

Maciej Serwaniec

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

LIKWIDACJA, PODZIAŁ I ŁĄCZENIE PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.020>

Summary. Liquidation, division and merging of political parties in Poland.

Modern political parties have become indispensable institutions in the systemic life of a state and essential elements of the process of shaping political will. In order to survive in terms of organisation and effectively implement its functions, a party must react to changes that take place in its political and social environment. This phenomenon concerns both the political parties that are the entities of public law and therefore do not have legal personality, and parties which are entities subject to the civil law.

Keywords: political parties; liquidation; division; merging; political parties in Poland.

Riassunto. La liquidazione, divisione e fusione di partiti politici in Polonia.

Il presente saggio affronta le questioni di liquidazione, divisione e fusione di partiti politici in Polonia. Si inizia con la constatazione che oggi i partiti politici sono istituzioni indispensabili nella vita pubblica dello Stato e nel processo di formazione della volontà politica. Il partito politico, per poter sopravvivere nel tempo e svolgere le sue funzioni, deve saper reagire ai cambiamenti nel suo ambiente politico e sociale. I partiti politici, essendo soggetti sia di diritto privato sia di diritto pubblico, sono costretti quindi a subire trasformazioni istituzionali e prendere decisioni in merito alla loro esistenza legale.

Parola chiave: partiti politici; liquidazione; divisione; fusione; partiti politici in Polonia.

Współcześnie partie polityczne stały się niezbędnymi elementami życia ustrojowego państwa oraz istotnymi podmiotami procesu kształtowania woli

politycznej. By móc przetrwać organizacyjnie i efektywnie realizować swoje funkcje, partia polityczna musi jednak reagować na zmiany zachodzące w jej politycznym i społecznym otoczeniu¹. Podlegając kolejnym instytucjonalnym przekształceniom, partia polityczna zmuszona jest bowiem podejmować decyzje dotyczące jej bytu prawnego. Zjawisko to dotyczy zarówno partii politycznych będących podmiotami prawa publicznego, a więc nie posiadających osobowości prawnej, jak też ugrupowań, które pozostają podmiotami w obrocie cywilnoprawnym. Dychotomizm reżimu prawnego partii politycznej ma więc także swoje odzwierciedlenie w regulacjach związanych z przekształceniami jej bytu prawnego².

Likwidacja partii politycznej w sposób oczywisty prowadzi do zakończenia jej bytu jako osoby prawnej oraz ustania wszelkich organizacyjnych i realnych form jej działalności. W świetle postanowień ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych³ ugrupowania podlegają likwidacji wskutek rozwiązania mocą uchwały uprawnionego statutowego organu partii bądź też postanowienia sądu o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji w ustawowo określonych przypadkach (art. 45 ustawy). Wykreślenie partii z ewidencji jest bowiem jedną z podstawowych form represji stosowanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie w odniesieniu do tych ugrupowań politycznych, które jako podmioty posiadające osobowość prawną, nie dokonują określonych czynności formalnych związanych z bieżącą działalnością partii politycznej.

Ustawa nie określa szczegółowo procedury rozwiązania partii na podstawie własnej uchwały, pozostawiając tę materię do uregulowania w statucie partii. Wynikająca z art. 11 Konstytucji RP wolność tworzenia partii politycznych nie ogranicza się bowiem wyłącznie do tworzenia i działania partii politycznej, ale zakłada również wolność decydowania o rozwiązaniu partii politycznej jako dobrowolnego zrzeszenia obywateli⁴. Zatem to statut partii politycznej winien określać organ uprawniony do podjęcia stosownej uchwały oraz tryb jej podjęcia. Z uwagi na ustawowy wymóg kształtowania struktury partii oraz zasad jej działania zgodnie z zasadami demokracji (art. 8 ustawy), za organ właściwy do podjęcia takiej uchwały należy uznać ogólne zebranie członków partii

¹ Por. B. Michalak, *Partie polityczne i systemy partyjne*, Warszawa 2010, s. 72.

² Por. K. Świątkowski, M. Zubik, *O niektórych problemach związanych z likwidacją partii politycznych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Przeгляд Sądowy” 2001, nr 2, s. 58.

³ Zob. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 1997 nr 98, poz. 604 ze zm.).

⁴ Por. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 175.

lub zgromadzenie ich demokratycznie wybranych przedstawicieli⁵. Wymogom tym czynią zadość statuty poszczególnych partii politycznych. Dla przykładu uchwałę o rozwiązaniu Prawa i Sprawiedliwości większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej 2/3 osób uprawnionych do głosowania, podejmuje Kongres, w skład którego wchodzi m.in.: Prezes PiS, członkowie Rady Politycznej, Krajowej Komisji Rewizyjnej, Koleżeńskiego Sądu Dyscyplinarnego, Przewodniczący Rad Regionalnych oraz delegaci wybrani przez Zjazdy Okręgowe (art. 12 ust. 2 pkt 10). Z kolei decyzję o rozwiązaniu Platformy Obywatelskiej, w trybie przewidzianym dla uchwalania zmian w statucie (większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy uprawnionych), może podjąć Krajowa Konwencja PO, którą tworzą delegaci wybrani na zjazdach regionów, członkowie Rady Krajowej, Krajowej Komisji Rewizyjnej, Krajowego Sądu Koleżeńskiego oraz członkowie Platformy sprawujący z jej ramienia kierownicze funkcje w państwie według określonej przez Zarząd Krajowy listy stanowisk upoważniających do uczestniczenia w Konwencji. Zbliżone rozwiązania odnaleźć możemy także m.in. w statutach Sojuszu Lewicy Demokratycznej (Kongres SLD może podjąć uchwałę o rozwiązaniu partii większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, ustanawiając jednocześnie likwidatora – art. 22 lit. h) oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego (o samorozwiązaniu i likwidacji PSL stosowną decyzję podejmuje Kongres PSL większością 3/4 głosów delegatów na Kongres – art. 88 ust. 1).

Samorozwiązanie się partii pozostawia właściwemu jej organowi znaczną swobodę w kwestii samej likwidacji. Organ partii ma jedynie obowiązek niezwłocznie przesłać uchwałę o samorozwiązaniu oraz wyznaczeniu jej likwidatora sądowi prowadzącemu ewidencję. Z uwagi na brak w ustawie o partiach politycznych szczegółowych regulacji należy zastosować w tym miejscu odpowiednio art. 36 ust. 1 ustawy o stowarzyszeniach. Likwidatorami partii będą zatem członkowie jej zarządu, o ile statut, lub w przypadku braku odpowiednich postanowień statutu, uchwała ostatniego walnego zgromadzenia członków tej partii nie stanowi inaczej. Jeżeli jednak partia przekazując sądowi uchwałę o samorozwiązaniu nie wyznaczy likwidatora, obowiązek jego wyznaczenia spoczywa wówczas na sądzie⁶.

W przypadku likwidacji partii na podstawie postanowienia o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji Sąd Okręgowy w Warszawie, niezwłocznie po uprawomocnieniu się postanowienia, z urzędu zarządza likwidację partii i wyznacza

⁵ Por. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 191.

⁶ Por. *Ibidem*, s. 193.

jej likwidatora (art. 47). Z przepisu tego wynika zatem, że postępowanie likwidacyjne odbywa się już po utracie przez partię polityczną osobowości prawnej, co w znaczący sposób ogranicza wpływ organów partii na przebieg procesu likwidacji⁷. Zgodnie z postanowieniami art. 45 pkt 2 ustawy likwidacja partii na podstawie wykreślenia wpisu partii następuje w przypadku:

- 1) bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego przez sąd do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia brakujących danych związanych z wnioskiem partii o wpisanie do ewidencji podstawowych danych dotyczących partii (art. 20);
- 2) orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o sprzeczności celów lub zasad działania partii politycznej na skutek wprowadzonych zmian w statucie (art. 21);
- 3) wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej (art. 44).

W świetle postanowień art. 20 ust. 2 ustawy bezskuteczny upływ terminu wyznaczonego przez sąd do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia brakujących danych związanych z wnioskiem partii o wpisanie do ewidencji podstawowych danych dotyczących partii skutkuje wydaniem postanowienia o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji. Powierzenie Sądowi Okręgowemu w Warszawie funkcji kontrolnej w tym zakresie zapewnić ma przede wszystkim zupełność partyjnych statutów. Jest to o tyle istotne, że uwierzytelniony odpis lub wyciąg z ewidencji partii politycznej, jako dokument urzędowy, może rodzić określone skutki nie tylko w sferze prawa cywilnego (związane z nabyciem osobowości prawnej), ale może mieć także znaczenie w sferze publiczno-prawnej. Przy okazji procedura ta stwarza także sposobność do zainicjowania konstytucyjnej kontroli celów lub zasad działania partii politycznych. Ustawodawca zobligował zatem partie polityczne do zawiadamiania Sądu o wszelkich zmianach statutu partii, adresu jej siedziby oraz zmianach w składzie organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych (art. 19 ustawy). Aby dane zawarte i ujawnione w ewidencji odzwierciedlały aktualny stan faktyczny partia polityczna jest zobowiązana powiadomić sąd o zmianach niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania tych zmian. Należy przy tym zwrócić uwagę, że analogicznie jak w przypadku procedury zgłaszania do ewidencji, wniosek o dokonanie zmiany powinien odpowiadać wszelkim wymogom pisma procesowego. W przypadku niespełnienia wymogów określonych w art. 19 Sąd wzywa właściwy organ partii politycznej do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia brakujących danych w wyznaczonym

⁷ Por. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania...*, s.177.

przez siebie terminie, nie krótszym niż 3 miesiące. Ustawodawca nie precyzuje w jakich okolicznościach i formie sąd może uzyskać informacje o zmianach dokonanych w statucie partii. Wydaje się, że w przypadku zaistnienia takiej okoliczności sąd może działać z urzędu, wraz z powzięciem wiarygodnej informacji o zaistniałych zmianach i tym samym z urzędu może wezwać właściwy organ reprezentujący partię do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia brakujących danych. Wezwanie to przybiera formę postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie, jako sądu prowadzącego ewidencję, i zapada na posiedzeniu niejawnym. Ponadto w przypadku zmian w składzie organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych, sąd może nie tylko wezwać właściwy organ do złożenia wyjaśnień, ale może także zbadać, czy dochowane zostały w tym zakresie wszelkie procedury przewidziane w statucie partii⁸. Jak podkreślił bowiem Trybunał Konstytucyjny przy wpisywaniu osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię, chcąc spełnić wymóg zawarcia w ewidencji prawdziwych danych, sąd winien dokonać konfrontacji treści zawartej w zgłoszeniu z treścią postanowień statutu dotyczących sposobu wyłaniania tego organu. Osoby wchodzące w skład organu reprezentującego partię przy czynnościach prawnych winny być bowiem wyłonione w sposób wskazany w statucie. Zaś sam „sposób wyłonienia” organu reprezentującego partię może być również przedmiotem samoistnej oceny Sądu z punktu widzenia spełnienia wymogu demokratyzmu i w jej efekcie przedmiotem stosownej sygnalizacji do Trybunału Konstytucyjnego⁹. Niepowiadomienie o zmianach, jak również braki we wniosku mogą być jednak konwalidowane poprzez złożenie stosownych wyjaśnień lub uzupełnień przez właściwy organ partii. Należy także zaznaczyć, że od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie o wykreśleniu partii politycznej z ewidencji wydanego w trybie art. 20 ust. 2 ustawy przysługuje apelacja oraz kasacja¹⁰. Uprawomocnienie się postanowienia sądu o wykreśleniu partii z ewidencji oznacza postawienie jej w stan likwidacji.

Tryb postępowania przez Trybunał Konstytucyjnym w sprawach orzeczenia o sprzeczności celów lub zasad działania partii politycznej na skutek wprowadzonych zmian w statucie bądź wydania orzeczenia o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej uregulowany został w ustawie z dnia

⁸ Por. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 62–63.

⁹ Zob. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r. Sygn. akt W 14/95, Dz.U. Nr 63, poz. 303.

¹⁰ Postępowanie w przedmiocie zmiany wpisu ma charakter cywilnego postępowania przed sądem i odbywa się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym.

22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹¹. Zgodnie z jej postanowieniami, nowelizującymi także w pewnym zakresie postanowienia ustawy o partiach politycznych, postępowanie w przedmiocie kontroli partii politycznych może przybrać formę kontroli prewencyjnej bądź represyjnej¹².

Z kontrolą prewencyjną (profilaktyczną), odnoszącą się do kontroli zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznych, mamy do czynienia w procesie powstawania partii, na etapie rozpatrywania przez Sąd Okręgowy w Warszawie wniosku o wpis do ewidencji partii politycznych, a także w przypadku zgłoszenia do tegoż sądu wniosku o wpis do ewidencji partii politycznych zmian wprowadzonych w statucie (art. 21 ustawy o partiach politycznych w zw. z art. 12 i 14). W razie powstania wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznych określonych w statucie Sąd postanawia bowiem o zawieszeniu postępowania w sprawie i występuje do Trybunału z pytaniem w sprawie zgodności zmian statutu z Konstytucją¹³. Pytanie sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej, w zakresie celów partii i zasad działania partii określonych w statucie, Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianych dla rozpoznania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją (art. 57 ustawy o TK). Zadaniem Trybunału będzie więc dokonanie wykładni statutu, programu i innych dokumentów, na których ma się opierać działalność partii, odtworzenie na tej podstawie jej celów lub zasad działania oraz skonfrontowanie ich ze standardami konstytucyjnymi. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ingerencja Trybunału może wchodzić jednak w grę tylko wtedy, gdy struktura partii politycznej w sposób jednoznaczny i oczywisty odbiega od standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości¹⁴.

Z kontrolą represyjną (następczą) mamy z kolei do czynienia, gdy w trakcie funkcjonowania partii politycznej upoważniony do tego podmiot powźmie wątpliwości, czy cele partii określone w jej statucie lub programie bądź też jej działalność są zgodne z Konstytucją. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji

¹¹ Zob. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 1157)

¹² Por. J. Uliasz, *Władza sądownicza wobec partii politycznych w Polsce – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 99–104.

¹³ Por. J. Sobczak, *Sądy i Trybunał Konstytucyjny w procesie tworzenia i kontroli partii politycznych*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2002, s. 137–140.

¹⁴ Por. M. Krzemiński, *Kontrola konstytucyjności celów i działalności partii politycznych*, w: *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 119 i n.

tucji wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych mogą wnieść: 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 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

W ramach kontroli następczej wnioski w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją celów partii politycznych określonych w statucie lub programie Trybunał rozpoznaje w trybie przewidzianym dla wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 57 ustawy o TK). Jak słusznie wskazuje się w literaturze, statuty i programy nie zawierają co prawda norm prawnych sensu *stricte*, jednakże wypowiedzi zamieszczone w statutach czy programach mają charakter powinnościowy. Mogą to być powinności określone w sposób mniej lub bardziej precyzyjny, stąd trudno im przypisać pełny walor normatywności. Zgodnie z przyjętą przez Trybunał wykładnią wszelkie normy postępowania (w tym normy prawne) należą do szerszej grupy wypowiedzi językowych określanych mianem wypowiedzi powinnościowych¹⁵. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania na ten temat, należy podkreślić, że ustalenie celów partii politycznych w oparciu o statuty lub programy partii jest czynnością rodzajowo zbliżoną z dokonywaniem wykładni prawa w oparciu o obowiązujące przepisy. Trybunał Konstytucyjny w drodze interpretacji tekstów statutów lub programów może więc ustalić cele deklarowane przez partie polityczne, a następnie porównując te cele mające charakter wypowiedzi powinnościowych z normami konstytucyjnymi, może dokonać prawnie relewantnej oceny ich zgodności z normami konstytucyjnymi¹⁶.

W ramach kontroli następczej Trybunał Konstytucyjny rozpatruje także sprawy o stwierdzenie sprzeczności z Konstytucją działalności partii politycznych (art. 58 ustawy o TK w związku z art. 44 ustawy o partiach politycznych). Z kontrolą represyjną mamy zatem do czynienia, gdy zachodzą poważne wątpliwości, czy działalność wpisanej już do ewidencji partii politycznej jest zgodna z Konstytucją. Na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o TK wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych Trybunał rozpoznaje stosując odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego. Ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją działalności partii politycznej spoczywa natomiast

¹⁵ Por. szerzej J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, w: *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 199 i n.

¹⁶ Por. M. Granat, *Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2002, s. 190–193.

na wnioskodawcy. W celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie zgodności działalności partii politycznej z Konstytucją Trybunał może jednak, w drodze postanowienia, zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia w granicach i zakresie przez siebie określonym. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest przeprowadzenie postępowania dowodowego (przesłuchiwanie świadków i innych osób, badanie dowodów rzeczowych) w celu ustalenia, czy dowody zgłoszone przez wnioskodawcę wskazują na niezgodność z Konstytucją działań zarzucanych danej partii.

Kontrola konstytucyjności celów i działalności partii politycznych postrzegana powinna być przede wszystkim w kontekście przepisów konstytucyjnych bezpośrednio odnoszących się do statusu partii politycznych. Będzie to zatem art. 11, który statuuje zasady dobrowolności i równości w zrzeszaniu się obywateli w partiach politycznych w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa oraz jawność finansowania partii). Będzie to także art. 13, który zakazuje istnienia partii i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystwu 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. Nie należy jednak wykluczać możliwości odniesienia się do pozostałych przepisów Konstytucji. Jeżeli, zdaniem wnioskodawcy, cele partii określone w statucie lub programie naruszają inny przepis ustawy zasadniczej, Trybunał ma obowiązek wszcząć postępowanie¹⁷. Kontrola konstytucyjności działalności partii politycznych przewiduje w wypadku każdej niezgodności działalności tej partii z jakimkolwiek wzorcem konstytucyjnym jeden skutek: pozbawienie partii bytu prawnego. Natomiast delegalizacja partii politycznej w związku z jej działalnością, jako najsurowsza z form ingerencji państwa w zasadę pluralizmu politycznego, jest możliwa tylko w przypadkach, gdy podstawą rozstrzygnięcia będzie – samodzielnie lub w związku z innymi przepisami – art. 13 Konstytucji. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności działalności partii politycznej z inną normą niż wyrażona w art. 13 Konstytucji – bez uwzględnienia jej rodzaju, skali i skutków oraz rangi i treści naruszonych norm Konstytucji – mogłoby potencjalnie prowadzić do stanu niezgodności z wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji zasadą pluralizmu politycznego z uwagi na „automatyzm” konsekwencji, w postaci wykreślenia wpisu partii z ewidencji

¹⁷ M. Chmaj, *Instytucjonalizacja partii politycznych*, w: *Teoria partii politycznych*, red. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2001, s. 133. Por. także L. Garlicki, J. Trzciniński, Z. Czeszejko-Sochacki, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 188.

i jej likwidacji. Dlatego nawet stwierdzenie naruszenia naganną działalnością partii innych konstytucyjnych wzorców kontroli wskazanych we wniosku, jednak bez wskazania art. 13 jako wzorca kontroli, nie może prowadzić do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją działalności partii politycznej¹⁸.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją skutkuje zatem wykreśleniem wpisu partii politycznej z ewidencji i jej likwidacją. Postanowienie sądu o wykreśleniu partii z ewidencji na podstawie wyroku TK stwierdzającego sprzeczność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej nie podlega zaskarżeniu.

Partia polityczna podlega także likwidacji w razie wydania postanowienia sądu o wykreśleniu jej wpisu z ewidencji w przypadku niezłożenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38c ustawy). Co prawda ustawodawca nie formułuje obecnie wprost tej przesłanki w art. 45 pkt. 2¹⁹, ale nie ma najmniejszych wątpliwości, że jest ona strukturalnie, funkcjonalnie i merytorycznie powiązana z tymi przepisami²⁰.

Zgodnie z regulacją ustawową każda partia polityczna zobowiązana jest złożyć Państwowej Komisji Wyborczej (dalej PKW), nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie finansowe (art. 38). Merytorycznie rozpatrywane są zatem jedynie sprawozdania zgłoszone z zachowaniem ustawowego terminu i tylko w odniesieniu do nich PKW postanawia o przyjęciu sprawozdania bez zastrzeżeń, o przyjęciu go ze wskazaniem uchybień albo o odrzuceniu. Natomiast sprawozdanie złożone z przekroczeniem ustawowego terminu nie podlega w ogóle rozpatrzeniu. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w treści art. 38c ust. 1 ustawy. W razie niezłożenia przez partię polityczną sprawozdania w ustawowo określonym terminie, PKW występuje bowiem do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii z ewidencji. Jak słusznie podkreślił Sąd Najwyższy, z regulacji prawnej nie wynika w szczególności, ażeby warunkiem wystąpienia PKW z wnioskiem o wykreślenie partii politycznej

¹⁸ M. Chmaj, *Instytucjonalizacja partii politycznych...*, s. 133. A. Bień-Kacała, *Problematyka partii politycznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Toruńskie studia polsko-włoskie/Studi polacco-italiani di Toruń” 2016, t. XII, s. 33-34, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.002>

¹⁹ Art. 39 został skreślony przez art. 238 pkt 17 ustawy z dnia 12.4.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499) z dniem 31.5.2001 r.,

²⁰ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4.8.2006 r., III SW 14/06 (OSNP 2007 nr 17–18, poz. 26).

z ewidencji było uprzednie odrzucenie jej sprawozdania finansowego. Partia polityczna może wszak, godząc się, świadomie lub nieświadomie, na ustawowe sankcje takiego zaniechania, nie złożyć w ogóle sprawozdania. Wynika zatem, że samo niezłożenie sprawozdania do 31 marca, niezależnie od przyszłych zdarzeń (niezłożenia go w ogóle lub spóźnionego złożenia), uzasadnia wystąpienie PKW z wnioskiem o wykreślenie partii politycznej z ewidencji²¹.

Zarówno w przypadku rozwiązania się partii mocą własnej uchwały, jak i w ramach procedury likwidacji partii na podstawie postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji, zadania spoczywające na likwidatorze są takie same. Zgodnie z postanowieniami art. 37 ustawy – prawo o stowarzyszeniach, podstawowym obowiązkiem likwidatora jest przeprowadzenie likwidacji w możliwie najkrótszym czasie, w sposób zabezpieczający majątek likwidowanej partii przed nieuzasadnionym uszczupleniem. W przypadku likwidacji partii politycznej procedurą likwidacyjną objęte są bowiem także jej fundusze. W związku z tym przed formalnym zakończeniem likwidacji partii jej likwidator powinien poinformować także Państwową Komisję Wyborczą o zlikwidowaniu Funduszu Wyborczego²². Formalne zakończenie procedury likwidacyjnej następuje po zgłoszeniu przez likwidatora wniosku o wykreślenie partii politycznej z ewidencji. Co do zasady koszty likwidacji partii politycznej pokrywa się z majątku likwidowanej partii. Jeżeli jednak majątek partii wystarcza jedynie na pokrycie części kosztów jej likwidacji, pozostałą część tych kosztów pokrywa Skarb Państwa. Ustawa o partiach politycznych nie reguluje kwestii przeznaczenia majątku pozostałego po zlikwidowanej partii politycznej. Stosując odpowiednio art. 38 ustawy – prawo o stowarzyszeniach, majątek zlikwidowanej partii należy przeznaczyć na cel określony w statucie lub w uchwale walnego zebrania członków o likwidacji partii. Stosowną regulację na gruncie statutowym odnaleźć możemy m.in. w statucie Polskiego Stronnictwa Ludowego (art. 88 ust. 3)²³. W razie braku postanowienia statutu lub uchwały w tej sprawie Sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny.

²¹ Zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16.9.2004 r., III SZP 3/04 (OSNP 2005 nr 8, poz. 117). Na marginesie niniejszych rozważań warto także odnotować, że złożenie stosownego wniosku przez PKW nie zostało ograniczone żadnym terminem.

²² W przypadku likwidacji partii politycznej środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Wyborczego przekazywane są na rzecz instytucji charytatywnych.

²³ Zgodnie z art. 88 ust. 3 statutu środki pozostałe po zaspokojeniu roszczeń, w wyniku przeprowadzonej likwidacji, zostaną przeznaczone na stypendia dla uzdolnionych dzieci ze środowiska wiejskiego oraz na wsparcie finansowe rodzin członków PSL, którzy doznali uszczerbku na zdrowiu bądź utracili życie w wyniku nieszczęśliwego wypadku przy pracy w rolnictwie.

Likwidacja partii politycznej oznacza zatem formalne zakończenie bytu prawnego ugrupowania, konieczność spłacenia wierzycieli oraz zadysponowania składnikami majątkowymi²⁴. Ustawodawca poza zakresem swojego unormowania pozostawił jednak kwestie przeprowadzenia procesu likwidacji działalności oraz struktur organizacyjnych partii. Nie stworzył tym samym odpowiedniego instrumentarium prawnego i nie wyposażył żadnego z organów władzy publicznej w odpowiednie do takiej sytuacji uprawnienia²⁵.

Natomiast partia polityczna, jako podmiot prawa publicznego, przestaje istnieć jeśli w sposób trwały zaprzestaje swojej działalności, co skutkuje faktyczną dezintegracją struktur organizacyjnych danej partii. Tym samym dopiero trwały i faktyczny rozpad struktur organizatorskich jej członków przesądza o zakończeniu bytu prawnego ugrupowania politycznego.

Stała ewolucja społecznego i politycznego otoczenia zmusza współczesne partie polityczne do szybkiego adaptowania się do tempa zachodzących zmian. Proces ten często determinuje instytucjonalne przekształcenia w strukturze samych partii, które prowadzą do podziału lub połączenia ugrupowań. Ustawa o partiach politycznych nie definiuje jednak ani pojęcia „połączenia partii politycznych”, ani pojęcia „podziału partii politycznej”. Wynika to z kilku podstawowych względów. Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych nie ogranicza się bowiem wyłącznie do tworzenia i działania partii politycznej, ale zakłada również swobodę decydowania o bycie partii, w tym podjęcia decyzji o ewentualnym jej połączeniu lub podziale. Należy mieć także na względzie, że w przypadku tych przedsięwzięć, mających przecież charakter działań politycznych, ustawodawca powinien zachować dystans, pozostawiając te zagadnienia do uregulowania w drodze statutu. Zważywszy jednak na wymagane w ustawie demokratyczne ukształtowanie struktur wewnątrzpartyjnych, wszelkie decyzje związane z połączeniem bądź podziałem partii powinny pozostawać w gestii najwyższych organów statutowych partii. Z uwagi na ustawowy wymóg kształtowania struktury partii oraz zasad jej działania zgodnie z zasadami demokracji (art. 8 ustawy), za organ właściwy do podjęcia takich uchwał należy zatem uznać ogólne zebranie członków partii lub zgromadzenie ich demokratycznie wybranych przedstawicieli. Wymogom tym czynią zadość statuty poszczególnych partii politycznych. Dla przykładu uchwałą o połączeniu PiS z inną partią lub innymi partiami politycznymi podejmuje Kongres większością co najmniej

²⁴ Por. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 163.

²⁵ Por. M. Zubik, *Uwagi na temat partii politycznych i ich osobowości prawnej w świetle Konstytucji i ustawy o partiach politycznych*, BSiE Kancelarii Sejmu, raport nr 172, Warszawa luty 2000, s. 10. Dostęp on-line: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-172.htm> (21.06.2016).

2/3 głosów, w obecności co najmniej 2/3 osób uprawnionych do głosowania (art. 12 ust. 2 pkt 10 statutu). Z kolei decyzję o połączeniu Platformy Obywatelskiej z inną partią lub innymi partiami, w trybie przewidzianym dla uchwalania zmian w statucie (większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy uprawnionych), może podjąć Krajowa Konwencja PO. Zbliżone rozwiązania odnaleźć możemy także m.in. w statutach Nowoczesnej Ryszarda Petru (uchwałę w sprawie połączenia Nowoczesnej z inną partią lub partiami podejmuje Konwencja większością 2/3 głosów obecnych członków, w obecności co najmniej połowy członków – art. 27 ust. 4) oraz Polska Razem Zjednoczona Prawica (uchwała o połączeniu się Polski Razem z inną partią lub partiami politycznymi może być podjęta większością, co najmniej 2/3 głosów przy obecności co najmniej 1/4 członków Zarządu Krajowego – § 42 ust. 1). Warto zwrócić także uwagę, że statuty partii politycznych, podobnie zresztą jak ustawa o partiach politycznych, milczą w kwestii ewentualnego podziału istniejącej partii politycznej.

Jak dowodzi praktyka ustrojowa, podział partii politycznych następuje zazwyczaj wskutek separacji bądź secesji. Z separacją mamy do czynienia, gdy partia polityczna podejmie decyzję o podziale ugrupowania. Decyzja ta oznacza tym samym koniec funkcjonowania partii w dotychczasowym kształcie, dając zarazem początek zupełnie nowym ugrupowaniom. Natomiast podział partii politycznej na skutek secesji ma miejsce, gdy część członków partii podejmuje decyzję o opuszczeniu swojego dotychczasowego ugrupowania. Sukcesja taka z reguły skutkuje utworzeniem nowej partii politycznej, ale zasadniczo nie powoduje zakończenia działalności partii opuszczonej. W tym sensie podział partii przyczynia się do powstawania nowych ugrupowań²⁶. W przypadku podziału partii jej Fundusz Wyborczy podlega przekazaniu na rzecz funduszy nowo powstałych partii w częściach ustalonych przez dzielącą się partię (art. 37 pkt 2 ustawy). Jeżeli partia nie ustaliła zasad podziału swojego Funduszu Wyborczego, domniemywa się, że dzielony jest on w częściach równych.

W praktyce połączenie partii politycznych odbywa się poprzez fuzję (zjednoczenia) bądź inkorporację (przejęcie). W wyniku fuzji dochodzi do powstania z połączonych ugrupowań zupełnie nowej partii politycznej, zaś łączące się partie podlegają wykreśleniu z ewidencji sądowej. Co prawda status partii powstałej w wyniku fuzji nie jest uregulowany w ustawie w sposób precyzyjny, ale zgodzić należy się z dominującym w doktrynie poglądem, że partia taka jest sukcesorem istniejących już uprawnień partii podlegających połączeniu. Natomiast z inkorporacją mamy do czynienia w sytuacji, gdy jedna partia przejmuje drugą,

²⁶ Por. J. Sułkowski, *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Łódź 2010, s. 227.

która tym samym traci swoją osobowość prawną²⁷. Jak wskazuje się słusznie w literaturze, nie każdy alians polityczny z innym ugrupowaniem musi skutkować zakończeniem bytu prawnego ugrupowań prawnych go tworzących. Jak już bowiem wspomniano, partie polityczne funkcjonują w dwóch płaszczyznach – publicznej i prywatnej, dopuszczalne zatem jest połączenie się w pierwszej z wymienionych sfer przy jednoczesnym zachowaniu statusu odrębnego podmiotu praw i obowiązków²⁸.

Ustawa o partiach politycznych określa jednak pewne następstwa majątkowe takich przekształceń. Zgodnie z jej art. 31 ust. 1 nowo powstałej partii politycznej przysługuje subwencja na działalność statutową, pomimo że nie uczestniczyła ona w ostatnio zarządzonych wyborach parlamentarnych, ani nie spełnia pozostałych przesłanek ustawowych warunkujących ustalenie prawa do dofinansowania ze środków budżetowych. Uprawnienia takiej partii nie mają jednak charakteru samoistnego, lecz są pochodnymi wcześniej ustalonych praw łączących się partii politycznych. Partia powstała w wyniku połączenia jest zatem uprawniona do otrzymania dofinansowania z budżetu państwa w wysokości równej sumie subwencji należnych dla przekształcanych partii. Subwencja jest wypłacana na podstawie wniosku złożonego przez właściwy organ nowej partii politycznej, począwszy od miesiąca, w którym Sąd dokonał odpowiedniego wpisu w ewidencji. Przepis ten ma zatem zastosowanie jedynie w przypadku fuzji partii politycznych²⁹. W przypadku inkorporacji partia przejmująca nie nabywa prawa do zwiększenia subwencji o kwotę dotacji wcześniej ustalonej dla partii przyłączanej, ponieważ nie jest partią nowo powstałą.

Warto zwrócić także uwagę, że przepisy ustawy o partiach politycznych nie określają sposobu sporządzenia informacji lub sprawozdania finansowego przez partię, która połączyła się z inną partią, ani konsekwencji naruszenia przepisów ustawy przez partie, które w chwili złożenia informacji lub sprawozdania już nie istnieją w wyniku połączenia z inną partią. Kierując się zasadą jawności finansowania partii politycznych określoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji, Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że informacja i sprawozdanie partii, która powstała w wyniku połączenia, powinny obejmować zarówno działalność w okresie sprawozdawczym wszystkich partii przed ich połączeniem, jak i nowej partii. Ze względu na to, że w wyniku połączenia nowa partia na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 37 pkt 1 ustawy o partiach politycznych nabywa prawa

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Por. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 130–131.

związane z działalnością partii, które połączyły się, może również ponieść konsekwencje naruszenia prawa przez te partie³⁰.

Ponadto w przypadku połączenia się partii politycznych ich zasoby pieniężne zgromadzone w ramach różnych Funduszy Wyborczych łączone są w jeden wspólny fundusz nowo powstałej partii (art. 37 pkt. 1 ustawy)³¹. Partia poddana przekształceniom prawnym zobowiązana jest także poinformować PKW o zamknięciu rachunku Funduszu Wyborczego, chociaż nie jest on objęty klasyczną procedurą likwidacyjną.

Podsumowując poczynione tutaj ustalenia, podkreślić należy, że ugrupowania polityczne wypełniają w państwie określone funkcje i zadania, które w miarę ewolucji ich otoczenia politycznego systematycznie się zmieniają. Oznacza to potrzebę dynamicznego i aktywnego przystosowania się, a niekiedy wręcz instytucjonalnych przekształceń w obrębie samych ugrupowań, prowadzących do połączenia lub podziału partii politycznych. Z drugiej zaś strony bieżąca działalność partii wiąże się z koniecznością dokonywania określonych czynności formalnych bądź czynności związanych z finansowaniem, które zabezpieczone są sankcją na wypadek ich niewypełnienia. Jedną z podstawowych form represji stosowanych wobec ugrupowań politycznych jest wykreślenie partii z ewidencji, co w konsekwencji prowadzi do jej likwidacji.

BIBLIOGRAFIA:

- Bień-Kacała A., *Problematyka partii politycznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Toruńskie studia polsko-włoskie/Studi polacco-italiani di Toruń” 2016, t. XII, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.002>
- Chmaj M., *Instytucjonalizacja partii politycznych*, w: *Teoria partii politycznych*, red. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2001.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Garlicki L., Trzeciński J., Czeszejko-Sochacki Z., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.

³⁰ Zob. Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 stycznia 2015 r/ (ZKF-418-26/14).

³¹ Z formalnego punktu widzenia nie można uznać, że środki pieniężne nadal należą do tego samego funduszu co przed podziałem lub połączeniem. Wykreślenie partii z ewidencji sądowej w następstwie jej połączenia z inną partią polityczną lub podziału powoduje zarazem zakończenie bytu prawnego funduszu partyjnego.

- Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Granat M., *Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2002.
- Krzemiński M., *Kontrola konstytucyjności celów i działalności partii politycznych*, w: *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004.
- Michalak B., *Partie polityczne i systemy partyjne*, Warszawa 2010, s. 72.
- Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, w: *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.
- Sobczak J., *Sądy i Trybunał Konstytucyjny w procesie tworzenia i kontroli partii politycznych*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2002.
- Sułkowski J., *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Łódź 2010.
- Świątkowski K., Zubik M., *O niektórych problemach związanych z likwidacją partii politycznych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 2.
- Uliasz J., *Władza sądownicza wobec partii politycznych w Polsce – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Zubik M., *Uwagi na temat partii politycznych i ich osobowości prawnej w świetle Konstytucji i ustawy o partiach politycznych*, BSiE Kancelarii Sejmu, raport nr 172, Warszawa luty 2000, s. 10. Dostęp on-line: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-172.htm>.

