

Warszawa, dnia 28 września 2000 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do**  
**Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K. 26/2000)**

Stosownie do zlecenia z dnia 24 sierpnia 2000 r., uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku RPO o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów osiemnastu ustaw w zakresie dotyczącym zakazu członkostwa w partiach politycznych.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, że wymienione we wniosku przepisy ustaw, wprowadzające zakaz członkostwa w partiach politycznych, nie są zgodne z art. 11, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji, a także z art. 11 i art. 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zdaniem RPO, art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. nr 7, poz. 34 z późn. zm) jest niezgodny z art. 214 ust. 2 Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy osiemnastu ustaw ustanawiają zakaz członkostwa w partiach politycznych i prowadzenia (udziału) w działalności politycznej, obejmujący:

- 1) żołnierzy zawodowych,
- 2) funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Inspekcji Celnej, Służby Celnej oraz Straży Gminnych,
- 3) prokuratorów,
- 4) wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników NIK wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne,
- 5) kierownika i pracowników Krajowego Biura Wyborczego,
- 6) przewodniczącego oraz etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych,

7) Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Rzecznika Interesu Publicznego i jego zastępców, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, a także członków Kolegium oraz prokuratorów i innych pracowników tego Instytutu,

8) urzędników służby cywilnej.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje się na stosowne postanowienia Konstytucji RP oraz normy prawa międzynarodowego.

2. Jak wiadomo, art. 58 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia wolność zrzeszania się, a więc wolność w zakresie przynależności do partii politycznych, stowarzyszeń oraz innych organizacji społecznych i zawodowych. Nie dotyczy to oczywiście zrzeszeń zakazanych, czyli takich, których cele lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2 ustawy zasadniczej). Warto zwrócić uwagę, że art. 58 Konstytucji nie zawiera upoważnienia dla ustawodawcy do ewentualnego wprowadzania innych ograniczeń wolności zrzeszania się.

W rozdziale I Konstytucji, zawierającym podstawowe zasady ustrojowe RP, ustrojodawca zagwarantował wolność tworzenia i działania partii politycznych, które „zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich” (art. 11 ust. 1). Powołany w nawiasie artykuł 11 również nie zawiera klauzuli dopuszczającej ograniczenie tej wolności w drodze ustawy zwykłej.

Posługując się kryterium klauzuli dopuszczającej ograniczenie danej wolności albo prawa przez ustawodawcę, Rzecznik Praw Obywatelskich dokonuje podziału konstytucyjnie chronionych wolności i praw na „takie, które mogą być ograniczane ustawą i takie, których ograniczać nie wolno” Wobec braku wspomnianej klauzuli w art. 11 i art. 58 Konstytucji RPO twierdzi, że gwarantowane tymi przepisami wolności nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom ustawowym. **Otóż jest to kwestia dyskusyjna. Moim zdaniem, brak wyrażonego w art. 11 i art. 58 upoważnienia do ewentualnego ograniczenia wolności zrzeszania się określonych grup społeczno-zawodowych nie może być interpretowany jako konstytucyjny zakaz wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń tych wolności.** Przeciwno takiej interpretacji przemawia dyspozycja art. 31 ust. 3 Konstytucji, która dopuszcza ustanawianie w ustawie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wtedy, gdy ograniczenia te są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla:

- jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego lub

- ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo
- ochrony wolności i praw innych osób.

**Uzasadniony jest pogląd, że gdyby ustrojodawca chciał ustanowić zakaz ustawowego ograniczania praw i wolności nie opatrzonych w Konstytucji bezpośrednią klauzulą dopuszczającą ich ograniczenie, to zapewne wprowadziłby stosowne zastrzeżenie do art. 31 ustawy zasadniczej. Wobec braku takiego zastrzeżenia, treść art. 31 ust. 3 Konstytucji należałoby rozumieć w ten sposób, że dopuszcza ona możliwość oraz określa tryb i warunki ograniczania wszelkich wolności i praw podlegających ochronie konstytucyjnej, bez względu na to, czy inne przepisy ustawy zasadniczej taką możliwość *expressis verbis* przewidują.**

3. Przyjęcie powyższego stanowiska nie jest jednak równoznaczne z oddaleniem zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, zakazujących przynależności (członkostwa) do partii politycznych. Należy bowiem mieć na względzie ostatnie zdanie art. 31 ust. 3 Konstytucji, które stanowi, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „nie mogą naruszać istoty” tych wolności i praw. Tymczasem **wprowadzony zakwestionowanymi przepisami zakaz członkostwa w partiach politycznych oraz towarzyszący mu często zakaz udziału w działalności politycznej oznaczają, w istocie rzeczy, pozbawienie określonych grup społecznych i zawodowych wolności gwarantowanych przez art. 11 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji. Zakaz przynależności do partii politycznych narusza zatem istotę wolności podlegających ochronie konstytucyjnej, a więc nie jest zgodny z końcowym fragmentem dyspozycji art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.** Pozostaje on nadto w opozycji do postanowienia art. 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który zakazuje „dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności” wymienionych w Konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu niż to przewiduje Konwencja.

Wypada więc zgodzić się z zarzutem RPO, że zaskarżone przepisy ustaw oznaczonych jako poz. 1-18 sentencji wniosku naruszają postanowienia art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji przez to, że pozbawiają prawa do tworzenia partii politycznych i członkostwa w tych partiach określone grupy społeczno-zawodowe obywateli. Bezpodstawny natomiast wydaje się zarzut

niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 i 60 Konstytucji, które ustanawiają odpowiednio zasadę równości wobec prawa oraz prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej na jednakowych zasadach.

4. W uzasadnieniu wniosku RPO wyraża m.in. pogląd, że „ograniczenie, to nie to samo, co całkowite pozbawienie określonego prawa czy wolności”. Jest to spostrzeżenie trafne, należy jednak mieć na uwadze, że są takie prawa i wolności, których ograniczenie pod względem przedmiotowym nie wchodzi w rachubę. **Charakter bowiem tych praw i wolności zakłada alternatywę: albo korzystanie (wykonywanie) z nich w pełni albo całkowity zakaz korzystania (wykonywania). Klasycznym tu przykładem jest właśnie wolność zrzeszania się w partiach politycznych. Nie może ona doznawać ograniczenia polegającego np. na zakazie członkostwa tylko w określonej, legalnie działającej partii.** Takie ograniczenie byłoby równoznaczne z naruszeniem istoty wolności przystępowania do partii politycznych. Byłoby ono niezgodne z końcowym zdaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji, które stanowi barierę przeciwko daleko idącym „zamachom” na prawa i wolności gwarantowane przez ustawę zasadniczą.

5. Oczywista jest niezgodność z Konstytucją art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Zaskarżony przepis przewiduje zawieszenie członkostwa w partiach politycznych oraz we władzach krajowych stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych i związków wyznaniowych. Zawieszenie trwa przez okres kadencji członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jest to rozwiązanie odmienne, od przewidzianego w art. 214 ust. 2 Konstytucji, który w stosunku do członków KRRiT wprowadza zakaz przynależności do partii politycznej oraz zakaz prowadzenia działalności politycznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

6. Na zakończenie można postawić pytanie pozaprawne, czy formalne uznanie zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją i w konsekwencji zniesienie zakazu członkostwa w partiach politycznych, obejmującego obecnie szereg ważnych dla funkcjonowania państwa grup zawodowych oraz osób zajmujących określone stanowiska w służbie państwowej i w samorządzie

terytorialnym, nie przyniesie dzisiaj więcej szkody niż pożytku dla życia społecznego kraju, czy nie ucierpi z tego powodu sprawność działania struktur państwowych. Mogą się pojawiać uzasadnione wątpliwości w odniesieniu np. do ewentualnego uchylecia zakazu ustanowionego w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz w ustawach normujących funkcjonowanie innych służb mundurowych, w tym zwłaszcza Policji, UOP-u, Straży Granicznej i Służby Więziennej. Istnieje obawa, że przynależność partyjna żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy innych formacji mundurowych może być czynnikiem niekorzystnie wpływającym na gotowość zdolność wykonywania zadań ustawowych przez Siły Zbrojne RP i wspomniane formacje,. Wypada tu przypomnieć, że nakładanie zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z prawa do swobodnego stowarzyszania się przez członków sił zbrojnych i policji dopuszcza zarówno Europejska Konwencja (art. 11 ust. 1), jak i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 22).

Można również mieć wątpliwości, czy na obecnym etapie umacniania i rozwoju systemu demokratycznego w Polsce istnieją już warunki do zniesienia zakazu członkostwa w partiach politycznych, wprowadzonego do ustaw regulujących status niektórych „cywilnych” grup zawodowych i osób piastujących określone stanowiska państwowe. Źródłem owych wątpliwości są wymagania ustawowe i oczekiwania społeczne dotyczące bezstronności tych grup i osób w toku wykonywania powierzonych im zadań. Zaangażowanie partyjne niekiedy mogłoby utrudniać spełnienie tych wymagań i oczekiwań.

*Sporządził: Witold Pawełko*