

Spółeczna Rada Legislacyjna

U w a g i nt. projektowanej regulacji prawnej dotyczącej partii politycznych.

IX W związku z dyskusją na temat potrzeby uregulowania na gruncie polskiego porządku prawnego statusu prawnego partii politycznych oraz w nawiązaniu do oficjalnie zgłoszonych projektów ustawodawczych w tym względzie/chodzi o projekty: 1-PZPR w wersji z 20 września 1989 r. oraz z 08 listopada 1989; 2-SD, 3-UChS/, należy zważyć co następuje:

1. Aktualny stan prawny z dwu powodów powinien ulec zmianie:

po pierwsze - nie potwierdzono w nim na gruncie Konstytucji w sposób wyraźny i jednoznaczny ani "wolności zrzeszania się" /unikając wyraźnie użycia samego pojęcia "wolności" w tym kontekście/, ani też "wolności tworzenia i działania partii politycznych"; Konstytucja ogranicza się aktualnie do ogólnej deklaracji, w myśl której Państwo "zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się"/art.84/;

po drugie - w tejże samej Konstytucji pomieszczono równocześnie postanowienia/chodzi o aktualne brzmienie art.3/, które w odniesieniu do działalności politycznej obywateli w Państwie przesądzają a priori zarówno o hegemonii jednej partii w życiu politycznym i państwowym kraju, jak i o formie udziału innych partii lub sił politycznych w kierowaniu sprawami państwowymi.

2. Jest niewątpliwie, że "wolność tworzenia i działania partii politycznych" stanowi wyraz realizacji szerszej "wolności zrzeszania się" w ogóle.

Tym niemniej, podobnie jak ma to miejsce w wypadku związków zawodowych, korzystanie z "wolności tworzenia i działania partii politycznych" charakteryzuje się daleko idącą specyfiką, a to ze względu na szczególne cele i obszar aktywności społecznej partii politycznych - chodzi w tym wypadku o obywatelskie, względnie trwale zorganizowane inicjatywy zmierzające do aktywnego oddziaływania na struktury, kierunki i sposób funkcjonowania Państwa i jego instytucji, a więc z tej przyczyny mogące pozostawać w konflikcie z celami i programem działania sprawujących polityczne kierownictwo innych sił społecznych. Powoduje to, że w demokratycznym i praworządnym państwie ^{istnieje} potrzeba wyraźnego zagwarantowania już w samej Konstytucji

"wolności tworzenia i działania partii politycznych".

3. Podobnie, jak w wypadku innych "wolności", w tym "wolności zrzeszania się", także w odniesieniu do "wolności tworzenia i działania partii politycznych" konieczna jest nie tylko formalno-prawna/nawet konstytucyjna/ gwarancja realizacji tej "wolności", ale również w niezbędnym zakresie!/ konkretyzacja zasad prawnych korzystania z tej "wolności". W praktyce musi to oznaczać że wszyscy muszą w tym zakresie podporządkować się pewnym zasadom niezbędnym!/, aby wszyscy mieli realne szanse równego traktowania przy korzystaniu z "wolności tworzenia i działania partii politycznych".

Ponieważ jednak zasady te nie mogą być w całości pomieszczone w samej Konstytucji, przeto Konstytucja gwarantując "wolność tworzenia i działania partii politycznych" winna zakładać ich konkretyzację w ustawie zwykłej, /tak jak to ma miejsce w wypadku innych "wolności": np. wolności zgromadzeń, wolności zrzeszania się wogóle, wolności związkowej itd./.

4. W wypadku korzystania z "wolności tworzenia i działania partii politycznych" na gruncie prawa polskiego potrzebę ustalenia w odrębnym akcie ustawodawczy niezbędných zasad jej realizacji w przyszłości potwierdziły dotychczasowe doświadczenia życia politycznego i praktyki prawnej.

Uprzednio, na gruncie "prawa o stowarzyszeniach" z 1932 r. brak było wyraźnego wyłączenia partii politycznych spod działania przepisów tego prawa/mimo, że w art.9 wyłączono stosowanie tego rozp. Prez. RP w stosunku do enumeratywnie wymienionych wypadków korzystania z "wolności zrzeszania się"/; podobna sytuacja istnieje dotychczas na gruncie przepisów ustawy z 1989 r. -pr.o stow./gdzie w art.7 mowa o wyłączeniach, a nie wymienienia się partii politycznych/. Na gruncie pr.o stow. z 1932 r. kwestię wyłączenia stosowania przepisów tego rozporządzenia Prezydenta RP w stosunku do partii politycznych rozstrzygała stosowna instrukcja Ministra Ośw. Publ. i Wyznań Relig. z 1932 r., którą po wojnie zastąpiono inaczej sformułowaną instrukcją MSW z 1946 r./. W rezultacie w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich z 1988 roku/sformułowanej w związku z próbą zastosowania pr.o stow. z 1932 wobec powstałej wcześniej PPS/ znalazło się stwierdzenie, iż w kwestii zasad prawnych dot. tworzenia i działalności partii politycznych istnieje "luka prawna" w polskim systemie prawnym. Ten stan reagulacji prawnej stał się właśnie przyczyną szeregu działań władz państwowych w latach m.in. 70-tych i 80-tych, które zmierzały do umożliwienia lub utrudnienia legalnego tworzenia i działalności nowych partii politycznych.

Sytuacja prawna ulegnie w tym względzie diametralnej zmianie jeżeli Parlament uchwali słuszną skądinąd nowelizację obecnie obowiązującej ustawy o prawie o stowarzyszeniach z 1989 roku, która przewiduje m.in. wprowadzenie do art.7 tej ustawy wyraźnego postanowienia wyłączającego stosowanie przepisów "prawa o stowarzyszeniach" w odniesieniu do partii politycznych.

Należy jednak pamiętać, że wyłączenie takie nie daje samo przez się odpowiedzi na pytanie: jakie zasady prawne należy stosować w praktyce dla rozwiązania licznych problemów prawnych lub sytuacji związanych z tymi partiami politycznymi.

fliktowych jakie pojawić się mogą w związku z tworzeniem lub działaniem /a także likwidacją/partii politycznych.

Jest znamienne, że ustawa-prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. spełnia w polskim porządku prawnym rolę generalnej regulacji prawnej dotyczącej zasad korzystania z "wolności zrzeszania się"/lex generalis/, a we wszystkich!/wypadkach, w których stosowanie tej ustawy było dotychczas wyłączone/art.7/ zasady korzystania z "wolności zrzeszania się" były określane w niezbędnym zakresie odrębnymi ustawami/legibus specialibus/.

5. Stąd pierwszy wniosek na użytek prowadzonych rozważań i projektowanych przedsięwzięć legislacyjnych brzmi: niezbędne jest równoczesne wprowadzenie do Konstytucji postanowienia gwarantującego "wolność tworzenia i działania partii politycznych" oraz uchwalenie "ustawy o partiach politycznych", która w niezbędnym!/zakresie formułowałaby zasady realizacji tej wolności.
6. Sugerowany przepis Konstytucji/w części dotyczącej: Podstawowych praw i wolności obywatelskich/ winien następować bezpośrednio po przepisie gwarantującym "wolność zrzeszania się", a mógłby mieć np. następujące brzmienie:
"Tworzenie i działalność partii politycznych jest wolne i dozwolone każdemu pełnoletniemu obywatelowi polskiemu.
Cele i zasady działalności partii politycznych muszą być zgodne z zasadami funkcjonowania demokratycznego i praworządnego Państwa.
Utworzenie partii politycznej wymaga notyfikacji w Sądzie Najwyższym.
Tryb i zasady tworzenia oraz działalności partii politycznych określi w niezbędnym zakresie ustawa."
7. Do postanowień dotyczących "wolności tworzenia i działania partii politycznych", których sformułowanie na gruncie polskiego porządku prawnego jest niezbędne i które pomieszczone być winny w stosownej "ustawie o partiach politycznych" zaliczyć należy:
 - a/ definicję "partii politycznej"; jeżeli przyjąć, że "partia polit." nie jest jedynie luźnym zespołem lub grupą obywateli, lecz ex definitione jest pewnym rodzajem "organizacji" o względnie stałym charakterze, różnym od "zgromadzenia";
 - b/ jeśli zaś "partia polityczna" jest rodzajem "organizacji", to trzeba wskazać na jej cechy wyróżniające:
 - kto tworzyć może taką organizację/tylko osoby fizyczne?tylko obywatele pełnoletni i posiadający pełną zdolność do czynności prawnych?/,
 - dla jakich celów/naturalnie politycznych, ale jakich?czy winna w konkretnym wypadku nastąpić ich konkretyzacja i podanie do publicznej wiadomości? w jaki sposób? czy deklaracja ideowo-programowa jest niezbędna?/,
 - jaką ta organizacja musi lub miałaby posiadać podstawową strukturę organizacyjną i jakie są w danym wypadku niezbędne zasady jej funkcjonowania?
 - czy będzie/czy też nie będzie/ osobą prawną? a jeżeli tak, to w jakim sposób nabywa osobowość prawną? i czy ew. posiada choćby zdolność prawne

- jakie są zasady finansowania działalności partii politycznej, /a w tym kontekście również ewent. problem prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, bowiem partia polityczna jest w zasadzie organizacją utworzoną dla realizacji celów "niezarobkowych"!/
 - c/ określić tryb i organy właściwe dla notyfikacji lub rejestracji partii /a więc i zasady odmowy notyfikacji-rejestracji lub wykreślenia z tego typu ewidencji/, a także rozstrzygania sporów i konfliktów, jakie w związku z korzystaniem z "wolności tworzenia i działalności partii" politycznych mogą w praktyce zaistnieć pomiędzy samymi partiami, /o ile sprawa taka nie mogłaby być rozstrzygnięta na podstawie powszechnie obowiązujących reguł prawnych/.
8. Na wątpliwości w kwestii potrzeby uchwalenia odrębnej "ustawy o partiach politycznych" można odpowiedzieć następującymi pytaniami:
- jakie miałyby być zasady odróżnienia "partii polit." i innych organizacji lub zgromadzeń, albo luźnych związków lub koalicji osób fizycznych, zwłaszcza wówczas, gdy angażują się one swymi oświadczeniami lub działalnością w sprawy polityczne życie publicznego w państwie? czy należałoby wszystkie tego typu wypadki i sytuacje traktować równorzędnie? lub też wogóle nie wiązać ich z realizacją "wolności", o której mowa?
 - czy cele, struktura i zasady funkcjonowania organizacji typu "partia polityczna" jest obojętne z punktu widzenia realizacji "wolności tworzenia i działalności partii politycznych"? a jeśli nie to kto, w jakim trybie i wedle jakich kryteriów miałyby badać zachowanie-zadośćuczynienie stosownym wymogom w tym względzie?
 - dlaczego "partii polit." nie miałyby na gruncie polskiego porządku prawnego obowiązywać choćby "uproszczone zasady", jakie dla przykładu Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. przewiduje dla "stowarzyszeń zwykłych"? pamiętać przy tym trzeba, że wprowadzie "partie" istotnie różnią się od "stowarzyszeń" tym, że z założenia działać mają w obszarze życia publicznego o szczególnym znaczeniu dla Państwa-o czym mowa była w pkt.1, ale właśnie ta okoliczność każe z jednej strony odstąpić od powszechnych reguł realizacji "wolności zrzeszania się" sformułowanych w "prawie o stowarzyszeniach", ale z drugiej wskazuje na potrzebę konkretyzacji innych-odrębnych i adekwatnych dla tej szczególnej sytuacji reguł, a nie pozostawienie wszystkich kwestii "otwartymi" dla dowolnej praktyki, która kształtować się będzie różnie w zależności od bieżącego układu sił politycznych w Państwie: byłaby to alternatywa i niepożądana i niebezpieczna, bo w konkretnym wypadku mogłaby sprzyjać np. gwałceniu zasad równego korzystania z przyznanej "wolności"/;
 - czy jest wreszcie obojętne z jakich źródeł czerpie "partia polityczna" środki finansowe na potrzeby prowadzonej działalności, /zwłaszcza, jeśli w zasadzie miałyby być wyłączone dotacje z budżetu państwowego-co zresztą byłoby w pełni zasadne/;

- i wreszcie, czy jest realne, aby w wypadku celowości uregulowania choćby części spośród w.w. zagadnień, odpowiednią regulacją prawną pomieścić wyłącznie w Konstytucji?

9. W świetle przedstawionych rozważań, żądań z analizowanych projektów/o który mowa na wstępie niniejszych "Uwag"/ nie czyni zadość oczekiwaniom jakie wiązać należałoby z przyszłą "ustawą o partiach politycznych"/choć niektór proponowane tam rozwiązania są zbieżne z prezentowanymi tutaj sugestiami/. Dlatego zamiast ustosunkowywać się odrębnie do każdego z w.w. projektów, nawiązując do zaprezentowanego katalogu zagadnień merytorycznych jakie pojawiają się w trakcie rozważań nt. zasad realizacji "wolności tworzenia i działania partii politycznych", pragnę poniżej zaprezentować zarys regulacji prawnej jaka winna znaleźć się w przyszłej "ustawie o partiach politycznych"

- 1/ partia polityczna jest dobrowolnym zrzeszeniem pełnoletnich obywateli polskich mającym na celu zorganizowanie obywateli oraz pozyskanie opinii publicznej/poparcia społecznego/ dla realizacji konkretnego programu politycznego zmierzającego do kształtowania struktur, kierunków i sposobu funkcjonowania Państwa i jego instytucji, z poszanowaniem demokratycznych i praworządnych zasad funkcjonowania Państwa;
- 2/ wolność tworzenia i uczestniczenia w działalności partii politycznych przysługuje pełnoletnim obywatelom polskim posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych;
- 3/ w celu utworzenia partii politycznej:
 - co najmniej/np. 1000 obywateli polskich/;
 - uchwała deklaracji ideowo-programową partii oraz
 - statut partii, który określa: nazwę i symbole partii, jej teren działania, zasady członkostwa partii, strukturę organizacyjną oraz władze partii, zasady reprezentacji partii, a także siedzibę partii,
 - wreszcie źródła i zasady finansowania działalności partii;
 - ponadto statut określać winien zasady i tryb rozwiązania partii;
 - konieczne jest dokonanie notyfikacji/zgłoszenia/partii w Sądzie Najwyższym w terminie 7 dni od chwili podjęcia uchwały przez członków założycieli w sprawie utworzenia partii/deklaracja i statut/;
 - w tym miejscu winny być określone zasady procedury notyfikacyjnej i wymagane w tym względzie dokumenty;
 - z chwilą wpisania do "rejestru partii politycznych w SN" partia nabywa osobowość prawną;
 - konieczne jest wszakże określenie równocześnie zasad i konsekwencji odmowy dokonania wpisu partii do rejestru, trybu jej wykreślenia i sytuacji w jakich to może nastąpić/z czyjej inicjatywy?/;
- 4/ kolejnym i bardzo doniosłym rozdziałem ustawy winny być przepisy określające podstawowe zasady i źródła/ w tym wypadku np. w formie zakazu, czyli wykluczenia określonych źródeł/ finansowania działalności parti:

w tym zakresie należałoby w każdym razie:

- wykluczyć możliwość dotowania partii politycznych z budżetu państwa lub budżetów terenowych-lokalnych;
 - odrębnie uregulować ewentualne zasady częściowego refinansowania wydatków partii polit., które z sukcesem uczestniczyły w kampanii wyborczej do parlamentu lub władz lokalnych z tytułu kosztów poniesionych w tej kampanii - stosownie do wyników wyborów oraz możliwości finansowych budżetu państwa lub budżetów lokalnych;
- /w tym względzie można dokonać stosownego rozdzielenia zagadnień prawnych, które winny być uregulowane w "ustawie o partiach politycznych" od zagadnień regulowanych ustawą lub ustawami o ordynacjach wyborczych/;

5/ konieczne jest także określenie zasad i trybu delegalizacji partii politycznych.

10. W "ustawie o partiach politycznych" winno znaleźć się również postanowienie mocą którego utraciłyby moc prawną wszelkie/liczne i rozproszone na gruncie polskiego porządku prawnego/ przepisy stanowiące podstawę udziału przedstawicieli partii politycznych/lub innych organizacji społ-polit., z wyjątkiem związków zawodowych/ lub w szczególnych wypadkach innych organizacji-np.

organizacji akademickich/ w strukturach organizacyjnych, instytucjach lub organach państwowych, albo przyznające tym organizacjom lub ich przedstawicielom szczególne kompetencje w procesach decyzyjnych dotyczących struktur organizacyjnych, instytucji czy organów państwowych/np. opiniowania, rekomendacji na stanowiska itd./.

11. W ustawie winno się znaleźć postanowienie o zakazie tworzenia lub działalności struktur lub jednostek organizacyjnych partii politycznych w ramach struktur organizacyjnych aparatu państwowego, w ramach struktur organizacyjnych innych organizacji/stowarzyszeń/ oraz w zakładach pracy.

w Krakowie, grudzień 1989 r.


/prof.dr hab. Andrzej Wasilewski/