

Wyrok z 8 marca 2000 r., Pp 1/99
**WŁADZA PRZEWODNICZĄCEGO PARTII
CHRZEŚCIJAŃSKA DEMOKRACJA III RP**

Rodzaj postępowania: kontrola prewencyjna statutu partii politycznej Inicjator: Sąd Okręgowy w Warszawie	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Kompetencja przewodniczącego Partii do powoływania i odwoływania przewodniczących zarządów regionalnych [Statut Partii Chrześcijańska Demokracja III RP: § 30 lit. d]	Konstytucyjny status partii politycznych [Konstytucja: art. 11]

Sąd Okręgowy w Warszawie (SO) prowadzi ewidencję działających w Polsce partii politycznych. Do ewidencji tej zgłasza się, między innymi, statut partii oraz dokonywane w nim zmiany. Jeżeli Sąd poweźmie wątpliwości co do konstytucyjności treści statutu lub wprowadzonych do niego zmian, to może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją (art. 14 i 21 ustawy z 27 października 1997 r. o partiach politycznych w związku z art. 188 pkt 4 Konstytucji).

W niniejszej sprawie, pierwszej tego rodzaju przed Trybunałem Konstytucyjnym, SO przedstawił Trybunałowi swoje wątpliwości co do zgodności z Konstytucją statutu Partii Chrześcijańska Demokracja III RP (związanej z L. Wałęsą). Konkretnie chodziło o postanowienie statutu, według którego przewodniczący Partii miał nieograniczoną kompetencję do powoływania i odwoływania przewodniczących zarządów regionalnych.

Generalny problem prawny, przed którym stanął TK w niniejszej sprawie, dotyczył relacji między nową Konstytucją, która weszła w życie 17 października 1997 r., a „przedkonstytucyjną” ustawą z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (u.p.p.), która weszła w życie 19 września tego samego roku. Ustawa stanowi, że SO występuje z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli stwierdzi, że statut partii zgłoszonej do ewidencji (art. 14 u.p.p.) albo zgłoszone do ewidencji zmiany w statucie istniejącej partii (art. 21 u.p.p.) naruszają ustawowy wymóg zgodności struktur i zasad działania partii politycznych z zasadami demokracji (art. 8 u.p.p.). Wyjaśnienia wymagała kwestia, czy i na ile przepisy nowej Konstytucji dotyczące partii politycznych (art. 11 i 13) oraz postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 188 i nast.) spowodowały wyeliminowanie wspomnianych regulacji ustawowych.

ROZSTRZYGNIĘCIE

§ 30 lit. d statutu Partii Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie dotyczącym powoływania i odwoływania przewodniczących zarządów regionów jest zgodny z art. 11 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Wejście w życie nowej Konstytucji co do zasady nie ma wpływu na obowiązywanie wcześniej ustanowionych norm prawnych. W naszej kulturze prawnej rozwiązaniem typowym jest bowiem „przejęcie” norm przedkonstytucyjnych przez nowego ustrojodawcę, a nie budowanie całego systemu prawnego na nowo. Ustrojodawca nie przejmuje jednak wszystkich dotąd obowiązujących norm, a jedynie te, które nie są sprzeczne z nową ustawą zasadniczą, i tylko tym normom udziela legitymizacji.
2. Rozwiązanie problemu skutku wejścia w życie nowej normy konstytucji dla dalszego obowiązywania wcześniejszej (przedkonstytucyjnej) normy ustawowej niezgodnej z tą normą konstytucyjną zależy od relacji między treścią nowej normy konstytucyjnej a treścią normy przedkonstytucyjnej. Skutek bezpośrednio derogacyjny, zgodnie z regułą *lex posterior derogat legi priori*, nowa norma konstytucyjna wywiera wobec zastanej normy ustawowej wówczas, gdy zachodzi symetria treściowa między nimi, rozumiana w ten sposób, że w sensie formalnym zakres treściowy obu norm jest identyczny, ale w sensie materialnym zawierają one postanowienia wzajemnie wykluczające się, o logicznie przeciwstawnej treści. W wypadkach niezgodności innego rodzaju zachodzi natomiast sytuacja tzw. wtórnej niekonstytucyjności ustawy przedkonstytucyjnej; w takiej sytuacji dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spowoduje, że niekonstytucyjna norma ustawowa utraci moc obowiązującą.
3. Żaden przepis Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie reguluje trybu kontroli zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej dokonywanej przed ujawnieniem tego statutu lub tych zmian w sądowej ewidencji partii politycznych; regulacji takiej nie można dopatrywać się w szczególności ani w art. 191, ani w art. 193 Konstytucji. Nowa Konstytucja nie spowodowała zatem derogacji przepisów art. 14 i 21 u.p.p., regulujących tryb tej kontroli, którą można określić jako profilaktyczną lub prewencyjną (służy zapobieżeniu zdarzeń niezgodnych z Konstytucją).
4. Od kontroli prewencyjnej należy odróżnić klasyczną postać realizacji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określonej w art. 188 pkt 4 Konstytucji – kontrolę następczą, prowadzoną w trakcie funkcjonowania partii politycznej, gdy podmiot upoważniony powyższym wątpliwość czy cele partii określone w jej statucie lub programie, są zgodne z Konstytucją. W tym wypadku z wnioskiem do Trybunału może wystąpić każdy z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 Konstytucji, wśród których nie ma sądu prowadzącego ewidencję.
5. Od chwili wejścia w życie nowej Konstytucji materialną podstawę kontroli przewidzianej w jej art. 188 pkt 4 – zarówno kontroli prewencyjnej, jak i kontroli następczej – stanowią przepisy tej Konstytucji.
6. Partia polityczna jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego (por. art. 11

Konstytucji). Z tego zakorzenia partii politycznych w wolności jednostki do realizowania, w zorganizowanej formie, jej politycznych aspiracji, a zarazem z wpływania przez partie na politykę państwa wynikają ogólne założenia konstytucyjne dotyczące wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz dopuszczalnych ograniczeń tej wolności.

7. Zgodnie art. 11, 13 i 58 Konstytucji ograniczenia w korzystaniu z wolności tworzenia i działania partii politycznych mogą wynikać jedynie wprost z przepisów Konstytucji. Źródłem tych ograniczeń nie mogą być ustawy; mogą one najwyżej konkretyzować te ograniczenia.
8. Zależność między wewnętrznymi strukturami i metodami działania partii politycznej a jej rolą i metodami kształtowania polityki państwa ma charakter względny. Dlatego swoboda kształtowania wewnętrznych struktur i zasad funkcjonowania partii nie może być ograniczana, jak długo korzystanie z niej nie koliduje ze spełnianiem przez partię jej konstytucyjnej roli i nie przekłada się bezpośrednio na niedemokratyczne metody wpływania na politykę państwa. Oceny muszą być zawsze odnoszone do konkretnego przypadku i powinny obejmować całokształt założeń programowych, zasad statutowych i praktyk stosowanych przez daną partię polityczną. Jedynymi abstrakcyjnie i bezwzględnie określonymi w Konstytucji ograniczeniami swobody kształtowania wewnętrznych struktur i zasad działania partii politycznych są zakazy wyrażone w art. 13 Konstytucji.
9. Zawarte w art. 8 u.p.p. wymaganie kształtowania struktur i zasad działania partii politycznych „zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów” musi być interpretowane w zgodzie z Konstytucją (por. tezy 6-8).
10. Oceniając zakwestionowane przez Sąd Okręgowy postanowienie statutu Partii Chrześcijańska Demokracja III RP w kontekście całokształtu regulacji statutowych dotyczących jej władz, można mieć wątpliwości co do zgodności z zasadami demokracji sposobu kształtowania struktur wewnętrznych, który w znacznym stopniu odchodzi od zasady wybieralności wszystkich organów partii na rzecz szczególnych uprawnień kreacyjnych przewodniczącego partii. Nie zachodzi jednak oczywista i jednoznaczna niezgodność badanego postanowienia statutowego z art. 11 Konstytucji.

Przepisy Konstytucji

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. 13. Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, 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.

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. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,

- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.