

Mariusz Paździor

"Ustawa o partiach politycznych.
Komentarz", Mirosław Granat,
Andrzej Gorgol, Jacek Sobczak,
Warszawa 2000 : [recenzja]

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 9, 177-180

2002

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Recenzje. Polemiki. Sprawozdania

Reviews. Polemics. Reports

M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak. *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz.* Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000

Artykuły 11 i 13 ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. konstytuują zasadę pluralizmu politycznego. Jej powiązanie z zasadą zwierzchnictwa narodu, reprezentacji politycznej czy demokratycznego państwa prawnego pozwala spojrzeć na problem partii przez pryzmat wielu instytucji prawnych. W ścisłym znaczeniu pluralizm polityczny można sprowadzić do zagadnienia partii, do określenia warunków ich zakładania i funkcjonowania. W tym znaczeniu polega on więc na uznaniu wielości i równości partii (proporcjonalnej równości szans) jak również na określeniu ich demokratycznej roli. Problematykę tę omawia na gruncie ustawy o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. recenzowany *Komentarz...* Książka została napisana przez trzech Autorów: Mirosława Granata, Andrzeja Gorgola i Jacka Sobczaka. Poszczególne artykuły analizowane są przez kolejnego Autora : art. 1–8 i 10 opracował M. Granat, art. 24–41 A. Gorgol, art. 9 i 11–23, 45–49 J. Sobczak. W tej pracy przedstawiony jest stan prawny na dzień 1 grudnia 1999 r. Na uwagę i podkreślenie zasługuje fakt, iż prezentowana pozycja jest pierwszym tego typu opracowaniem odnoszącym się do ustawodawstwa o partiach. Zarówno bowiem ustawa z 1997 r. jak i wcześniejsza regulacja z 1990 r. nie były przedmiotem całościowego komentarza.

Książka składa się z trzech działów oznaczonych literami: A, B, C. W dziale A przytoczony jest pełny tekst ustawy o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r. Akt normatywny poprzedzony został wprowadzeniem oraz uwagami wstępnymi. Wprowadzają one czytelnika w przyjęte przez Autorów założenia analizy ustawy, przybliżają systematykę pracy, dają ogólne spojrzenie na ewolucję unormowań dotyczących omawianej tematyki.

W części B stanowiącej podstawowy trzon pracy znajduje się analiza przepisów ustawy. Punktem wyjścia rozważań jest definicja partii politycznej. Ustawodawca w art. 1 ust. 1 ustawy z 1997 r. zrezygnował z wcześniejszego określenia partii jako organizacji społecznej (art. 1 ustawy z 1990 r.), wskazując jednocześnie, jak zauważa M. Granat, w ustawowej definicji partii politycznej, na trzy elementy występujące łącznie: *element organizacji* (cechujący się dobrowolnością, występowaniem pod określoną nazwą), *celu* (polegającym na udziale w życiu publicznym) i *zasady działania* (wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej). Celowe zrezygnowanie z określenia „organizacja społeczna” jest wyrazem dążeń ustawodawcy do profesjonalizacji partii, jak również przeniesienia punktu ciężkości z funkcji integracyjnej partii na funkcję rządzenia, rozumianą jako kształtowanie polityki państwa czy kreowanie rządu. Proces profesjonalizacji nie ogranicza się tylko do definicji ustawowych. Jego

wyrazem jest też zmiana dotychczasowego (obowiązującego pod rządami ustawy z 1990 r.) systemu ewidencyjnego tworzenia i działania partii politycznych na system rejestracyjny. Przyjęte rozwiązanie nadal respektuje swobodę zakładania i działania partii, ale po uprzednim spełnieniu warunków formalnych. Takie ujęcie wzmocnia ponadto nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny.

Pierwszy kompleks omawianej problematyki stanowią kwestie dotyczące zgłoszenia do ewidencji, statutu, nadzoru nad partiami, struktury i zasad działania partii politycznych. Organem prowadzącym ewidencję partii politycznych jest Sąd Okręgowy w Warszawie VII Wydział Cywilny i Rejestrowy. Ewidencja jest jawna. Każdemu (nie tylko osobie posiadającej interes prawny) przysługuje prawo do otrzymania od sądu uwierzytelnionych odpisów i wyciągów z ewidencji. Na zgłoszenie do ewidencji, które powinno odpowiadać warunkom pozwu (z art. 187 kpc), ustawa nakłada dodatkowe wymogi obligatoryjne, zawarte szczegółowo w art. 11 ust. 2, 3 ustawy. Wymogiem fakultatywnym jest dołączenie wzorca symbolu graficznego partii, od jego dostarczenia uzależnione jest korzystanie z ochrony prawnej. Jeśli zgłoszenie jest zgodne z prawem, sąd dokonuje wpisu do ewidencji, z tą chwilą partie uzyskują osobowość prawną. W przypadku naruszenia przepisów art. 11 ust. 2–6 ustawy podczas zgłaszania partii do ewidencji sąd wzywa do usunięcia wad, wyznaczając termin ich konwalidacji (nie dłuższy niż 3 miesiące).

Słusznie J. Sobczak zaznacza ważną rolę statutu partii, wskazując na jego normatywny charakter jako przepisów wewnątrznie obowiązujących. Zawarte w nim postanowienia, jak np. sposób nabywania i utraty członkostwa, wymienione organy partii reprezentujące ją na zewnątrz oraz uprawnione do zaciągania zobowiązań majątkowych, kompetencje i kadencja tych organów, mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania organizacji. Statut stanowi więc swoistą „konstytucję” partii politycznej.

Omawiając kwestię nadzoru nad partiami politycznymi sprawowanego przez sąd i Trybunał Konstytucyjny, J. Sobczak wyodrębnia:

1. *nadzór nad partią in statu nascendi* – wprowadzony przez ustawę z 1997 r. w związku z formalnym i materialnym badaniem zgłoszenia. Do przesłanek materialnych zaliczyć można:

– zgodność z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej (określonych w statucie lub programach), zgodność statutu z przepisami komentowanej ustawy i uregulowanie w nim wszystkich materii wymienionych w art. 9 ust. 1. Do przesłanek formalnych zaliczyć należy postanowienia art. 11 ust. 2–6 ustawy. W przypadku spełnienia powyższych przesłanek partia zostaje wpisana do ewidencji.

2. *Nadzór nad partią wpisaną do ewidencji*. Partia ma bowiem obowiązek zawiadomienia sądu o zmianach: statutu, adresu siedziby, składu organów uprawnionych do reprezentowania na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych. Sąd ponadto bada, czy zachowany został tryb dokonywania wyboru organów partii lub uzupełniania ich składu. Natomiast w przypadku, gdy powstaną wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej, określonych w statucie lub w programie, sąd występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów i zasad działania z ustawą zasadniczą. Wnioski w sprawie zgodności celów partii z ustawą zasadniczą Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Natomiast wnioski w sprawie zgodności z ustawą zasadniczą *działalności partii* Trybunał rozpatruje, stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Nadzór represyjny może doprowadzić do delegalizacji partii politycznej przez Trybunał Konstytucyjny bądź przez sąd. Autor szczegółowo wylicza wszystkie przyczyny likwidacji, wyodrębniając likwidację wskutek rozwiązania mocą uchwały uprawnionego statutowego organu i na podstawie wykreślenia wpisu partii z ewidencji (z powodu przyczyn o których mowa w art. 20, 21, 39 i 40 ustawy). Z chwilą wykreślenia wpisu z ewidencji partia polityczna traci osobowość prawną.

Dругi kompleks omawianych zagadnień dotyczy problematyki finansowania działalności partii w Polsce. Zważywszy, iż problematyka ta budzi szczególne zainteresowanie nie tylko ustawodawcy, ale też opinii publicznej (wyborców), jak również nie pozostaje bez wpływu na sprawowanie władzy

publicznej, rzetelne zrozumienie tych zagadnień jest kwestią niezwykle istotną. Omawiając zagadnienia finansowania partii, A. Gorgol czyni to na gruncie nie tylko prawa konstytucyjnego, lecz także posługuje się terminologią i warsztatem badawczym charakterystycznym dla prawa finansowego. Komentując postanowienia rozdziału 4 ustawy, autor omawia zagadnienia źródeł majątku partii politycznych, form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, zwolnień podatkowych, zakazów korzystania ze wsparć pochodzących od różnych podmiotów, problemy dotacji z budżetu państwa i form ich udzielania, jak również kwestie jawności źródeł finansowania.

A. Gorgol zwraca uwagę, że katalog źródeł majątku partii z art. 24 ust. 1 ustawy zawiera jedynie przykładowe wyliczenie bezzwrotnych przysporzeń. Autor stwierdza, że „poza wyraźnie wskazanymi w ustawie ograniczeniami majątek partyjny może być finansowany w dowolny sposób”. Może to nastąpić na przykład w formie zwrotnego zasilania finansowego poprzez zaciąganie kredytów i pożyczek. Partie polityczne mogą również czerpać dochody z działalności gospodarczej, pod warunkiem jednak zachowania prawem przewidzianej formy spółki lub spółdzielni. Partie występują wówczas jako inwestorzy, którzy swój kapitał przekazują wyodrębnionej jednostce organizacyjnej. Jak słusznie autor zauważa, „wbrew ustawowemu sformułowaniu partie polityczne nie prowadzą działalności gospodarczej, gdyż mają status wspólników lub spółdzielców”. Dochody uzyskane w ten sposób zwolnione są z opodatkowania (podatku dochodowego od osób prawnych) w zakresie przeznaczonym na działalność statutową. Uzyskiwanie dochodów z działalności gospodarczej przez partie obwarowane jest wieloma zakazami. Nie mogą one bowiem zakładać ani przystępować do wcześniej utworzonych spółek, w których mają udziały publiczne osoby prawne oraz inwestorzy zagraniczni. W przypadku spółdzielni zakaz ten dotyczy jedynie podmiotu zagranicznego. Całkowitego obrazu finansowania partii dopełnia komentarz dotyczący dotacji. Autor omawia formy dotacji (celowa i podmiotowa), warunki przyznania, algorytm obliczania jak również procedurę ich przyznawania.

Część C komentarza zatytułowana „Przepisy prawne” zawiera wykaz aktów normatywnych powoływanych przez Autorów w celu zilustrowania omawianych regulacji. Znaleźć tu można poza wyciągiem z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. także rozporządzenia Ministra Finansów:

– w sprawie trybu składania wniosków oraz terminów i sposobu wypłacania dotacji przysługujących partiom politycznym (wraz z wzorami urzędowymi formularzy wniosków o przyznanie dotacji),

– w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej.

Autorzy zamieścili w tej części książki również rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości regulujące kwestie wysokości opłat za wykonanie odpisów i wyciągów z ewidencji i statutów partii politycznych i sposobu prowadzenia tych ewidencji. Wykaz aktów normatywnych zamyka uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie ustalenia wzorów informacji finansowych składanych przez partie polityczne wraz z rozporządzeniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dotyczącym kwestii trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych.

Recenzowany *Komentarz...* ma moim zdaniem dużą wartość naukową. Omawiane zagadnienia opracowane zostały w sposób rzetelny i klarowny. Dogłębna analiza przepisów ustawy zawarta w tej książce rzuca jaśniejsze światło na niełatwą przecież problematykę partii politycznych. Na uznanie zasługuje również (jak nadmieniałem na wstępie) fakt, iż jest to pierwsza praca tego typu. Warto też wspomnieć o interdyscyplinarnym charakterze tego komentarza. Autorzy w swych rozważaniach nawiązują do zagadnień prawa konstytucyjnego, finansowego jak również do bardziej szczegółowych gałęzi prawa (np. prawa spółdzielczego, prawa o zgromadzeniach). Ponadto komentując przepisy ustawy, wykorzystują różnorodne materiały źródłowe, sięgają do innych aktów prawnych oraz prezentują orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego dotyczące omawianych zagadnień.

Jedynym mankamentem recenzowanej pracy, jaki udało mi się zauważyć, są powtórzenia. Są one nieuniknioną konsekwencją pracy zbiorowej służącą jednak lepszemu wyjaśnieniu omawianych przepisów. Może się również zdarzyć, że czytelnik będzie potrzebował tylko pewnej części książki, np. problematyki nadzoru nad partiami, czy finansowania partii politycznych, wówczas nie będzie potrzeby cofania się do poprzednich rozdziałów.

Moim zdaniem recenzowany *Komentarz...* stanowi wartościową pozycję w bibliografii literatury z zakresu prawa konstytucyjnego.

Mariusz Paździor

***Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*, (ed.) K. L. Hacker, J. van Dijk, London–Thousand Oaks–New Delhi 2000, s. 228.**

Koncepcja książki zrodziła się podczas kolokwium w Piranie (Słowenia) w roku 1996 poświęconego problemom demokracji cyfrowej, którego organizatorem był European Institute of Communication and Culture. Podczas spotkania pojawiło się pytanie o to, w jaki sposób Internet i komunikowanie się za pomocą mediów sprzężonych z komputerem wpływa na system demokratyczny. Na szczególną uwagę zasługują tu dwa pojęcia: *information and communication technology* (ICT) oraz *computer-mediated communication* (CMC). Użycie obu systemów komunikacyjnych we wszystkich rodzajach mediów ma służyć rozwojowi demokracji politycznej oraz uczestnictwu obywateli w tym procesie. Autorzy omawianej książki posługują się pojęciem demokracja cyfrowa (*digital democracy*) z kilku względów. Po pierwsze, starają się podkreślić wyjątkowy charakter prezentowanej pracy, który ma polegać na bezpośrednim odniesieniu się do wzajemnych relacji między nowoczesnymi systemami telekomunikacyjnymi (ICT i CMC) a demokracją. Po drugie, odnoszą się do demokracji funkcjonującej w praktyce bez ograniczeń związanych z czasem, przestrzenią czy innymi uwarunkowaniami. Po trzecie, demokracja cyfrowa jest traktowana jako uzupełnienie tradycyjnej praktyki politycznej. Nie stanowi zatem zamachu na demokrację tradycyjną, ale jedynie jej uzupełnienie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wielość terminów występujących w literaturze, a związanych z użyciem nowoczesnych środków telekomunikacyjnych w procesie demokratyzacji. Wymieńmy dla przykładu kilka z nich: wirtualna demokracja (*virtual democracy*)¹, teledemokracja (*teledemocracy*)², demokracja elektroniczna (*electronic democracy*)³ czy demokracja cybernetyczna (*cyberdemocracy*)⁴. Dodajmy, iż redaktorzy tomu odrzucają te pojęcia, wskazując na konsekwencje

¹ Porównaj: J. van Dijk, *The Reality of Virtual Communities*, „Trends in Communication” 1997, nr 1, s. 39–63; H. Rheingold, *The Virtual Community*, New York 1993.

² Dla przykładu: C. F. Arteton, *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, Newbury Park–Beverly Hills–London–New Delhi 1987; T. Becker, *Teledemocracy*, „Futurist” 1981, nr 6, s. 6–9; W. H. Dutton, *Political Science Research on Teledemocracy*, „Social Science Computer Review” 1992, nr 4, s. 505–522.

³ Zobacz szerzej: G. Browning, *Elektroniczna demokracja*, Warszawa 1997; M. Hagen, *Elektronische Demokratie: Computernetzwerke und politische Theorie in den USA*, Hamburg 1997; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 178–193; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja elektroniczna*, „Zeszyty Naukowe Puławskiej Szkoły Wyższej” 2000, nr 2, s. 89–101.

⁴ Porównaj: M. R. Ogden, *Politics in a Parallel Universe: Is There a Future for Cyberdemocracy?*, „Futures” 1994, nr 7, s. 713–729; R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Bryan, *Cyberdemocracy: Technology, Cities, and Civic Networks*, London 1998.