partii. Trybunał potwierdził więc bez żadnej wątpliwości możliwość realizacji tej kompetencji w praktyce. Jej realizacja, jak wskazano, uzależniona jest jednak od uprzedniego wniosku uprawnionych podmiotów, zaś złożenie do Trybunału wniosku („przedstawienia”, sygnalizacji) przez Sąd Wojewódzki w Warszawie uzależnione jest od jego możliwości zbadania statutu partii.

6. Na możliwość badania statutu partii przez organ prowadzący ewidencję partii politycznych wskazuje również analiza art. 4 ust. 6 ustawy o partiach politycznych.

Zgodnie z intencją ustawodawcy ewidencja partii politycznych, posiada charakter dokumentu urzędowego wraz z wszystkimi konsekwencjami, które prawo łączy z dokumentem urzędowym. Stanowi w szczególności dowód na to, co zostało w nim urzędowo zaświadczone (art. 244 § 1 kpc). Zgodnie z art. 4 ust. 6 ustawy o partiach „każdemu przysługuje prawo otrzymania uwierzytelnionych odpisów i wyciągów z tej ewidencji”, zaś na ich podstawie, zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy pozyskiwane mogą być przez partie środki majątkowe jak również prowadzona działalność gospodarcza. Zakłada to pełną prawdziwość danych zawartych w ewidencji, co w przypadku wątpliwości związanych z prawdziwością danych zawartych w zgłoszeniu daje możliwość Sądowi Wojewódzkiemu żądania przedstawienia statutu. Na możliwość a nawet, jak się wydaje, konieczność formalnej kontroli zgłoszenia w zakresie prawdziwości danych w nim zawartych, wskazuje także systematyka wewnętrzna art. 4 ustawy o partiach politycznych, w którym „chwila zgłoszenia” (ust. 1) oddzielona jest od „poświadczenia zgłoszenia” (ust. 4) przez Sąd Wojewódzki zawartymi w ust. 2 i 3 danymi

niezbędnymi dla wpisania do ewidencji partii politycznych. Zawarcie w ust. 3 tego artykułu postanowienia o przejściu odpowiedzialności za prawidłowość danych zawartych w zgłoszeniu przez osoby dokonujące zgłoszenia, nie zwalnia Sądu Wojewódzkiego od obowiązku sprawdzenia czy zgłoszenie odpowiada określonym wymogom formalnym, w szczególności czy dane zawarte w zgłoszeniu są prawdziwe. Obliguje do tego przede wszystkim wspomniany charakter aktu poświadczenia zgłoszenia jako dokumentu urzędowego sporządzonego przez powołany do tego organ państwa.

Uwierzytelniony odpis lub wyciąg z ewidencji partii politycznych jako dokument urzędowy może rodzić skutki nie tylko w sferze prawa cywilnego (związane z nabyciem osobowości prawnej). Taki dokument może także mieć znaczenie w sferze publiczno-prawnej.

Przykładem takiej sytuacji jest art. 81 ust. 5 pkt 1 ordynacji wyborczej do Sejmu. Stanowi on, że do zgłoszenia listy okręgowej należy dołączyć m.in. uwierzytelniony wyciąg z ewidencji partii. Istnienie takiego dokumentu jest warunkiem skutecznego zarejestrowania listy i podjęcia określonych czynności prawnych przez komisję wyborczą. Z treści art. 81 ust. 5 pkt 1 należy wnosić nadto, że odpowiedzialność za treść dokumentu, a więc prawdziwość zawartych w nim danych na temat partii, ponosi organ wystawiający taki dokument. Skoro więc organ państwa ma wystawić uwierzytelniony wyciąg z ewidencji partii to musi w nim poświadczyć prawdziwe dane i aby tak było, sama ewidencja partii musi zawierać dane prawdziwe. Ich stwierdzenie np. w zakresie celów partii czy jej struktury będzie możliwe poprzez zbadanie co najmniej statutu partii.

Dane, niezbędne dla zgłoszenia do ewidencji partii politycznych należą do materii zawartych w statucie partii (nazwa, wzór symbolu, siedziba partii, sposób wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych) przy czym ocena ich charakteru wskazuje, iż prócz ścisłej identyfikacji danej partii, ustawodawcy chodziło również o stworzenie organowi ewidencjonującemu możliwości kontroli prawdziwości tych danych. Dotyczy to w szczególności „sposobu wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych”. Wobec nałożenia w art. 4 ust. 5 ustawy na partię obowiązku zgłoszenia do ewidencji imion, nazwisk i adresów osób wchodzących w skład tego organu, zrozumiała staje się przyczyna, dla której ustawodawca dokonał specyfikacji właśnie tej części statutu czyniąc z niej niezbędny element danych, wymaganych dla zgłoszenia partii. Sąd Wojewódzki przy wpisywaniu zgłoszonych w trybie art. 4 ust. 5 osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię, chcąc spełnić wymóg zawarcia w ewidencji prawdziwych danych, winien dokonać konfrontacji treści zawartej w zgłoszeniu z treścią

postanowień statutu dotyczących sposobu wyłaniania tego organu. Osoby wchodzące w skład organu reprezentującego partię przy czynnościach prawnych winny być wyłonione w sposób wskazany w statucie. Ów „sposób wyłonienia” organu reprezentującego partię może być również przedmiotem samoistnej oceny Sądu z punktu widzenia spełnienia wymogu demokratyzmu i w jej efekcie przedmiotem stosownej sygnalizacji do Trybunału Konstytucyjnego.

Na znaczenie i konieczność ustalenia prawidłowego wyłonienia organów reprezentujących partię w stosunkach publiczno-prawnych wskazuje np. art. 77 ust. 6 ordynacji wyborczej do Sejmu. Stanowi on, że „przez użyte w ustawie określenie „komitet wyborczy” rozumie się również „statutowe organy partii”, które w tym kontekście są tożsame z organami partii upoważnionymi do ich reprezentowania przy czynnościach prawnych (art. 77 ust. 1). Jeżeli statutowy organ partii byłby wybrany nieprawidłowo to czynności prawne dokonane przez taki komitet wyborczy należałoby uznać za obciążone wadą. To po pierwsze. Po drugie zaś, z art. 77 ordynacji wyborczej wynika, że „statutowym organom partii” ustawodawca przyznaje kompetencje komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu, niekiedy połączone z preferencjami w porównaniu do innych komitetów wyborczych (zob. art. 79 ust. 3 oraz art. 91 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu).

Powyższe uwagi wskazują, iż treść art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie może być rozumiana jako ustanowienie zakazu jakiegokolwiek ingerencji organu prowadzącego ewidencję partii.

„Prowadzenie ewidencji” nie polega jedynie na wpisywaniu danych, które podał zgłaszający partię podmiot, bez żadnej możliwości ich weryfikacji, zaś występujące w tym postanowieniu sformułowanie o uzyskaniu osobowości prawnej „z chwilą zgłoszenia” nie może być przedmiotem samoistnej wykładni bez uwzględnienia treści dalszych postanowień tego artykułu, w szczególności jego ust. 4. Treść tego ustępu wskazuje zaś, iż dopiero „poświadczenie zgłoszenia” przez Sąd i w efekcie „skuteczne”, poprzedzone możliwością weryfikacji wymaganych danych, zgłoszenie pociąga za sobą skutki związane z uzyskaniem osobowości prawnej.

7. W konkluzji TK stwierdza, że:

a. Sąd Wojewódzki w Warszawie uprawniony jest do żądania od osób zgłaszających partię do ewidencji również innych dokumentów, wyraźnie nie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, w wypadku gdy ich treść związana jest w sposób bezpośredni z powstałą w trakcie tego procesu potrzebą weryfikacji danych zawartych w zgłoszeniu. Dotyczy to w szczególności statutu

partii jako podstawowego dokumentu, w oparciu o który partia organizuje swoją strukturę i aktywność. Treść tego aktu, wskazująca na zawarcie w nim elementów konstytutywnych samego pojęcia partii politycznej (jej cel działania i struktura) może być koniecznym elementem samej identyfikacji tej formy zrzeszenia obywateli spośród innych i w efekcie obiektywnej oceny prawdziwości intencji wyrażonej w zgłoszeniu. Wobec odmiennej, łatwiejszej procedury tworzenia partii w porównaniu z procedurami tworzenia innych zrzeszeń obywateli i możliwościami jej nadużywania, ścisła identyfikacja partii politycznej, jako szczególnej formy zrzeszenia jest wręcz konieczna.

b. Powinność Sądu Wojewódzkiego ustalenia zachowania trybu wyłaniania organu reprezentującego partię wynika wprost z przeprowadzonej wyżej wykładni treści art. 4 ust. 2 w związku z jego ust. 5 ustawy o partiach politycznych. Ten kierunek wykładni zdeterminowany jest przede wszystkim jedynie dopuszczalnym założeniem, że akt ewidencji partii nosi charakter dokumentu urzędowego. Domniemanie prawdziwości danych związane z dokumentem urzędowym sporządzonym przez powołany do tego organ państwowy nie może opierać się wyłącznie na nie sprawdzonych danych zawartych w zgłoszeniu członków założycieli. Dotyczy to w szczególności wstępnej kwestii, mającej jednak zasadnicze znaczenie dla praktyki, składu organu reprezentującego partię przy czynnościach prawnych tak w sferze prawa cywilnego jak i publicznego, (np. w wyborach parlamentarnych). Skład ten winien być ukształtowany zgodnie z wolą partii wyrażoną w jej statucie. Kwestia prawidłowości ukształtowania składu tego organu nie jest bez znaczenia dla oceny ważności czy też wadliwości podjętych przez ten organ czynności prawnych.

c. Konsekwencją odpowiedzi na dwa pierwsze pytania jest również twierdząca odpowiedź na pytanie trzecie. Przyjęcie założenia, że Sąd dokonuje wpisu do ewidencji nie danych jakichkolwiek lecz danych prawdziwych prowadzi w konsekwencji do możliwości odmowy wpisania partii do ewidencji w przypadku wątpliwości organu ewidencjonującego i braku możliwości usunięcia tych wątpliwości z powodu niedostarczenia statutu, bądź też stwierdzenia wadliwości trybu wyłonienia organu reprezentującego partię, która wzbudza wątpliwość, czy organ ten jest w istocie organem upoważnionym do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych.

d. Na decyzje Sądu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku partii o wpis do ewidencji zgłaszającym przysługuje odpowiedni środek odwoławczy. TK przypomina swoje wcześniejsze stanowisko, iż brak odpowiedniego środka odwoławczego od decyzji Sądu

byłby naruszeniem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa i prawa do sądu
(*sygn. akt K. 4/94*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 171).