

Wydział Prawa, Filia Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku

Eugeniusz SMOKTUNOWICZ

### **Wolność zrzeszania się i jej wpływ na obowiązujące prawo w Polsce**

Freedom of Association and Its Effect on the Polish Law in Force

Wykreowanie wolności zrzeszania się, tak jak szeregu innych podstawowych wolności i praw człowieka, jest zasługą Organizacji Narodów Zjednoczonych. Warto przypomnieć, że już 10 grudnia 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Powszechną Deklarację Praw Człowieka. W niej w sposób najbardziej lapidarny oznajmiło, że „każdy człowiek ma prawo spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się” (art. 20). W dążeniu do urzeczywistnienia tych praw i wolności oraz ich rozszerzenia Zgromadzenie Ogólne ONZ po 18 latach, 16 grudnia 1966 r. uchwaliło dwa Międzynarodowe Pakty: 1. Praw Obywatelskich i Politycznych oraz 2. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Wolność zrzeszania się znalazła swoje uregulowanie w Pakcie pierwszym. Jest ono obszerniejsze od sformułowania zawartego w Deklaracji. Poświęcony jej art. 22 stanowi, że „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 naruszałaby gwarancje przewidziane w tej Konwencji”.

Polska ratyfikowała te Pakty po przeszło dziesięciu latach od ich uchwalenia, w dniu 18 czerwca 1977 roku<sup>1</sup>. Ratyfikacja ta nie oznaczała jednak wcielenia ich

<sup>1</sup> Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167 i 168.

do porządku prawnego PRL, gdyż według dominującego wówczas przekonania „organ administracyjny nie może podporządkować się ogólnym sformułowaniom umowy międzynarodowej wbrew postanowieniom prawa krajowego”<sup>2</sup>. W prawie krajowym zaś nadal obowiązywało i było po dawnemu stosowane prawo o stowarzyszeniach z 1932 roku, które utworzenie stowarzyszenia uzależniało od zgody organu administracji państwowej – wyrażanej według swobodnego uznania. Do każdego bowiem wniosku o rejestrację stowarzyszenia administracja mogła przykładać sobie tylko znaną i dowolnie przez siebie kształtowaną miarę „pożytku społecznego”.

W trzy lata po ratyfikacji Paktów, w 1980 roku, został utworzony Naczelny Sąd Administracyjny, jednakże w żadnym stopniu nie ograniczyło to wspomnianego swobodnego uznania administracji, gdyż decyzje dotyczące rejestracji stowarzyszeń zostały wyłączone z zakresu kontroli sądowej.

Proces urzeczywistniania zobowiązań, wynikających z ratyfikacji Paktów, został rozpoczęty dopiero po dwunastu latach od tego momentu. Otworzyła go ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>3</sup>. Użyła ona po raz pierwszy w naszym prawodawstwie wewnętrznym miana „wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych” oraz inkorporowała do prawa wewnętrznego postanowienia Paktu dotyczące możliwości ograniczeń tej wolności, powtarzając je prawie dosłownie, że „może ona podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób” (art. 1 ust. 2).

Zakres obowiązywania ustawy został jednak wówczas ograniczony tylko do zastąpienia prawa o stowarzyszeniach z 1932 roku. Zachowały natomiast moc prawną wszystkie przepisy zawarte w ustawach szczególnych, np. w ustawie o ochronie przeciwpożarowej z 1975 r. lub w ustawie o kulturze fizycznej z 1984 roku, posługujące się podobnymi do „pożytku społecznego” terminami określającymi kompetencje administracji państwowej wobec organizacji społecznych. Przede wszystkim jednak pozostał nie naruszony art. 3 Konstytucji, przyznający PZPR pozycję „przewodniej siły politycznej społeczeństwa”, co w praktyce oznaczało wykluczenie możliwości legalnego istnienia organizacji politycznych nie akceptujących „kierowniczej roli” PZPR.

Natomiast równocześnie z ustawą – Prawo o stowarzyszeniach – zostały zniesione dotychczasowe ograniczenia w zakładaniu związków zawodowych<sup>4</sup> oraz przywrócona możliwość prawna tworzenia związków zawodowych przez rolników indywidualnych<sup>5</sup>.

Po sześciu tygodniach od tej daty Sejm uchwała dwie znamienne ustawy: o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>6</sup> oraz o stosunku Państwa do Kościoła

2 J. Starościak: *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 126.

3 Dz. U. nr 20, poz. 104 i z 1990 r. nr 14, poz. 86.

4 Ustawa z 7 IV 1989 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. nr 20, poz. 105).

5 Ustawa z 7 IV 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. nr 20, poz. 106).

6 Ustawa z 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. nr 29, poz. 155).

Katolickiego<sup>7</sup>, jak też powołuje do życia samorząd lekarski, o który środowisko lekarskie zabiegało przedtem bezskutecznie przez cały okres istnienia PRL<sup>8</sup>.

W dwa tygodnie później zostaje uchwalona ustawa o samorządzie gospodarczym<sup>9</sup>.

W grudniu 1989 r. Sejm dokonuje zmiany Konstytucji<sup>10</sup>, a w jej ramach usuwa wzmiankowany już art. 3. Oznacza to rozszerzenie wolności zrzeszania się na zamknięty dotychczas dla niej obszar działalności politycznej.

Jednocześnie zostają założone fundamenty prawne pod samorząd sędziowski<sup>11</sup>, a w trzy miesiące później także – prokuratorski<sup>12</sup>. Są to samorzady różniące się zasadniczo od wszystkich innych samorządów zawodowych tym, że są istotnymi elementami struktury organów państwowych. Spowodowały one zasadnicze zmiany w tej strukturze. Można powiedzieć, że obecnie opiera się ona na symbiozie samorządności i władztwa państwowego.

W pierwszym kwartale 1990 r. w miejsce systemu rad narodowych zostaje powołany do życia samorząd terytorialny<sup>13</sup>. W połowie zaś 1990 roku Sejm uchwała ustawę o partiach politycznych<sup>14</sup>.

Rok 1991 przynosi dalsze urealnienie wolności zrzeszania się. Następuje istotne przekształcenie samorządu notarialnego na podstawie nowego prawa o notariacie<sup>15</sup> i utworzenie samorządu lekarsko-weterynaryjnego<sup>16</sup>, a następnie samorządu maklerów<sup>17</sup> oraz samorządu pielęgniarek i położnych, tudzież samorządu aptekarskiego<sup>18</sup>. W maju 1991 r. prawo organizacji społecznych wzbogaca się o trzy ustawy: 1. o związkach zawodowych, 2. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych i 3. o organizacjach pracodawców<sup>19</sup>. W sierpniu 1991 r. ochotnicze straże pożarne i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych zostały poddane prawu o sto-

7 Ustawa z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (Dz. U. nr 29, poz. 154).

8 Ustawa z 17 V 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. nr 30, poz. 158).

9 Ustawa z 30 V 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. nr 35, poz. 195).

10 Ustawa z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 75, poz. 444).

11 Ustawa z 20 XII 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz. U. nr 73, poz. 435 i 436).

12 Ustawa z 22 III 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. nr 20, poz. 121). Jednolity tekst ustawy o prokuraturze (Dz. U. z 1991 r., nr 25, poz. 103).

13 Dokonały tego 3 ustawy z 8 III 1990 r.: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o samorządzie terytorialnym i ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. nr 16, poz. 94, 95 i 96).

14 Ustawa z 28 VII 1990 r. o partiach politycznych (Dz. U. nr 54, poz. 312).

15 Ustawa z 14 II 1991 (Dz. U. nr 22, poz. 91).

16 Na podstawie ustawy z 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 1991 r. nr 8, poz. 27). Ustawa uzyskała 6-miesięczne *vacatio legis*, tzn. weszła w życie 29 VII 1991 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących Komitetu Organizacyjnego Izby Lekarsko-Weterynaryjnych, które weszły w życie z dniem ogłoszenia.

17 Ustawa z 22 III 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz. U. nr 41, poz. 178 i 179).

18 Na podstawie ustaw z 19 IV 1991 r. (Dz. U. nr 41, poz. 178 i 179).

19 Ustawa z 23 V 1991 r. (Dz. U. nr 55, poz. 234, 235 i 236).

warzyszeniach<sup>20</sup>, co oznacza wyłączenie kryteriów i kompetencji uznaniowych administracji publicznej wobec tych organizacji.

Wspomniane tutaj, a także inne, pominięte w tym przeglądzie jako mniej istotne, ustawy tworzą nowe prawo organizacji społecznych. Jest ono oparte na wolności zrzeszania się, jednakże ze względu na jego rozproszenie oraz różnice w czasie powstawania tych ustaw widoczne są w nim dysonanse w rozumieniu i urzeczywistnianiu przez ustawodawcę tego kanonu wolności zrzeszania się. Rzuca się to przede wszystkim w oczy przy porównaniu dwóch ustaw: Prawa o stowarzyszeniach i ustawy o partiach politycznych.

Jak już wspomniałem, Prawo o stowarzyszeniach, jako jedyna ustawa w naszym systemie prawnym, ogłasza *expressis verbis* wolność zrzeszania się, a swoim celem czyni stworzenie warunków umożliwiających pełną jej realizację. Ta okoliczność, jak też przedmiotowy zakres tej ustawy, wynikający z legalnej definicji stowarzyszenia<sup>21</sup>, sprawiają, że ustawa ma podstawowe znaczenie dla wolności zrzeszania się w naszym kraju oraz może być traktowana jako część ogólna prawa organizacji społecznych. Wprawdzie przepisy szczególne w zakresie przez nie regulowanym to pole działania Prawa o stowarzyszeniach nieco zawężają, to jednak z mocy art. 7 ust. 2 tego prawa do większości organizacji działających na podstawie przepisów szczególnych mają zastosowanie przepisy prawa o stowarzyszeniach w sprawach nie regulowanych odrębnie. Myślę, że zasadny jest wniosek o dalsze rozszerzenie stosowania tego prawa w drodze analogii. Odnosi się to przede wszystkim do partii politycznych, których charakter jest analogiczny, jak wszystkich stowarzyszeń. Pominięcie ich we wspomnianym art. 7 ust. 2 początkowo było zrozumiałe, byt prawny partii politycznych w tym czasie nie regulowała żadna ustawa szczególna. Wykładnia językowa Prawa o stowarzyszeniach w tym czasie uzasadniała nawet pogląd, że prawo to swoim zakresem obejmuje także partie polityczne. Wyłączenie partii politycznych spod Prawa o stowarzyszeniach dokonała dopiero ustawa z 23 lutego 1990 r. w ramach szerszej jego nowelizacji. Powinna wówczas nastąpić także zmiana art. 7 ust. 2 przez dodanie punktu 5, co by oznaczało, że tak jak do innych organizacji społecznych, działających na podstawie odrębnych ustaw, przepisy Prawa o stowarzyszeniach stosują się w sprawach w niej nie uregulowanych. Tego jednak nie uczyniono prawdopodobnie dlatego, że nad taką odrębną ustawą dla partii politycznych Sejm dopiero pracował. Mógł więc zakładać, że zmiana ta zostanie dokonana niebawem właśnie tą ustawą. Ustawa o partiach politycznych kwestię tę jednak pominięła, natomiast nakazała odpowiednie stosowanie do postępowania likwidacyjnego partii rozdziału 5 Prawa o stowarzyszeniach. Sądzę, że nie stanowi to przeszkody do stosowania innych przepisów tego prawa do partii politycznych na zasadzie analogii.

Trzeba jednak wcześniej rozważyć dysonanse, jakie występują między tymi ustawami. Po pierwsze, Prawo o stowarzyszeniach reguluje zasady i tryb zarówno

<sup>20</sup> Ustawa z 24 VIII 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. nr 81, poz. 351).

<sup>21</sup> Warto zauważyć, że Prawo o stowarzyszeniach stwarza podstawy prawne dla organizacji społecznych zajmujących się wszelkimi celami z wyjątkiem zarobkowania. Pod tym względem ma więc ono charakter uniwersalny.

utworzenia stowarzyszenia, jak i jego legalizacji. Dotyczy to nawet stowarzyszeń zwykłych, które nie uzyskują osobowości prawnej, nie mogą zrzeszać się w związki, nie mogą na swych członków przyjmować osób prawnych oraz nie mogą korzystać z ofiarności publicznej. Jest to z pewnością najskromniejsza forma organizacji społecznych w Polsce. Stowarzyszenie to jednak nie może podjąć działalności, nawet najbardziej społecznie pożytecznej, bezpośrednio po jego utworzeniu lecz musi najpierw poddać się procesowi legalizacyjnemu, a więc członkowie założyciele muszą o jego utworzeniu zawiadomić wojewodę, dołączając do zawiadomienia regulamin działalności stowarzyszenia, i czekać na stanowisko wojewody aż trzydzieści dni. Jeżeli w tym terminie nie zostanie zakazana jego działalność, może ją rozpocząć.

Zajrzyjmy obecnie do ustawy o partiach politycznych z pytaniem o warunki prawne, jakie muszą być spełnione, by mogła powstać i rozpocząć działalność partia polityczna. Odpowiedź jest zaskakująca. Jeżeli nie liczyć postanowienia, że „członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”, ustawa nie zawiera żadnego przepisu, który dotyczyłby kwestii zawartej w pytaniu. Pomija milczeniem zarówno kwestię utworzenia partii, jak i jej legalizacji. Normuje natomiast nabywanie przez partie polityczne osobowości prawnej. Bez zapisanej w Prawie o stowarzyszeniach wolności zrzeszania się, tę regulację prawną należałoby tłumaczyć jako ścisłe połączenie utworzenia partii z nabyciem przez nią osobowości prawnej, co oznaczałoby, że warunki uzyskania przez nią osobowości prawnej są zarazem warunkami utworzenia partii. Natomiast uznanie wolności zrzeszania się, mimo zapisania jej tylko w Prawie o stowarzyszeniach mającym ograniczony zakres obowiązywania, za podstawową zasadę naszego prawa sprawia, że odnosi się ona także do partii politycznych i wyklucza wykładnię tej ustawy w sposób zacieśniający tę wolność. Zatem brak w ustawie przepisów określających warunki utworzenia partii politycznej musi być interpretowany tak, że jest ono w pełni swobodne. I tu uderza pierwszy dysonans: Założyciele stowarzyszenia, nawet zwykłego, o najskromniejszych celach muszą spełnić przypomniane wyżej i inne warunki prawne oraz przed rozpoczęciem działalności poddać się kontroli wstępnej wojewody, natomiast partia polityczna może powstać i rozpocząć działalność bez spełnienia jakichkolwiek warunków prawnych co do liczby członków założycieli, określenia celów i sposobów działania oraz zasad swojej struktury. Nawet bezwzględnie słuszne postanowienie Prawa o stowarzyszeniach, że „prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i nie pozbawionym praw publicznych”, ustawa o partiach politycznych zastąpiła sformulowaniem nad wyraz łagodnym, że „członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”. Znaczy to, iż od założycieli partii politycznej wymaga się znacznie mniej niż od założycieli stowarzyszenia zwykłego. Pełnoletni obywatele polscy, nie mający jednak pełnej zdolności do czynności prawnych, w następstwie np. choroby psychicznej lub pozbawienia praw publicznych w związku z popełnionym przestępstwem, nie mogą założyć nawet stowarzyszenia zwykłego, mogą natomiast utworzyć partię polityczną! To już nie dysonans, to paradoks? Na tym jednak nie kończą się dysonanse i paradoksy.

Spójrzmy na regulację prawną dotyczącą uzyskiwania przez partie osobowości prawnej. Jeżeli porównamy ją z odpowiednią regulacją dotyczącą stowarzyszeń, to musimy stwierdzić, że wymagania ustawodawcy wobec partii politycznych zostały, w porównaniu ze stowarzyszeniami, zminimalizowane ponad wszelkie rozsądne potrzeby, aż do zagrożenia interesu narodu.

Po pierwsze, system rejestracji zastosowany wobec stowarzyszeń został zastąpiony systemem ewidencji prowadzonej przez jeden sąd, mianowicie Sąd Wojewódzki w Warszawie. To da się uzasadnić, budzą natomiast pewne zastrzeżenia postanowienia ustawy dotyczące prowadzenia i zawartości tej ewidencji. Pierwsze dotyczy wymagań stawianych zgłoszeniu. Powinno ono zawierać: 1) nazwę i siedzibę partii, 2) sposób wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych, 3) imiona, nazwiska i adresy oraz podpisy co najmniej 15 osób posiadających pełną zdolność do czynności prawnych. Ponadto partia powinna zgłaszać do ewidencji imiona, nazwiska i adresy osób wchodzących w skład organu upoważnionego do jej reprezentowania przy czynnościach prawnych. Te ostatnie dane nie muszą być zamieszczone w pierwszym zgłoszeniu.

Sformułowanie punktu 2 nasuwa przypuszczenie, że twórcy ustawy przygotowali ją pod urokiem spółki handlowej, której istotą działalności są rzeczywiście czynności prawne (umowy). Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, czynności prawne w działalności partii politycznej mają znaczenie marginesowe. Jej istotą są działania polityczne, wyrażające się w ocenach, propozycjach i innych formach przekonywania społeczeństwa i organów państwowych. Jak widać, ustawa troszczy się o jasność w kwestiach marginesowych, nie interesuje się natomiast, na jakich zasadach ma być prowadzona podstawowa działalność partii. Do tych kwestii wypadnie jeszcze powrócić po dokonaniu oceny wymagań co do listy członków partii. Ma być ich co najmniej piętnastu, tyleż samo, ile wynosi minimalna liczba członków założycieli stowarzyszenia rejestrowanego. Wszyscy mają posiadać zdolność do czynności prawnych. Widać tu zwiększenie wymagań w porównaniu z art. 2 ust. 1, określającym warunki członkostwa partii politycznych. Ale o tych warunkach ustawodawca zdążył już zapomnieć, gdyż nie wymaga w zgłoszeniu informacji o obywatelstwie tych piętnastu członków partii. Jest to przeoczenie, które może nieco komplikować postępowanie ewidencyjne, lista bowiem – sporządzona stosownie do art. 4 ust. 3 – sądowni z pewnością nie wystarczy. Zażąda jej uzupełnienia o informacje o obywatelstwie członków partii. Jest to jednak drobiazg w porównaniu z pominięciem i w tym miejscu skutku dla członkostwa partii politycznej, płynącego z pozbawienia obywatelskich praw publicznych, trudno bowiem zgodzić się z wnioskiem podsuwanym przez zasadę wolności zrzeszania się, że takie pozbawienie skutkuje wobec stowarzyszeń, bo tamto prawo tak wyraźnie stanowi, nie ma natomiast wpływu na członkostwo partii politycznych, bo ustawa takiego skutku nie przewiduje. Z istoty pozbawienia obywatelskich praw publicznych wynika raczej wniosek odwrotny: uniemożliwienie osobie nim dotkniętej wywierania wpływu na życie publiczne. Największe możliwości wywierania takiego wpływu daje właśnie członkostwo partii politycznych, a nie stowarzyszeń. Ten dysonans w prawie organizacji społecznych wskazuje na kolejny mankament ustawy o partiach politycznych.

Trzecie, najpoważniejsze – moim zdaniem – zastrzeżenie budzi brak zainteresowania ustawy dla celów, które stawia przed sobą partia, i sposobów, za

pomocą których zamierza je osiągać, oraz jej struktury wewnętrznej. Prawo o stowarzyszeniach wymaga, by każde stowarzyszenie rejestrowane miało uchwalony przez siebie statut regulujący szereg określonych w tym prawie kwestii, m. in. cele stowarzyszenia i sposoby ich realizacji. Przesądza o demokratycznej strukturze stowarzyszenia, stanowiąc, że najwyższą jego władzą jest walne zebranie członków. Stowarzyszenie musi mieć zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej. Niczego podobnego ustawa nie może wymagać od partii politycznej, nawet wówczas, gdy zmierza ona do uzyskania osobowości prawnej. Dochodzi nawet do wewnętrznej sprzeczności w ustawie. Oto Trybunał Konstytucyjny zostaje wyposażony w kompetencje do orzekania o sprzeczności celów<sup>22</sup> lub działalności partii z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i może je wykonywać na wniosek Sądu Wojewódzkiego w Warszawie lub Ministra Sprawiedliwości. Skąd jednak ten sąd ma czerpać informacje pozwalające na dokonanie takiej oceny, skoro w zgłoszeniu nie ma miejsca na takie „drobiazgi”, jak cele partii lub jej statut. Czy sąd może żądać takich informacji bez narażania się na zarzut, że stawia partii wygórowane wymagania, ponad wymagania określone ustawą? Z jakim zresztą skutkiem może spotkać się odmowa dostarczenia takich informacji? Czy może stanowić podstawę do odmowy przyjęcia zgłoszenia? Takiej sytuacji ustawa nie przewiduje, a można nawet twierdzić, że ją wyklucza, wiążąc uzyskanie przez partię osobowości prawnej z faktem zgłoszenia jej do ewidencji, a nie z zaewidencjonowaniem. Przewidziane w ustawie poświadczenie zgłoszenia ustawa traktuje tylko jako dowód nabycia osobowości prawnej, a nie jako źródło. Jest to kolejny dysonans w zestawieniu z Prawem o stowarzyszeniach, które przewiduje nabycie osobowości prawnej przez stowarzyszenie z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu o zarejestrowaniu.

Porównanie dwu ustaw: o partiach politycznych oraz Prawa o stowarzyszeniach pokazuje, jak ustawodawca potrafi różnie rozumieć wolność zrzeszania się oraz jak bardzo różnicować wymagania stawiane wobec bardzo podobnych do siebie organizacji społecznych.

Wolność zrzeszania się jest wartością, jednakże nie absolutną. Ustępuje ona przed wartościami cenionymi wyżej zarówno przez nasze społeczeństwo, jak i Organizację Narodów Zjednoczonych, tzn. nie może tym wartościom zagrażać. Są to, jak wiemy, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie i moralność publiczna oraz prawa i wolności innych osób. Twórca Prawa o stowarzyszeniach o tym pamiętał. Może tylko nieznacznie przesadził, wprowadzając, mimo sądowego, nadzór wojewody nad stowarzyszeniami. Natomiast twórca ustawy o partiach politycznych wartości te prawie całkowicie zlekceważył, chociaż właśnie partie polityczne, ze względu na przedmiot swojej działalności, mogą w większym stopniu niż stowarzyszenia im zagrażać, a zwłaszcza bezpieczeństwu państwa i porządkowi publicznemu. Zagrożenie to tkwi w możliwości powstawania legalnie partii tajnych, partii o niedemokratycznych strukturach typu faszystowskiego, partii lansujących w życiu publicznym zasadę, że cel uświęca środki itp.

---

<sup>22</sup> Chyba nie tylko cele ale i sposoby ich osiągnięcia mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku prawnego, szkoda więc, że ustawa zawęża swoje spojrzenie.

Nie ma żadnych sensownych racji założenie, któremu dał wyraz Sejm poprzedniej kadencji, uchwalając ocenianą ustawę i któremu obecnie dają wyraz niektóre elity polityczne, że partie polityczne powinny być wyłączone spod wszelkiej kontroli. To sprzyjałoby także degeneracji partii politycznych. Trzeba natomiast zgodzić się z tezą, że kontrola nad partiami politycznymi nie powinna należeć do organów administracji państwowej, ale już trudno uzasadnić, dlaczego nie mogą jej sprawować sądy, wówczas, gdy szcycimy się, że nawet prawotwórcza, a więc najważniejsza działalność parlamentu może być przedmiotem kontroli sądowej.

Przed wszystkim jednak partie polityczne powinny podlegać kontroli społecznej. Ważnym zadaniem prawodawcy jest stworzenie warunków prawnych zmuszających partie polityczne do poddawania się takiej kontroli oraz zachęcających społeczeństwo do jej urzeczywistnienia. Pierwszym warunkiem służącym temu celowi jest wprowadzenie zasady jawności powstawania i działalności partii politycznych nie jako postulatu lecz bezwzględnego obowiązku prawnego. Mogłoby to wyrazić się w postanowieniu ustawy zobowiązującym każdą partię polityczną do opublikowania w określonej gazecie. np. w „Rzeczypospolitej”, swojego statutu i programu oraz danych o osobach pełniących w niej najważniejsze funkcje. Taka publikacja mogłaby być warunkiem legalizacji partii, otwierającym możliwość rozpoczęcia przez nią działalności. Równocześnie byłaby ona zobowiązana poddać się wpisowi do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie i z chwilą wpisania uzyskiwałaby osobowość prawną. Nie widzę potrzeby dzielenia partii politycznych wzorem stowarzyszeń, na takie, które uzyskują osobowość prawną i które tej osobowości prawnej nie uzyskują. Już teraz wiemy aż nazbyt dobrze, że wartość demokracji i siła państwa demokratycznego nie są wprost proporcjonalne do liczby partii politycznych. Raczej jest odwrotnie. Nie należy przeto zachęcać do pluralizmu politycznego lecz stworzyć warunki prawne umożliwiające taki pluralizm. To wystarczy, by on powstał. Natomiast dążyć, przy pomocy przekonywania, do jedności Narodu, bo tylko wówczas możliwe jest racjonalne działanie społeczeństwa i państwa oraz przeprowadzenie w sposób skuteczny, przy najmniejszych kosztach, radykalnych reform, tak bardzo nam potrzebnych.

Jestem przekonany, że obowiązująca ustawa o partiach politycznych temu celowi nie sprzyja. Powinniśmy jak najszybciej zdobyć się na nową ustawę, wykorzystując zarówno własne doświadczenia, jak i regulacje prawne innych państw demokratycznych.

#### SUMMARY

The article shows how freedom of association was introduced into the Polish law, discusses the importance of this rule for the interpretation of law and thereby estimates the law on political parties. For the purpose this law was compared with the law on associations, differences between the two acts were demonstrated and estimated. Most of those differences gave grounds for criticism directed against the law on political parties. The author postulates and justifies a need for radical changes in this act: it should be possible for the society to control political parties. Consequently, formation and activities of parties should be fully overt.