



Warszawa, 17/08/2000r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/322693/99/I/AM

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 oraz w związku z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

I. Wnoszę o stwierdzenie że:

1. Art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t. jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zmian);
2. Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t. jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 z późn. zmian.);

3. Art. 63 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr. 30, poz. 1T9 z późn. zmian.);
4. Art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (t. jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, zmian. Dz. U. Nr 53, poz. 548);
5. Art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 z późn. zmian.):
6. Art. 5T c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zmian.);
7. Art. T3 ust. 7 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1993 r. , Nr. 45, poz. 205 z późn. zmian.);
8. Art. 7 ust. 8 ustawy z 12 grudnia 1994 r. o samorządowym kolegium odwoławczym (Dz. U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593 z późn. zmian.);
9. Art. 21 ust. 4 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 1995 r. Nr 13, poz. 59 z późn. zmian.);
10. Art. 64 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 z późn. zmian.);
11. Art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449 z późn. zmian.);
12. Art. 17b ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1994-1990 osób

pełniących funkcje publiczne (t. jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr. 42, poz. 428 z późn. zmian.);

13. Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2T czerwca 199T r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604, zmian. Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668);
14. Art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 199T r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. TT9);
15. Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (z. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883);
16. Art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z z 1998 r. Nr 155, poz. 1016);
17. Art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, zmian Dz. U. 70, poz. 778);
18. Art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802);

nie są zgodne z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 11 oraz 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

II. Ponadto wnoszę o stwierdzenie, że art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr. T, poz. 34 z późn. zmian.) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Prawo zrzeszania się jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i obywatela. Pierwszym dokumentem prawnym o charakterze powszechnym, który zadeklarował prawo każdego do wolności pokojowego zgromadzania i zrzeszania się, jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. w Paryżu. Zasada wolności zrzeszania się została następnie przyjęta w wiążących normach prawa międzynarodowego: w 1950 r. przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności (art. 11), a w ramach Narodów Zjednoczonych w 1966 r. przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 22).

Zarówno Konwencja, jak i Pakt ujmują prawo zrzeszania się w sposób szeroki, obejmujący różne formy zrzeszeń, wymieniając w szczególności związki zawodowe. Bezsporne jest, że owo prawo zrzeszania się odnosi się także do zrzeszania się w partiach politycznych, a także, że jest to prawo podmiotowe człowieka, na co wskazuje zwrot **"każdy ma prawo do swobodnego zrzeszania się (stowarzyszenia)"**.

Oba wymienione akty zezwalają na nakładanie pewnych ograniczeń w korzystaniu z tych praw, rozróżniając ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe. Pierwsze z tych ograniczeń mają charakter powszechny, odnoszący się do wszystkich uprawnionych. Zezwala się mianowicie na wprowadzenie ograniczeń, lecz tylko w drodze ustawy i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwu, ochrony zdrowia i moralności lub ochrony praw i wolności innych osób (art. 11 ust. 2 Konwencji i art. 22 ust. 2 Paktu).

Dopuszczalność ograniczeń podmiotowych w korzystaniu z wolności zrzeszania się w zdaniu ostatnim ustępu 2 art. 11 Konwencji Europejskiej została sformułowana w taki sposób, iż przepis art. 11 nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Jak na to zwrócił uwagę prof. M. Claudio Zanghi, całość konstrukcji art. 11 ust. 2 obejmuje różne prawa przewidziane w ust. 1 (pokojowe zgromadzanie, swobodne stowarzyszanie się, tworzenie związków zawodowych i przystępowanie do nich) i dotyczy wyłącznie wykonywania tych praw, nie zaś praw jako takich. Innymi słowy, uzasadnione ograniczenie w wykonywaniu tego prawa nie może prowadzić aż do przekreślenia tego prawa (Freedom of association, proceedings Seminar organised by Secretariat General of the Council of Europe in collaboration with the Ministry of Justice of Iceland, Reykjavik 26-28 August 1993, Council of Europe Press, 1994, s. 139). Warto tu już

podkreślić, że jest to w istocie teza identyczna z tą, do jakiej doszedł polski Trybunał Konstytucyjny pod rządami poprzednio obowiązujących norm konstytucyjnych, kiedy jeszcze nie miał prawa oceny zgodności ustaw z normami międzynarodowymi (Por. w szczególności orzeczenie TK z 17.07.1996 r. K. 8/96 i powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo) i pokrywająca się z dyspozycją zdania ostatniego art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jeśli chodzi o ograniczenia podmiotowe korzystania z wolności zrzeszania się dopuszczone art. 22 ust. 2 Paktu, trzeba zwrócić uwagę, iż są one węższe niż w Konwencji Europejskiej, bowiem przepis art. 22 "nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z prawem na korzystanie z tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji". Jest więc oczywiste, że zobowiązanie państw, które ratyfikowały Pakt, nie pozwala im na nakładanie ograniczeń prawa zrzeszania się na innych funkcjonariuszy (poza członkami sił zbrojnych i policji), a państwa europejskie, które ratyfikowały oba akty, są oczywiście zobowiązane respektować dyspozycję mniej restrykcyjną (por. M.C. Zanghi: op. cit., s. 141), co wynika w sposób jednoznaczny z dyspozycji art. 53 (dawniej 60) tekstu jednolitego Konwencji Europejskiej. W tej sytuacji zakazy zrzeszania się w partiach politycznych zawarte w 16 ustawach wymienionych w sentencji niniejszego wniosku, nie znajdują żadnego oparcia w art. 22 ust. 2 Paktu, bowiem nie pozwala on na tego typu ograniczenia podmiotowe, nie mówiąc już o tym, że pojęcie "ograniczenie" nie może być utożsamiane z pojęciem całkowitego zakazu (pozbawienia prawa). Odróżnienie tych pojęć

jest od dawna znane i występuje na przykład w XIX poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1920 r. (**The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex**).

Analiza powołanych norm międzynarodowych prowadzi do wniosku, że generalnie rzecz biorąc, ograniczenia wykonywania wolności zrzeszania się podlegają rygorom przedmiotowym (ustawa, konieczność w demokratycznym państwie z przyczyn enumeratywnie wyliczonych) zaś w odniesieniu do policji i wojska ograniczenia takie, z uwagi na szczególny charakter tych formacji, są w pewnym zakresie oczywiste. W żadnym jednak razie nie upoważnia to do całkowitego przekreślenia (odebrania) tej wolności, jak to uczyniło 18 ustaw zakwestionowanych niniejszym wnioskiem. Takie rozumowanie zastosował na przykład belgijski Trybunał Arbitrażowy oceniający ustawę zakazującą członkom policji uczestnictwa w partii politycznej, w celu respektowania neutralności i dyspozycyjności zawodu (wyrok z 15 lipca 1993 r. No 62,93, *Moniteur belge* z 5 sierpnia 1993). Trybunał ten dopatrzył się w tym unormowaniu pogwałcenia art. 11 ust. 2 Konwencji Europejskiej oraz art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Stwierdził jednoznacznie, że oba te przepisy sprzeciwiają się temu, aby można było czynić zamach na samą istotę prawa zrzeszania się. Chociaż wolność może być ograniczona, to w konkretnym przypadku jest to zamach na samą istotę wolności zrzeszania się, bowiem generalny zakaz jest jawnie nieproporcjonalny do założonego

celu a samo uczestnictwo lub inne formy nie publicznej współpracy z organizacjami i ruchami politycznymi nie stanowią z natury niebezpieczeństwa dla neutralności korpusu policyjnego czy przeszkody dla zapewnienia dyspozycyjności (pkt B.3.6).

Warto tu dodać, że w tym samym wyroku za dopuszczalny uznano przepis ustawy zakazujący policjantom publicznego manifestowania ich opinii politycznych, podobnie jak przepis zakazujący strajku.

Rzecznik Praw Obywatelskich prezentował już we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego swe rozumienie występującego w prawie międzynarodowym oraz w Konstytucji RP terminu **"ograniczenia w korzystaniu z praw"** (Wniosek z 10 sierpnia 1998 r. , K. 26/98). Konsekwentnie więc podtrzymuje stanowisko, iż ograniczenie to nie to samo, co całkowite pozbawienie określonego prawa czy wolności i opowiada się za dynamiczną wykładnią norm międzynarodowych, zapewniającą coraz pełniejszą realizację przewidzianych w nich praw i wolności.

Konwencja Europejska zawiera zresztą normę, która jednoznacznie potwierdza prawidłowość prezentowanego przez Rzecznika rozumowania, że dopuszczalność ograniczeń w korzystaniu z praw nie jest równoznaczna z ich przekreśleniem. Tą normą jest art. 17, który stanowi: **"Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań zmierzających do zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje konwencja."** Tak więc

wymienione we wniosku ustawowe zakazy wolności zrzeszania się w partii polityczne pozostają w sprzeczności nie tylko z art. 11 ust. 2 lecz także z art. 17 Konwencji Europejskiej. Warto też zauważyć, że art. 17 opatrzony jest tytułem: Zakaz nadużycia praw.

II. Konstytucja RP w art. 11 deklaruje wolność tworzenia i działania partii politycznych, zaś pozbawienie tej wolności (zakaz) przewidziane w art. 13 dotyczy jedynie partii i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu 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. Dyspozycja art. 13 może być podstawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydanego na podstawie art. 13 w związku z art. 188 pkt 4 Konstytucji oraz art. 55-58 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i art. 42-45 ustawy o partiach politycznych, partia polityczna może ulec wykreśleniu z ewidencji, a tym samym likwidacji. Dopóki jednak takie orzeczenie nie zapadnie, wstąpienie (przynależność) do niej, jest, na zasadach dobrowolności i równości, swobodne dla obywateli polskich (art. 11 ust. 1 zd. 2). Art. 11 i 13 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do zakazania obywatelom

uczestnictwa w legalnie istniejących partiach politycznych.

Wolność zrzeszania zapewnia każdemu art. 58 ust. 1 Konstytucji, zaś wyjątki od tej zasady mogą na podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji dotyczyć jedynie cudzoziemców. Jeśli zaś idzie o ten rodzaj zrzeszeń, jakimi są partie polityczne, to, jak o tym już była mowa, z art. 11 ust. 1 Konstytucji wynika, iż mogą one zrzeszać jedynie obywateli polskich. Natomiast ust. 2 art. 58 zakazuje zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Zakaz ten oparty jest na przesłankach podobnych, choć ogólniej sformułowanych, jak zawarty w art. 13. Wreszcie ust. 3 art. 58 zawiera upoważnienie dla ustawodawcy do określenia rodzajów zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, trybu tej rejestracji oraz form nadzoru nad tymi zrzeszeniami. Reasumując trzeba stwierdzić, że art. 58 nie zawiera więc również upoważnienia dla ustawodawcy do ograniczania obywatelskiej wolności zrzeszania się, a tym bardziej do wprowadzenia zakazu wolności zrzeszania się w partiach politycznych. A wniosek ten jest tym bardziej niewątpliwy, że kolejny przepis Konstytucji, art. 59, zezwala na ustawowe ograniczenie wolności związkowej w zakresie dopuszczonym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Dla wprowadzenia więc ustawowego ograniczania prawa zrzeszania się w innych niż związki zawodowe organizacjach (partiach, stowarzyszeniach) takiego konstytucyjnego upoważnienia po prostu brak. A podkreślić warto, że już podczas prac senackich nad pierwszą polską ustawą o partiach politycznych (22 i 22.06.1990 r.) podkreślano, że prawo do zrzeszania się w partie

jest naturalnym i podstawowym prawem człowieka (Por. M. Granat, w : M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, Ustawa o partiach politycznych - Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. XI). Uznanie takiego charakteru wolności zrzeszania się rzutować musi na zakres dopuszczalnych ingerencji ustawodawcy w tę sferę.

Analiza konstytucyjnych norm deklarujących wolności i prawa człowieka i obywatela prowadzi do ogólniejszego stwierdzenia, że jedynie część z nich opatrzona jest klauzulą, iż ograniczenie danej wolności albo prawa następuje (może nastąpić) w drodze ustawy. Takie odesłanie do ustawy znajdujemy na przykład w artykułach: 41 ust. 1, 48 ust. 2, 49, 50, 51 ust. 3, 52 ust. 3, 53 ust. 5, 57, 59 ust. 4, 61 ust. 3, 65 ust. 1. Natomiast analizowany art. 58 nie jest jedyną normą dotyczącą praw i wolności, które podobnych odesłań do ustawy nie zawierają (por. artykuły: 38, 39, 40, 4T, 60, 63). W literaturze zwraca się też uwagę, że nie podlegają ograniczeniom te wolności i prawa, dla których ustrójodawca nie przewidział możliwości ograniczenia (Por. M. Wyrzykowski: Granice praw i wolności - granice władzy, w: Obywatel - jego wolności i prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich 1988-1998, Warszawa, styczeń 1998, s. 58) .

III. Powstaje pytanie, czy wolność tworzenia i działania partii politycznych, a także dobrowolnej i opartej na zasadzie równości przynależności do nich obywateli polskich, może być ograniczona wyłącznie przy zaistnieniu przesłanek ujętych w

art. 31 ust. 3 Konstytucji? Pytanie takie jest tym bardziej uzasadnione, że zakwestionowany w niniejszym wniosku art. 2 ust. 2 ustawy o partiach politycznych przewiduje, iż zakaz przynależności do partii politycznych określają odrębne ustawy. Takiego odesłania do ustaw mających wprowadzić zakaz przynależności do partii, lub szerzej - zrzeszania - nie znajdujemy, jak już o tym była mowa wyżej, ani w art. 11, ani w art. 58 Konstytucji RP.

Rozstrzygnięcie w tej kwestii jest uzależnione od odpowiedzi na inne, bardziej zasadnicze pytanie. Czy ograniczenia, jakie dopuszcza art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą dotyczyć wszystkich wolności i praw człowieka zawartych w rozdziale II, czy tylko tych, w odniesieniu do których odpowiedni przepis wyraźnie tak stanowi?

Dodanie do jednych przepisów (por. wyżej) klauzuli o dopuszczalności ustawowych ograniczeń i brak jej przy innych oznacza, iż chodzi tu o dwa rodzaje wolności i praw: takie, które mogą być ograniczone ustawą i takie, których ograniczanie wolno. Dyspozycję art. 31 ust. 3 należy w związku z tym rozumieć w ten sposób, iż określa ona tryb i warunki ograniczania wolności i praw, gdy odpowiednie odesłanie do ustawy zawarte jest w treści szczegółowych przepisów rozdziału II Konstytucji.

Niezależnie jednak od braku odpowiedniego odesłania w art. 58 stwierdzić trzeba, że art. 31 ust. 3 zd. 2 zakazuje takich ograniczeń, które naruszają istotę wolności i praw. W literaturze podkreśla się, iż przepis ten należy rozumieć w

taki sposób, że "w grę wchodzić może jedynie ograniczenie zakresu korzystania, a nie odmowa uznania, czy pozbawienie kogoś praw i wolności" oraz , że "Dopiero zatem przy wyeliminowaniu możliwości >>totalnych<< restrykcji prawnych przy ustawowym określeniu granic wolności bądź ograniczeń zakresu praw jednostki - omawiana norma wynikająca z art. 31 ust. 3 może być zrealizowana" (Por. D. Dudek: Konstytucyjne wolności człowieka a tymczasowe aresztowanie, Lublin 1999, s. 103 i 105). Nie ma zaś wątpliwości, iż w odniesieniu do osób objętych zakazem zrzeszania się w legalnie działających partiach politycznych, istota wolności została nie tylko naruszona lecz i całkowicie przekreślona.

Wspomniane już wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące nienaruszalności istoty praw i wolności, i to zarówno praw politycznych, jak i socjalnych, zyskało akceptację ustrójodawcy właśnie w powołanym art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji i z tego powodu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie tylko zachowuje aktualność lecz powinno być rozwijane w duchu coraz pełniejszej ochrony praw człowieka i obywatela. Rzecznik podziela pogląd, iż: **"unormowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi zasadnicze kryterium dla oceny każdej ustawy zawierającej ograniczenia praw i wolności jednostki, stanowi swoisty >>papierek lakmusowy<< konstytucyjności wszelkich ingerencji prawnych w sferę wolności i praw. Ingerencji, które należy interpretować zgodnie z zasadą *In c/ul) o pro l ibertate*"** (Por. D. Dudek: Konstytucyjne..., s.115). Przy czym, jeśli chodzi o wolność zrzeszania się w

partiach politycznych, należy stwierdzić, że jest ona jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, bowiem partie są głównym instrumentem wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1). Tak więc ustawowy zakaz członkostwa w partiach politycznych godzi nie tylko w istotę wolności obywatela lecz także w same podstawy demokratycznego państwa prawnego, skoro wolność zrzeszania się jest potraktowana w Konstytucji nie tylko jako prawo jednostek, ale też, co wynika bez wątplenia z art. 12, jako jedna z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej (Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne - zarys wykładu, wyd. 3, Liber, Warszawa 1999, s. 113).

Koncepcję nienaruszania istoty prawa czy wolności, jak to zauważył prof. L. Garlicki, należy traktować jako pewien argument ostateczny, odnoszący się do sytuacji, gdy ograniczenia praw i wolności pójdą w oczywisty sposób za daleko (Polskie prawo..., j.w., s. 106). Otóż gdyby nawet przyjąć, wbrew regułom językowym i logice, iż pojęcie "ograniczenie" obejmuje także zakaz (pozbawienie prawa), to oczywiście dalej już iść nie można, a więc takie "ograniczenie" sięga oczywiście za daleko.

Trzeba też podkreślić, że także w rozdziale XI Konstytucji dotyczącym stanów nadzwyczajnych, ustrójodawca jest konsekwentny i zezwala jedynie na ograniczanie wolności i praw człowieka, a nie na ich przekreślanie (por. art. 228 ust. 3 i 233).

W świetle art. 31 Konstytucji ograniczenia w zakresie

korzystania z praw i wolności muszą być konieczne w demokratycznym państwie. Warto więc zadać sobie pytanie, jak sprawa tej wolności politycznej regulowana jest w krajach Unii Europejskiej. Otóż, wedle stanu z 1990 r., tylko w jednym kraju i w stosunku do tylko jednej grupy funkcjonariuszy państwowych obowiązywał zakaz przynależności do partii politycznych. Zakaz taki obowiązuje we Francji w stosunku do żołnierzy zawodowych. Zasadniczo jednak urzędnicy państwowi mają takie same prawa polityczne jak inni obywatele. Każdy urzędnik może być członkiem każdej nie zakazanej partii (Por. Dimitris Th. Tsatos, Dian Schefold, Hans Peter Schneider: Parteienrecht im europäischen Vergleich, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1990, s. 245). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich świadczy to o tym, że zakwestionowane niniejszym wnioskiem zakazy wcale nie są koniecznością w demokratycznym państwie. Zamiast zmierzać do harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem unijnym, ustawodawca polski doprowadził do rażącej z nim dysharmonii.

III. Wniosek o niedopuszczalności ustawowego ograniczania, a zwłaszcza zakazywania przynależności do partii politycznych wynika także z innych, poza wyżej wymienionymi, przepisów Konstytucji RP. Otóż sama Konstytucja zakazuje w niektórych przypadkach przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych pewnym kategoriom osób. Należą do nich: sędziowie SN, sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (art. 178 ust. 3), sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3),

Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4). Można przypuszczać, że Ustawodawca Konstytucyjny pragnął uwolnić tych wysokich funkcjonariuszy od nacisków politycznych, którym mogliby oni podlegać jako członkowie danego ugrupowania politycznego czy związku zawodowego oraz zapewnić ich bezstronność w sprawowaniu urzędu. Zakazy powyższe, choć nie mające odpowiedników w systemach prawnych demokratycznych państw, zawarte są wprost w Konstytucji. Mogłyby one być też ujęte w ustawie, gdyby Konstytucja w art. 11 lub 58 wyraźnie upoważniała ustawodawcę do objęcia zakazem przynależności do partii lub związku zawodowego określonych wyraźnie grup obywateli (urzędów, zawodów). Ustawodawca jednak nie zawarł konstytucyjnego odesłania do ustawy w sprawie ograniczenia wolności zrzeszania obywateli polskich określonej w art. 58, w tym wolności zrzeszania w partie polityczne. Kontrastuje to, jak już o tym wspomniano, z dyspozycją art. 59 ust. 4, która zezwala na ograniczenia (lecz nie zakaz) wolności związkowych, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Można przypuszczać, że ustawodawca konstytucyjny uznał wolność obywateli do zrzeszania się w partie polityczne za tak ważną, iż nie chciał przekazać kompetencji do jej ograniczania, a tym bardziej zakazywania, ustawodawcy zwykłemu, nawet, gdyby ten związany został warunkami ujętymi w art. 31 ust. 3. Dodatkową przyczyną, dla której zakazy wolności zrzeszania się

znalazły się w Konstytucji jest to, że wprowadzają one nie ograniczenie wolności zrzeszania się,, lecz właśnie całkowity zakaz zrzeszania się (przynależności), czego ustawodawstwo zwykle w żadnym przypadku uczynić nie może bez obrazy art. 31 ust. 3.

Lista osób (stanowisk publicznych), które obejmuje konstytucyjny zakaz zrzeszania, co jest, jak już wspomniano, typowo polskim rozwiązaniem, jest katalogiem zamkniętym. Skoro bowiem zakaz korzystania z wolności jest wyjątkiem od zasady podstawowej, to, zgodnie z regułą - wyjątków nie należy tłumaczyć rozszerzająco - zakaz zrzeszania w partiach politycznych czy związkach zawodowych innych osób niż wymienione w Konstytucji, jest - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - niedopuszczalny.

Z tego też powodu, odesłanie do ustaw w kwestii zakazu przynależności do partii politycznych, jakie znajdujemy w zakwestionowanym niniejszym wnioskiem art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2T czerwca 199T r. o partiach politycznych, jest również niekonstytucyjne. Skoro bowiem żadna ustawa, wobec braku umocowania konstytucyjnego, nie może wprowadzić zakazu wolności zrzeszania się, to tym samym ustawa zwykła nie może stanowić podstawy do wprowadzenia takiego zakazu w innych ustawach.

Natomiast jedna z kwestionowanych ustaw, o radiofonii i telewizji, pozostaje w sprzeczności z Konstytucją z innego powodu. Przewiduje ona mianowicie jedynie zawieszenie członkostwa w partiach politycznych, co nie jest równoznaczne z konstytucyjnym zakazem z art. 214 ust. 2.

IV. Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich normy ustawowe, przekreślające obywatelską wolność zrzeszania się w partiach politycznych, która to wolność jest jednocześnie jedną z podstaw ustroju Rzeczypospolitej, nie znajdują, jak o tym była mowa wyżej, odpowiedników w ustawodawstwach demokratycznych państw europejskich, co jest dodatkowym argumentem, że takie rozwiązania nie mogą być uznane za konieczne w demokratycznym państwie, a co jest tylko jedną z przesłanek ich ewentualnej zasadności, zarówno w świetle Konstytucji RP, jak i w świetle Konwencji Europejskiej i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

W ustawodawstwach europejskich zasadą obowiązującą funkcjonariuszy publicznych jest apolityczność i bezstronność, nie zaś apartyjność. Oznacza to zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych i zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych własnymi przekonaniami politycznymi. Apolityczność i bezstronność funkcjonariuszy publicznych nie wymaga apartyjności. Od funkcjonariuszy publicznych wymaga się w Europie wierności konstytucji i obowiązującym ustawom, a bezstronność i apolityczność egzekwowana jest za pośrednictwem odpowiedzialności dyscyplinarnej, z usunięciem ze służby włącznie. I nawet przynależność do partii mającej za cel zasadniczo zmienić system społeczny, np. partii komunistycznej, nie może stanowić przeszkody na drodze do objęcia stanowiska w służbach publicznych (Tak w Danii, por. *Parteinrecht...*, j.w.).

Trzeba też odnotować, że w ustawodawstwie polskim występuje wymóg apolityczności odróżniany od apartyjności. Apolityczności wymaga się od urzędników państwowych zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 45 ust 1 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów Państwowych, Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 z późn. zmian.). Natomiast od członków korpusu służby cywilnej wymaga się najpierw apolityczności a nadto apartyjności (art. 69 ust. 2 i ust. 5 ustawy o służbie cywilnej zakwestionowanej co do drugiego wymogu w pkt. I.17 niniejszego wniosku). Ta ostatnia okoliczność dodatkowo potwierdza zarzut ekscesywności zakazów członkostwa w partiach politycznych obowiązujących w polskim systemie prawnym.

Mając to wszystko na uwadze, wnoszę jak w sentencji wniosku.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll