

Wyrok z 10 kwietnia 2002 r., **K 26/00**
USTAWOWE ZAKAZY PRZYNALEŻNOŚCI DO PARTII POLITYCZNYCH

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Zakazy przynależności partyjnej zawarte w 18 ustawach, dotyczące osób pełniących różne funkcje publiczne	Wolność zrzeszania się Wolność tworzenia i działania partii politycznych Zasada proporcjonalności Zasada równości Prawo równego dostępu do służby publicznej [Konstytucja: art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 60; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych: art. 22; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: art. 11 i 17]
Zawieszenie członkostwa w partii politycznej przez czas pełnienia funkcji członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji [ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji: art. 8 ust. 3]	Konstytucyjny zakaz przynależności członków KRRiT do partii politycznych [Konstytucja: art. 214 ust. 2]

Wiele osób pełniących funkcje publiczne w Polsce objętych jest zakazem członkostwa w partiach politycznych. W odniesieniu do niektórych osób zakaz przynależności do partii politycznych ustanowiony jest bezpośrednio w Konstytucji. Dotyczy to: sędziów sądów powszechnych (art. 178 ust. 3), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3), prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3), rzecznika praw obywatelskich (art. 209 ust. 3), członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2) oraz prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4).

Ponadto wiele ustaw zwykłych zawiera zakazy przynależności do partii politycznych dotyczące innych kategorii funkcjonariuszy publicznych. Zakazy te obejmują (względnie obejmowały w momencie wydania wyroku): żołnierzy zawodowych, prokuratorów, funkcjonariuszy Policji, służb specjalnych, Straży Granicznej i Służby Więziennej, strażaków Państwowej Straży Pożarnej, strażników straży gminnych, prezesów i etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, wiceprezesów i dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli, celników i funkcjonariuszy Inspekcji Celnej, generalnego inspektora ochrony danych osobowych, rzecznika interesu publicznego (oskarżyciel publiczny w postępowaniu lustracyjnym), kierownika i pracowników Krajowego Biura Wyborczego, a także – *last but not least* – urzędników korpusu służby cywilnej w rozumieniu art. 153 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował

wszystkie ustawy zwykłe, które przewidują zakazy członkostwa w partiach politycznych nie przewidziane w Konstytucji. Wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 11 ust. 1 (wolność tworzenia i działania partii politycznych), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 (zasada równości), art. 58 ust. 1 (wolność zrzeszania się) i art. 60 (równy dostęp do służby publicznej), a jednocześnie naruszenie art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) oraz art. 11 i 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC).

Wnioskodawca podkreślił, że wolność zrzeszania się jest jednym z najważniejszych praw podstawowych. Jest ona gwarantowana zarówno przez Konstytucję, jak i przez prawo międzynarodowe. Choć ograniczenia tego prawa są dozwolone, to nie mogą one naruszać jego istoty i muszą być ograniczone do niezbędnego minimum. Pod tym względem MPPOiP i EKPC przewidują dla państw-stron więcej swobody w odniesieniu do członków sił zbrojnych i policji niż np. w stosunku do urzędników służby cywilnej.

Zakres i intensywność zakwestionowanych zakazów są niespotykane w demokratycznych państwach Europy. W Unii Europejskiej porównywalne zakazy obowiązują jedynie we Francji w stosunku do żołnierzy zawodowych. Wszyscy pracownicy sektora państwowego w państwach UE mają zasadniczo równe prawa w stosunku do innych obywateli. Jest to dowód na to, że zaskarżone zakazy nie są w żadnych okolicznościach „konieczne w demokratycznym państwie”.

Zdaniem wnioskodawcy sam ustawodawca konstytucyjny uregulował w sposób wyczerpujący w Konstytucji, w odniesieniu do jakich urzędów i funkcji obowiązuje zakaz przynależności do partii politycznych. Już choćby z tego powodu ustawodawca zwykły nie może rozciągać tego zakazu na inne kategorie funkcjonariuszy publicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił również, że zakwestionowane regulacje ustawowe nie czynią rozróżnienia między nakazem neutralności politycznej w sprawowaniu urzędu lub pełnieniu służby a (z reguły nie koniecznym) zakazem przynależności partyjnej. Za takim rozróżnieniem przemawiają np. unormowania konstytucyjne zawarte w art. 26 ust. 2 (w stosunku do Sił Zbrojnych) i art. 153 ust. 1 (w stosunku do urzędników służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej), jak również przepisy ustaw zwykłych odnoszących się do urzędników zatrudnionych w Kancelariach Sejmu, Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które wymagają neutralności politycznej w sprawach służbowych, ale nie zakazują przynależności do partii.

Oprócz ustaw wprowadzających zakazy przynależności do partii politycznych wnioskodawca zakwestionował art. 8 ust. 3 ustawy z 1992 r. o radiofonii i telewizji. Choć art. 214 ust. 2 Konstytucji wyraźnie zakazuje przynależności do partii politycznych członkom Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, to wyżej wymieniony przepis przewiduje jedynie zawieszenie członkostwa w partiach politycznych.

ROZSTRZYGNIECIE

1. Wszystkie zakwestionowane zakazy przynależności do partii politycznych są zgodne z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji, z art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 11 i 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

2. Art. 8 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę ogólną, odnoszącą się do wszystkich praw i wolności określonych w rozdziale II. Jeżeli w przepisie szczegółowym zawartym w tym rozdziale nie ma żadnych klauzul dopuszczających ustawowe ograniczenie danego prawa lub wolności, należy to interpretować jako odesłanie do art. 31 ust. 3. Jeżeli natomiast w treści szczegółowego przepisu umieszczonego w rozdziale II jest zawarte odpowiednie odesłanie do ustawy, to w takim wypadku art. 31 ust. 3 pełni rolę uzupełniającą; należy wówczas uwzględniać te jego elementy, które nie pokrywają się z unormowaniem szczegółowym bądź których owo unormowanie nie wyłączało w sposób wyraźny. Wykluczenie dopuszczalności ustanawiania jakichkolwiek ograniczeń może wynikać tylko z wyraźnego przepisu Konstytucji lub z umów międzynarodowych.
2. Wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażają koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Jest to klauzula generalna, wymagająca stale redefiniowania stosownie do zmiennego kontekstu społecznego. Ogólna kategoria interesu publicznego została przy tym podzielona na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze.
3. W art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji z 1997 r. ustrojodawca kładzie szczególny nacisk na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane z punktu widzenia pytania, czy było ono konieczne, czyli – innymi słowy – czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności.
4. Wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich, w tym partii politycznych. Jej nienaruszalną istotą (por. art. 31 ust. 3 zdanie drugie) jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo; jest ona niezbędna dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Naruszeniem istoty wolności zrzeszania się w stosunku do określonej kategorii osób byłoby wprowadzenie zakazu zrzeszania się tych osób w jakiegokolwiek organizacji i w ten sposób sytuowanie ich jako zbiorowości jednostek wyłączonych ze struktur społeczeństwa obywatelskiego.
5. Z art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wynika, że obydwie akty prawne dopuszczają w węższym lub szerszym zakresie możliwość ograniczenia prawa do zrzeszania się. Ocena w tym zakresie zależy od sytuacji w państwie, stopnia

sprawności działania mechanizmów demokratycznego sprawowania władzy, a także tradycji funkcjonowania pewnych instytucji w danym państwie i jest domeną ustawodawcy.

6. Wolność zrzeszania się w partie polityczne nie stanowi wartości autonomicznej, lecz jest ściśle związana z rolą, jaką Konstytucja w art. 11 przypisuje partiom politycznym w strukturze politycznej państwa. W konsekwencji prawo do członkostwa w partiach politycznych należy postrzegać przede wszystkim w kategoriach prawa do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.
7. Zakres form urzeczywistniania prawa obywatela do wpływania na politykę państwa jest o wiele szerszy niż przynależność do partii politycznych. Dlatego pozbawienie pewnych kategorii osób zajmujących określone stanowiska państwowe lub mających status funkcjonariuszy określonych służb publicznych prawa do członkostwa w partiach politycznych nie stanowi naruszenia istoty wolności zrzeszania się ani prawa do wpływania na politykę państwa.
8. Konstytucyjnego uregulowania zakazu przynależności określonych kategorii osób do partii politycznych (art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3, art. 214 ust. 2 i art. 227 ust. 4) nie można traktować jako katalogu zamkniętego. Regulacje te odnoszą się bowiem do organów konstytucyjnych i w związku z tym zakaz przynależności do partii ma rangę konstytucyjną. Podobieństwo zadań wypełnianych przez organ tworzony w trybie ustawowym do zadań organu konstytucyjnego, do którego odnosi się wyrażony w Konstytucji zakaz przynależności do partii, może stanowić argument za ustanowieniem w ustawie analogicznego zakazu w odniesieniu do tego pierwszego.
9. Z art. 60 Konstytucji nie wynika, że każdy obywatel polski posiadający pełnię praw publicznych musi być przyjęty do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich objęcia. Wskazana norma konstytucyjna wymaga natomiast, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić równość szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń.
10. Unormowanie zawarte w art. 60 Konstytucji nie pozbawia władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. Dotyczy to w szczególności ustanowienia przez ustawodawcę zakazu przynależności do partii politycznych, o ile jest zgodne z warunkami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
11. W przypadku rozpatrywanych funkcji i stanowisk (określonych w przepisach wymienionych w punkcie 1 sentencji) uzasadnienie wprowadzanych ograniczeń wolności zrzeszania się w partiach politycznych stanowią: zasada zaufania obywateli do państwa, względy bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego oraz ochrona praw innych osób. Ograniczenia te ustanowiono w wymiarze koniecznym, nie naruszając istoty wolności zrzeszania się, skoro wolność ta może być realizowana w innych formach. Obowiązująca regulacja może przy tym ulec zmianie, jeśli ustawodawca uzna, że mechanizmy demokratyczne są na tyle sprawne, iż dalsze funkcjonowanie owych ograniczeń nie będzie konieczne.
12. Fakt przynależności do partii politycznej nie zamyka drogi do ubiegania się o konkretne stanowisko czy funkcję, z którymi wiąże się zakaz takiej przynależności. Dopiero z chwilą

- przyjęcia kandydata, jego wyboru albo mianowania zastosowanie mają odpowiednie przepisy zakazujące członkostwa w partii politycznej. Przepisy te przewidują zazwyczaj, że z chwilą przyjęcia do służby dotychczasowe członkostwo w partii „ustaje”. Jeżeli ustawa nie określa podobnej sankcji, od osoby, która podjęła się sprawowania danej funkcji, należy oczekiwać rezygnacji z członkostwa w partii politycznej.
13. Z art. 26 Konstytucji wynika, że Siły Zbrojne mogą podlegać o wiele większym ograniczeniom w imię politycznej neutralności niż pozostałe grupy społeczeństwa.
 14. Neutralność Sił Zbrojnych w sprawach politycznych (art. 26 ust. 2 Konstytucji) ma dwa aspekty. Po pierwsze oznacza ona, że Siły Zbrojne nie mogą stanowić autonomicznego podmiotu w strukturze politycznej państwa, zdolnego do wywierania wpływu na decyzje polityczne konstytucyjnych organów państwa; gwarancją tego aspektu neutralności politycznej jest cywilna kontrola nad Siłami Zbrojnymi, zapewniająca podległość wojska konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej. Drugim aspektem politycznej neutralności Sił Zbrojnych jest wyłączenie tej struktury państwowej ze sfery bezpośredniego oddziaływania partii politycznych.
 15. W świetle zasady równości (art. 32 Konstytucji) sytuacja żołnierzy zawodowych nie może być porównywana z sytuacją każdego obywatela, lecz tylko z kategoriami podmiotów, których funkcje w państwie oraz sposób dochodzenia do zajmowanego stanowiska wykazują cechy zbliżone do żołnierzy zawodowych (np. funkcjonariusze służb mundurowych).
 16. Przepis art. 153 ust. 1 Konstytucji wyraża adresowany do korpusu służby cywilnej nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków.
 17. Z art. 214 ust. 2 Konstytucji wynika zakaz przynależności członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do partii politycznych. Tymczasem art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji stanowi, że członkostwo w partii politycznej członków Krajowej Rady „ulega zawieszeniu”. Zawieszenie członkostwa w partii oznacza jedynie przejściowe pozbawienie członka jego statutowych praw, a nie ustanie członkostwa (wystąpienie z partii). W takiej sytuacji członek KRRiT nadal należy do określonej partii i może być z nią utożsamiany, co pozostaje w sprzeczności z art. 214 ust. 2 Konstytucji.
 18. Przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych nie upoważnia do wprowadzania ograniczeń w zakresie przynależności do partii politycznych, a jedynie odsyła w tym względzie do innych ustaw.

**Przepisy Konstytucji, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych
oraz Konwencji (europejskiej) o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**

Konstytucja

Art. 11. 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Art. 26. 1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

2. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 58. 1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.
2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.
3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

Art. 60. Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Art. 153. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.
2. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

Art. 178. [...] 3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 195. [...] 3. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 205. [...] 3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 209. [...] 3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 214. [...] 2. Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

Art. 227. [...] 4. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Międzynarodowy Pakt

Art. 22. 1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów.

2. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne 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. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji.

3. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie uprawnia Państw-Stron Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej Konwencji.

Konwencja europejska

Art. 11. 1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Art. 17. Żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja.