



Mirosław Granat*

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

WYMOGI FORMALNE WNIOSKU DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE BADANIA CELÓW LUB DZIAŁALNOŚCI PARTII POLITYCZNYCH

Sądy konstytucyjne, oprócz swojej głównej kompetencji, jaką jest badanie hierarchicznej zgodności prawa z konstytucją, z reguły sprawują jeszcze inne funkcje przypisane im przez prawodawcę. Jedną z nich jest kontrola nad partiami politycznymi. Nie inaczej jest w prawie polskim.

Konstytucja RP¹, z jednej strony, ustanawia zasadę pluralizmu politycznego (art. 11), ale i zakazuje istnienia określonych partii politycznych i innych organizacji (art. 13). Z drugiej strony art. 188 ust. 4 Konstytucji wyposażył Trybunał Konstytucyjny w prawo do badania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Sprawowanie nadzoru przez Trybunał Konstytucyjny nad partiami, jak dotychczas, w zasadzie jest jednak pozbawione większej praktyki orzeczniczej. W stanie prawa, jakie ukształtowało się po 1989 r., nie było ani jednego przypadku delegalizacji partii politycznej. Taki obraz prawa i praktyki w zakresie nadzoru nad partiami nie zwalnia nas od analizy zmian prawodawczych. Jest ona wskazana tym bardziej, że ustawowa regulacja kompetencji Trybunału, o jakiej mowa w art. 188 ust. 4 Konstytucji, przechodzi zmiany, które warto dostrzec.

I

1. Trybunał Konstytucyjny uzyskał prawo do orzekania o zgodności celów lub działalności politycznej w 1989 r., wraz z ustanowieniem w przepisach konstytucyjnych zasady pluralizmu politycznego². Ustawa o partiach politycznych

* m.granat@uksw.edu.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444).

z 28 lipca 1990 r. (dalej: u.pp.)³, a tym bardziej pierwsza ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r., nie regulowały trybu orzekania o konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych⁴. Przed problemem wypełnienia stanu luki prawnej – jak orzekł to Trybunał Konstytucyjny – organ ten stanął po raz pierwszy w 1990 r., kiedy ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. 5 ust. 1 i 2 ówczesnej ustawy o partiach politycznych⁵. Trybunał w uchwale z dnia 6 października 1993 r. niejako proceduralnie „rozszerzył” kontrolę konstytucyjności celów partii i kontrolę działalności partii. W sprawach o wydanie orzeczenia o sprzeczności celów partii politycznej z Konstytucją, określonych w statucie lub w programie partii politycznych i regulowanych w art. 5 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, stosuje się odpowiednie przepisy o postępowaniu, zawarte w ustawie o TK i uchwale Sejmu w sprawie szczególnego trybu postępowania przed TK. W pozostałym zakresie spraw, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o partiach, przepisy powyższe nie mają zastosowania. W pozostałym zakresie spraw, a więc kontroli działalności partii, postępowanie prowadzone przez Trybunał jest tak odmienne, że nie da się stosować analogicznie proceduralnych postanowień ustawy o TK i uchwały Sejmu. Stanowiłoby to bowiem nie interpretację prawa, lecz działalność prawotwórczą⁶.

Instytucja powszechnie obowiązującej wykładni ustaw została zniesiona przez Konstytucję RP z 1997 r., ale wykładnia TK w sprawie o sygn. W 15/92 odegrała istotną rolę w ukształtowaniu stanu prawa także po 1997 r. Ustawa o TK z 1997 r. wprowadziła bowiem rozróżnienie procedury badania celów partii i procedury badania działalności partii.

2. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.⁷ podtrzymała różnicowanie między badaniem celów partii i badaniem działalności partii, jakie zarysowało się w orzecznictwie początku lat 90. W myśl art. 56 tejże ustawy wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii, określonych w statucie lub programie, Trybunał rozpoznawał na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Natomiast, w myśl art. 57, wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych Trybunał rozpoznawał, stosując odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.) (ust. 1). Ciężar udowodnienia tej niezgodności spoczywał na wnioskodawcy, który w tym celu powinien przedstawić lub zgłosić dowody wskazujące na ową niezgodność (ust. 2). Rozpatrując wnioski w sprawie stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją działalności partii,

³ Dz. U. Nr 54, poz. 312.

⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470.

⁵ Uchwała TK z dnia 6 października 1993 r., W 15/92, OTK 1993, s. 473–481; zob. też postanowienie sygnalizacyjne TK z dnia 15 grudnia 1993 r., S 2/93, OTK 1993, s. 510–513.

⁶ W 15/92, OTK 1993, cz. IV.

⁷ Dz. U. Nr 102, poz. 643.

Trybunał mógł zlecić Prokuratorowi Generalnemu zebranie i ustalenie dowodów, a także przeprowadzenie dochodzenia w zakresie przez siebie określonym. Do dochodzenia tego należało stosować odpowiednio przepisy k.p.k. (art. 58).

Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w stanie prawa, jaki ukształtował się na gruncie Konstytucji RP, nie był i nie jest władny badać zgodności celów i działania partii z umowami międzynarodowymi i ustawami. Na gruncie Konstytucji najważniejszym kryterium kontroli celów i działalności partii był art. 13, co nie oznacza, rzecz jasna, iż inne przepisy Konstytucji „nie liczyłyby się” w orzekaniu o konstytucyjności partii politycznej.

3. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.⁸ odeszła od wspomnianego wyżej rozróżniania podstaw proceduralnych badania celów i działalności partii. Wydaje się, że jedną z przyczyn tego stanu rzeczy były doświadczenia orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego, związane zwłaszcza z rozpatrywaniem sprawy o sygn. Pp 1/10, o czym piszę niżej.

W myśl art. 109 ustawy z 2015 r. wniosek w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii, określonych w statucie lub programie, TK rozpoznawał w trybie przewidzianym dla wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych. Tak samo wniosek w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii TK rozpatrywał w trybie przewidzianym dla wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 110 ust. 1), ale z zachowaniem określonych odrębności wynikających ze specyfiki takiego postępowania. Były one następujące: a) ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją działalności partii spoczywa na wnioskodawcy (ust. 2 art. 110), b) wątpliwości, których nie można wyjaśnić, rozstrzyga się na korzyść partii politycznej (ust. 3 art. 110), c) do prowadzonych na rozprawie przesłuchań świadków, biegłych albo ujawniania dokumentów istotnych dla rozstrzygnięcia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. (ust. 4 art. 110), d) w celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie zgodności działalności partii z Konstytucją TK może w drodze postanowienia zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia. Zakres dochodzenia określony w postanowieniu jest wiążący. Do dochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. (ust. 5 art. 110).

Nową regulacją o istotnym znaczeniu był przepis, który do procedury badania „pytania sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych” (a więc Sądu Okręgowego w Warszawie) w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej, w zakresie celów partii i zasad działania partii określonych w statucie, nakazywał Trybunałowi rozpoznawanie takiego pytania na zasadach i w trybie przewidzianym dla pytania prawnego (art. 111). Zatem procedurę właściwą instytucji pytania prawnego (była ona określona zwłaszcza w rozdziale 5 ustawy o TK z 2015 r.) Trybunał stosował do „pytania” Sądu Okręgowego w Warszawie.

⁸ Dz. U., poz. 1064.

Stosowna zmiana nastąpiła także w ustawie o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. W art. 14 i 21 owej ustawy dotychczasowy „wniosek” Sądu Okręgowego o badanie zgodności celów lub działalności został zastąpiony właśnie przez „pytanie” tego sądu⁹. Wydaje się, że w ten sposób prawodawca dążył do częściowego przynajmniej wylegitymowania kompetencji Sądu Okręgowego, polegającej na występowaniu z wnioskiem do TK. Jak bowiem wiadomo, w sprawie o sygn. akt Pp 1/10, zakończonej postanowieniem TK z dnia 6 kwietnia 2011 r.¹⁰, wystąpił problem (sygnalizowany w zdaniach odrębnych), iż Konstytucja RP milczy o kompetencji Sądu Okręgowego w Warszawie do inicjowania przed TK postępowania w sprawie partii¹¹. Określenie kręgu podmiotów legitymowanych do inicjowania postępowania przed TK stanowi zaś bez wątpienia materię Konstytucji (nie jest zaś materią ustawy). Kompetencja Sądu Okręgowego w Warszawie do występowania z wnioskiem do TK może więc wydawać się niedostatecznie umocowana z punktu widzenia konstytucyjnego, jakkolwiek zmiany w art. 14 i 21 ustawy o partiach politycznych, podciągając „pytanie” Sądu Okręgowego pod procedurę rozpatrywania „pytania prawnego”, próbują znaczenie tej kwestii pomniejszyć. Niewątpliwie, nie usuwa go jednak, gdyż „pytanie” na gruncie obecnego art. 81 ustawy o TK z 2016 r. nie jest „pytaniem prawnym” z art. 193 Konstytucji RP. Zatem, prawodawca problem danej kompetencji Sądu Okręgowego w Warszawie zauważył. Pełne odniesienie się do tego zagadnienia celem wykazania istnienia luki w Konstytucji wymagałoby jednak dalszej analizy materii ustawy zasadniczej.

W porównaniu do ustawy o TK z 1997 r. w ustawie o TK z 2015 r. nowy był także przepis dotyczący reprezentowania partii przed Trybunałem. Mianowicie, osoby upoważnione do reprezentowania partii politycznej TK wskazuje na podstawie statutu partii lub ustawy (art. 112 ust. 1). W przypadku gdy nie można ustalić, kto jest osobą upoważnioną do reprezentowania partii lub gdy nie można nawiązać z nią kontaktu, Trybunał uznaje za upoważnioną osobę faktycznie kierującą partią (ust. 2 art. 112). Regulacja ta jest także pokłosiem sprawy Pp 1/10.

4. Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 19 grudnia 2016 r.¹² utrzymała kierunek rozwiązań co do postępowania w sprawie badania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii, jaki przyjęto we wspomnianym wyżej rozdziale 8 ustawy o TK z 2015 r. Można nawet mówić, że został on jeszcze umocniony. Regulacja, w myśl której wniosek w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii określonych w statucie lub

⁹ Art. 132 pkt 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 293).

¹⁰ OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 410.

¹¹ Por. zdanie odrębne sędziego M. Granata i zdanie odrębne sędziego P. Tulei. OTK ZU 2011, nr 3A, s. 420 i s. 424.

¹² Dz. U., poz. 2072.

programie, jak i wniosek w sprawie działalności partii TK rozpatruje na zasadach i w trybie przewidzianym do rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami – stała się przedmiotem jednego przepisu (art. 81). Prawodawca powtórzył także znane przepisy z ustawy o TK z 2015 r. dotyczące postępowania dowodowego związanego z działalnością partii politycznej (art. 82). Ustawa z 2016 r. w art. 83 powtórzyła też uregulowanie co do pytania Sądu Okręgowego, jakie znaleźliśmy już z ustawy o TK z 2015 r. (art. 111), co wskazuje, że dość prowizoryczne rozwiązanie z ustawy o TK z 2015 r. znalazło zrozumienie także i u nowego prawodawcy.

5. Reasumując, należy stwierdzić, że na mocy przepisów zarówno Konstytucji RP i ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z 2016 r., jak i ustawy o partiach politycznych z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny pozostaje uprawniony do dwojakiego rodzaju ingerencji w sferę tworzenia i działania partii.

Po pierwsze, jest to przypadek związany z postępowaniem ewidencyjnym toczącym się przed Sądem Okręgowym w Warszawie. Sytuacja ta może dotyczyć partii tak nowo rejestrowanej, jak i już zarejestrowanej, która dokonuje jednak zmian statutowych. Jeśli więc Sąd Okręgowy w Warszawie (który jest jedynym organem uprawnionym do prowadzenia ewidencji partii), wpisując partię do ewidencji, podejmie wątpliwość co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii określonych w statucie (zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o partiach politycznych), to postanawia o zawieszeniu postępowania ewidencyjnego i występuje do TK z pytaniem w sprawie zgodności statutu z Konstytucją (art. 14 ust. 1 u.p.p.). Na postanowienie takie nie przysługuje zażalenie (ust. 2 art. 14). Jeśli Trybunał wyda orzeczenie o niezgodności z Konstytucją statutu lub jego części, Sąd odmawia wpisu partii do ewidencji (art. 14 ust. 3 u.p.p.). Dane postanowienie Sądu nie podlega zaskarżeniu (ust. 4 art. 14).

Inny zaś jest przypadek partii, która prowadzi już swoją działalność, ale cele lub zasady działania tej partii określone w statucie (art. 21 u.p.p.) budzą wątpliwość co do ich zgodności z Konstytucją. Na podstawie art. 191 Konstytucji można twierdzić, że podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie zgodności celów lub działalności partii z Konstytucją są te podmioty, które dysponują zdolnością do wnioskowania o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego. Postępowanie przed TK toczy się, jak wspomniałem wyżej, w trybie przewidzianym dla wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, ale z określonymi zmianami. Ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją działalności partii spoczywa na wnioskodawcy. W celu zebrania i utrwalenia dowodów związanych z działalnością partii Trybunał może zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia.

Następstwem orzeczenia TK, według którego cele lub działalność partii są sprzeczne z Konstytucją, jest obowiązek Sądu Okręgowego w Warszawie wy-

kreślenia partii z ewidencji i wszczęcia wobec niej postępowania likwidacyjnego (art. 44 u.p.p.). Nie ma tu mowy o żadnym stopniowaniu sankcji wobec partii. Delegalizacja działającej partii politycznej (przeprowadzana przez Sąd Okręgowy w Warszawie, nie zaś przez Trybunał Konstytucyjny) jest najdalej idącą ingerencją państwa w zasadę pluralizmu politycznego. Byłaby ona możliwa jedynie w przypadku, gdyby podstawą danego rozstrzygnięcia przez Trybunał był – samodzielnie lub w związku z innymi przepisami – właśnie art. 13 Konstytucji. Wydaje się, iż wykładnia art. 13 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że nie byłoby możliwe zakazanie działalności innych partii takich jak te, o których mowa w owym przepisie, tj. odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, jak i te, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Zatem skutek wyroku Trybunału w zakresie kontroli konstytucyjności celów partii oraz w zakresie kontroli działalności partii jest różny. Pierwszym z przypadków wyróżnionych przez ustawodawcę jest delegalizacja partii, orzekana przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Sankcja ta nie podlega żadnemu stopniowaniu. Natomiast w przypadku stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności celów partii Sąd Okręgowy odmawia wpisu partii do ewidencji lub odmawia zarejestrowania zmiany w statucie. Sankcja ta nie podlega także miarkowaniu, ale nie jest tak dolegliwa jak w pierwszym przypadku.

II

1. Sąd Okręgowy w Warszawie, postanowieniem z dnia 16 marca 2010 r., wystąpił do TK z wnioskiem „o zbadanie zgodności z Konstytucją celów i zasad działania partii «Narodowe Odrodzenie Polski»”. W uzasadnieniu postanowienia Sąd stwierdził, że partia „Narodowe Odrodzenie Polski” (dalej: NOP) wystąpiła o wpisanie do statutu dodatkowych symboli graficznych („Krzyża i Miecza”, „Orła w koronie z różgami liktorskimi i toporkiem”, „Zakazu pedałowania”, „Krzyża celtyckiego”). Zdaniem Sądu „zmiany symboli graficznych mogą być niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy o partiach politycznych”. Sąd, powołując się na art. 13 Konstytucji, wskazał, że NOP „zamierza rozpowszechniać wskazane symbole będące nośnikami symboliki faszystowskiej”¹³.

Trybunał Konstytucyjny trzykrotnie wzywał Sąd Okręgowy do uzupełnienia braków formalnych wniosku przez wskazanie dowodów uzasadniających wyżej

¹³ Por. uzasadnienie stanowiska Sądu Okręgowego co do poszczególnych symboli, OTK ZU 2011, nr 3A, s. 410.

podniesione zarzuty¹⁴. Sąd Okręgowy powoływał się przede wszystkim na wiedzę powszechnie dostępną (wydruki z Wikipedii) i na strony internetowe NOP¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 6 kwietnia 2011 r. umorzył postępowanie w sprawie wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku¹⁶. W myśl bowiem obowiązującej w postępowaniu przed TK zasady skargowości obowiązkiem Sądu jako podmiotu inicjującego postępowanie było wykazanie, że kwestionowane symbole mają charakter faszystowski. Domniemywanie tej okoliczności jest niedopuszczalne, zwłaszcza jeżeli zważyć na konstytucyjne gwarancje: wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) oraz wolności wypowiedzi (art. 54 Konstytucji). Zdaniem TK Sąd ma pełne i nieograniczone niczym prawo do przedkładania takich dowodów, które w jego przekonaniu uzasadniają nasuwające mu się wątpliwości konstytucyjne związane z treściami symboli. Dowody te jednak muszą dostarczyć TK niezbędnych przesłanek umożliwiających ocenę trafności zaprezentowanych wątpliwości Sądu. Na Sądzie, jako na podmiocie, który zainicjował postępowanie w niniejszej sprawie, spoczywa obowiązek powiązania faktu podlegającego udowodnieniu (czyli przedmiotu dowodu) ze wskazanym środkiem dowodowym jako nośnikiem informacji o tym fakcie¹⁷.

Moim zdaniem w pierwszej kolejności należało w tej sprawie rozważyć, czy Sąd Okręgowy w Warszawie ma kompetencję do wnoszenia wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących partii politycznych.¹⁸ Z Konstytucji wynika bowiem, że postępowanie w sprawie partii politycznych mogą inicjować wyłącznie podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 2–6 nie mają takiej kompetencji. Przykładowo, wnioski Krajowej Rady Sądownictwa muszą dotyczyć niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Z kolei w myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 mogą wystąpić z wnioskiem do TK tylko wtedy, gdy akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Przedmiotem wniosku w tym przypadku może być wyłącznie akt normatywny, który mieści się w zakresie działania danego podmiotu. Sformułowanie art. 191 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie wyklucza wnoszenie przez podmioty wymienione w tym przepisie wniosków w innych sprawach niż kontrola konstytucyjności prawa.

Określenie kręgu podmiotów legitymowanych do inicjowania postępowań przed Trybunałem stanowi materię konstytucyjną. Konstytucja wskazuje podmioty uprawnione do wszczynania poszczególnych postępowań przed Trybunałem. Uprawnione do inicjowania kontroli konstytucyjności są podmioty

¹⁴ Tamże, s. 411.

¹⁵ Tamże, s. 417.

¹⁶ Tamże, s. 410.

¹⁷ Tamże, s. 418.

¹⁸ Odwołuję się tu do argumentacji przedstawionej w moim zdaniu odrębnym do postanowienia TK o sygn. Pp 1/10; por. OTK ZU 2011, nr 3A, s. 419–423.

określone w art. 79, art. 191 i art. 193 Konstytucji. Do inicjowania postępowania w sprawie sporów kompetencyjnych uprawnione są podmioty wymienione w art. 192 Konstytucji. Artykuł 131 ust. 1 Konstytucji upoważnia marszałka Sejmu do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta.

Analiza wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, że nie zawierają one treści, która wskazywałaby, że wyliczenie konstytucyjne ma charakter przykładowy lub że może zostać uzupełnione w drodze ustawy. Za uznaniem konstytucyjnego charakteru materii inicjowania postępowania przed TK przemawia także jej znaczenie. Uruchamianie postępowania przed Trybunałem jest kompetencją o znaczeniu ustrojowym.

2. W myśl art. 197 Konstytucji ustawa zwykła ma uregulować organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz „tryb postępowania” przed tym organem. Czy pojęcie „trybu postępowania” obejmuje swoim zakresem kwestię podmiotów uprawnionych do jego uruchomienia? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Inicjowanie postępowania przed organem władzy sądowniczej nie jest prawem czysto proceduralnym, ale ma również wymiar materialny. Nawet jeśli przyjąć, że w pojęciu trybu mieści się krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed organem władzy sądowniczej, to ustawa i tak nie może normować spraw, które zostały rozstrzygnięte w Konstytucji. Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., z 2015 r., a także ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK z 2016 r., nie zawierały przepisu o kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowań przed tym organem w sprawach określonych w Konstytucji. Rozwiązanie to potwierdza myśl, że ustawodawca uznaje wymienione zagadnienie za materię konstytucyjną.

Analiza przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że określenie kręgu podmiotów uprawnionych do uruchamiania postępowań przed Trybunałem w sprawach wskazanych w Konstytucji, ma charakter zupełny. Wskazywanie dodatkowych podmiotów w ustawie naruszałoby Konstytucję. Regulacja konstytucyjna ma znaczenie m.in. gwarancyjne dla partii. Oznacza, że ustawodawca nie będzie powierzał kompetencji do inicjowania w tej sprawie postępowania innym podmiotom.

3. Ustawodawcy aprobują myśl Trybunału Konstytucyjnego, że kontrola prewencyjna celów partii ma charakter abstrakcyjny. Jest ona bliska kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Znaczenie w tym zakresie miało zwłaszcza postanowienie TK z dnia 16 lipca 2003 r. w sprawie o sygn. Pp 1/02¹⁹. Czytamy w nim, że Trybunał w ramach kontroli prowadzonej w tym trybie dokonuje wykładni statutu, programu i innych dokumentów, na których ma się opierać dzia-

¹⁹ OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 71, s. 842.

łałość partii, odtwarza na tej podstawie jej cele lub zasady działania, a następnie konfrontuje je ze standardami konstytucyjnymi. Ustalenie celów partii na podstawie statutu i programu jest czynnością zbliżoną do ustalania normatywnych znaczeń aktów prawnych, co stanowi podstawowy zakres działań TK. Statuty i programy nie zawierają norm prawnych, jednak wypowiedzi zamieszczone w statutach czy programach mają charakter powinnościowy²⁰. Sprawa o sygn. akt Pp 1/10 wydaje się pokazywać jednak, że w przypadku kontroli celów lub działalności partii trzymanie się podziału kontroli na abstrakcyjną i konkretną ma względne znaczenie. Kontrola partii jest zawsze kontrolą konkretną w tym sensie, że bada się indywidualnie konkretną sprawą określonego podmiotu (konkretne cele lub konkretne działania). Do kwestii niewielkiego znaczenia podziału kontroli konstytucyjności partii na kontrolę prewencyjną i represyjną nawiązuję nieprzypadkowo. Wymaga bowiem przemyślenia stanowisko, nieco mechanicznie zajmowane w orzecznictwie konstytucyjnym i w nauce prawa, że w przypadku kontroli celów partii już zarejestrowanej mamy do czynienia z kontrolą prewencyjną. Takie też było stanowisko Trybunału w przywoływanej sprawie o sygn. Pp 1/10²¹. Moim zdaniem w przypadku ewentualnego podziału danej kontroli czynnikiem relewantnym jest fakt (moment) rejestracji partii, a nie fakt (moment) wystąpienia partii o rejestrację zmiany w statucie. Dlatego też kontrola celów partii może być dokonywana w trybie kontroli represyjnej z wszelkimi konsekwencjami, jakie wynikałyby z tego rodzaju kontroli.

4. W sprawie Pp 1/10 sporna okazała się, moim zdaniem, przede wszystkim ocena skutków czynności prawnej (wniosku Sądu) opartej na przepisie ustawy o partiach politycznych, który jest przypuszczalnie niekonstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do uruchamiania postępowania w wyniku czynności podjętej przez podmiot nieuprawniony z mocy Konstytucji. Z tego względu należałoby przyjąć, że wniosek Sądu Okręgowego pochodził od podmiotu nieuprawnionego i w konsekwencji wniosek ten był bezskuteczny (mimo że znajduje podstawę w przepisie ustawy). Trybunał nie ma kompetencji do rozpatrywania takiego wniosku. W konsekwencji postępowanie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia merytorycznego w związku z próbą zainicjowania postępowania w sprawie partii politycznej przez podmiot niewymieniony w Konstytucji. Takie rozwiązanie problemu, jakie nasuwało się na tle sprawy o sygn. Pp 1/10, Trybunał uznał jednak za przeciwskuteczne.

5. Dotychczasowe postanowienia, jakie wydał Trybunał Konstytucyjny w sprawie partii politycznych, pokazują, że przepisy dotyczące tej kontroli budzą poważne wątpliwości interpretacyjne.

²⁰ Tamże, s. 842.

²¹ OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 27, s. 414.

Po pierwsze, wątpliwość budziła interpretacja przepisów ustawowych dotyczących wymogów formalnych stawianych wnioskowi inicjującemu postępowanie w sprawie partii politycznych oraz przepisów dotyczących postępowania dowodowego w procedurach dotyczących partii. Jest to o tyle istotne, iż ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK z 2016 r. powtarza w tym zakresie przepisy z ustawy z 2015 r.

Interpretując przepisy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, należy uwzględnić to, że został on utworzony do ochrony Konstytucji. Wszelkie postępowania prowadzone przed nim mają na celu urzeczywistnienie Konstytucji w interesie publicznym. Trybunał w postępowaniach tych nie orzeka o zasadności indywidualnych roszczeń wysuwanych przez podmioty inicjujące postępowanie, ale dokonuje obiektywnych ustaleń w zakresie zgodności z Konstytucją określonych aktów prawnych. Treść rozstrzygnięcia w postępowaniu prowadzonym w interesie publicznym nie powinna być uzależniona od umiejętności argumentacyjnych podmiotów inicjujących postępowanie. Jeżeli tylko pismo inicjujące postępowanie spełnia minimalne wymagania formalne określone w ustawie postępowanie powinno być prowadzone przez Trybunał w taki sposób, aby wyjaśnić wszystkie istotne okoliczności i rozważyć wszystkie istotne argumenty.

Po drugie, w świetle tak art. 188 ust. 4 Konstytucji RP, jak i ustaw o TK z 1997 r., 2015 r. i 2016 r. przedmiotem kontroli Trybunału są wyłącznie cele lub działalność partii politycznych, wzorcem dla kontroli zaś są wyłącznie normy konstytucyjne. Trybunał orzeka o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Ustawa o partiach politycznych z 1997 r. natomiast stanowi, że TK orzeka również o badaniu „zasad” działania partii politycznej. W myśl art. 14 ust. 1 tej ustawy przesłanką wszczęcia postępowania w przedmiocie konstytucyjności celów partii jest wątpliwość co do celów lub zasad działania partii. Nie jest jasna relacja oceny zasad działania partii i oceny celów partii. Dalej, w art. 21 ustawy o partiach jest mowa o wszczynaniu postępowania co zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii w razie wprowadzenia do statutu zmian niezgodnych z art. 8 ustawy. W jakim postępowaniu Trybunał badałby zasady działania partii – czy miałyby to być postępowanie odrębne od postępowań w przedmiocie celów i działalności partii, czy podstawę kontroli w tym przypadku obok norm konstytucyjnych miałby stanowić przepis art. 8 ustawy o partiach (który stanowi właśnie o zasadach działania partii)? Kwestia „zasad” działania partii nie jest, powtórzę raz jeszcze, jasna, w kontekście nadzoru konstytucyjnego nad partiami.

Po trzecie, Konstytucja oraz ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określają zakres kognicji Trybunału wobec partii w sposób wąski. Sąd ten nie ma co do zasady kompetencji do badania zgodności statutu partii z Konstytucją ani z ustawą (może badać jedynie cele i działalność partii politycznych z perspektywy zgodności z Konstytucją). Postanowienia statutu podlegają zatem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jedynie w zakresie, w jakim wyznaczają cele partii lub stanowią przejaw działalności partii. Postano-

wienia statutu w pozostałym zakresie natomiast pozostają poza zakresem kognicji Trybunału. Wszelkie problemy dotyczące partii przedstawiane Trybunałowi muszą zostać sformułowane w kategoriach konstytucyjności celów lub konstytucyjności działalności partii.

Wąskie ujęcie kognicji Trybunału (w odniesieniu do partii jest ono wyjątkowo zasadne) nie jest jednak zharmonizowane z przedstawionymi przepisami ustawy o partiach, w których mowa jest również o kontroli „zasad” działania partii, a także o wszczynaniu postępowania w razie wprowadzenia zmian do statutu zasad niezgodnych z art. 8 tej ustawy. Czy podstawę kontroli partii ma stanowić wyłącznie Konstytucja, jak wynika to z brzmienia Konstytucji i ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem, czy również przepisy ustawy o partiach (jak wynika to z niektórych przepisów tejże ustawy)? Niespójność analizowanych regulacji nie ułatwia ustalenia, jakie wymogi musi spełniać wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie inicjujący kontrolę partii w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

6. W ustalaniu wymogów formalnych dotyczących wszczynania postępowania w sprawie partii politycznych należy uwzględnić także treść określonych przepisów ustawy o partiach politycznych. Według art. 14 ust. 1 tej ustawy na Sądzie Okręgowym w Warszawie spoczywa obowiązek inicjowania kontroli Trybunału w każdym wypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności celów lub zasad działania partii z Konstytucją. Przesłanką wszczęcia postępowania jest w tym wypadku sama wątpliwość Sądu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie powinien od sądu wymagać wykazywania, że niezgodność z Konstytucją celów danej partii nie budzi wątpliwości. Wydaje się, że rolą Trybunału nie jest ocena zasadności zarzutów podnoszonych przez Sąd Okręgowy, ale samodzielne zbadanie sprawy i rozstrzygnięcie danej kwestii w postępowaniu dotyczącym wpisów do ewidencji partii politycznych. Artykuł 21 ust. 1 ustawy o partiach z kolei stanowi, że jeżeli partia wprowadzi do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 tej ustawy, sąd może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności tej partii. W tym przypadku przesłanką wszczęcia postępowania nie jest sama wątpliwość Sądu (jak to było wyżej), ale wprowadzenie do statutu zmian niezgodnych z postanowieniami art. 8 ustawy o partiach. Moim zdaniem rozwiązania te nie są spójne.

W rozumowaniu TK zawartym w postanowieniu Pp 1/10 z dnia 6 kwietnia 2011 r. trafne było podkreślenie, że w postępowaniu dotyczącym celów partii nie mają zastosowania przepisy dotyczące postępowania dowodowego w zakresie działalności partii politycznych. Trybunał w postępowaniu dotyczącym celów partii nie prowadzi postępowania dowodowego, aby ustalić, czy działalność partii narusza zasady konstytucyjne. Przedmiotem kontroli są tu bowiem cele partii, nie zaś jej działalność. Z tego faktu nie wynika jednak, że Trybunał w ogóle nie prowadzi postępowania dowodowego w celu ustalenia, czy cele partii są zgod-

ne z Konstytucją. Przeciwnie, w postępowaniu w sprawie celów partii miałyby zastosowanie art. 69 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Znajduje się on wśród przepisów wspólnych dla wszystkich postępowań prowadzonych przed tym organem i nakazuje Trybunałowi zbadanie wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (ust. 1). Trybunał nie jest przy tym związany wnioskami uczestników postępowania. Z urzędu może dopuścić dowody, jakie uzna za celowe do wyjaśnienia sprawy (art. 69 ust. 3). Wynika stąd, że postępowanie przed Trybunałem jest oparte na zasadzie inkwizycyjności.

W postępowaniu w sprawie celów partii nie ma zastosowania obecny art. 82 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, według którego ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją spoczywa na wnioskodawcy. Przepis ten dotyczy tylko postępowań mających za przedmiot działalność partii politycznych. Brak analogicznego przepisu w postępowaniu dotyczącym celów partii stanowi argument przemawiający za uznaniem, że w tym ostatnim postępowaniu obowiązują inne zasady w zakresie rozkładu ciężaru dowodu i ciężaru argumentacji, przy czym zasady te nie zostały jednoznacznie określone w obowiązujących ustawach. Tym bardziej więc, moim zdaniem, wniosek Sądu Okręgowego do TK zasługiwał na nadanie mu dalszego biegu.

Podsumowując wnioski, jakie wypływają z analizy sprawy o sygn. Pp 1/10, należy przyjąć, że Sąd Okręgowy w Warszawie, występując do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 14 lub art. 21 ustawy o partiach w sprawie celów partii, powinien sprecyzować wątpliwość konstytucyjną i wskazać w szczególności: a) cele partii, które jego zdaniem, budzą wątpliwości konstytucyjne oraz b) normy konstytucyjne, z którymi te cele są niezgodne. Ostateczne ustalenie znaczenia postanowień statutu partii należy do Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to także ustalenia znaczenia symboli partii politycznej i celów, które te symbole wyrażają.

W mojej ocenie Sąd Okręgowy we wniosku z dnia 16 marca 2010 r. przedstawił kwestię konstytucyjną z wystarczającą ostrością. Wskazał normy konstytucyjne, z którymi, jego zdaniem, sprzeczne są ustalone przez cele partii NOP, i wyjaśnił, na czym, jego zdaniem, polega wątpliwość konstytucyjna. Od Sądu można było natomiast oczekiwać precyzyjniejszego sformułowania ustaleń dotyczących rozpatrywanych przezeń celów partii. Wniosek sądu spełniał jednak wymogi ustawowe. Natomiast samo ustalenie treści symboli zgłoszonych przez partię do rejestracji, a zwłaszcza związanych z nimi konsekwencji prawnych, należało do Trybunału Konstytucyjnego.