



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA DRUGA

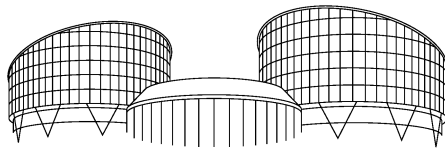
CUMHURİYET HALK PARTİSİ przeciwko TURCJI
(Skarga nr 19920/13)

WYROK

STRASBURG
26 kwietnia 2016 r.

OSTATECZNY
26 lipca 2016 r.

Niniejszy wyrok stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi przez art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

W sprawie Cumhuriyet Halk Partisi przeciwko Turcji,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Sekcja Druga), zasiadając jako
Izba w składzie:

Julia Laffranque, *Przewodniczący,*

Işıl Karakaş,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Valeriu Griţco,

Ksenija Turković,

Jon Fridrik Kjølbro, *Sędziowie,*

oraz Stanley Naismith, *Kanclerz Sekcji,*

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 marca 2016 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

PROCEDURA

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 19920/13) przeciwko Republice Turcji, wniesionej do Trybunału zgodnie z art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez turecką partię polityczną, Cumhuriyet Halk Partisi (Republikańska Partia Ludowa - dalej określana jako „CHP” lub „skarżąca partia”) w dniu 16 marca 2013 r.

2. Skarżąca partia była reprezentowana przez Pana B. Tezcan, prawnika praktykującego w Ankarze. Turecki rząd („rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika rządu.

3. W dniu 15 września 2014 r. skarga skarżącej partii, w zakresie dotyczącym naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 11 Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, została zakomunikowana rządowi, a w pozostałym zakresie została uznana za niedopuszczalną zgodnie z Regułą 54 § 3 Regulaminu Trybunału.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

4. Skarżąca partia jest turecką partią polityczną z siedzibą w Ankarze.

A. Tło sprawy

5. Nadzór nad finansami partii politycznych w Turcji leży w gestii Sądu Konstytucyjnego Republiki Turcji („Sąd Konstytucyjny”) na podstawie art. 69 Konstytucji. W związku z tym wszystkie partie polityczne są zobowiązane przedkładać co roku swoje skonsolidowane, końcowe sprawozdanie finansowe Sądowi Konstytucyjnemu, który to Sąd Konstytucyjny bada zgodność przychodów i wydatków partii politycznych z zasadami określonymi w art. 69 Konstytucji oraz art. 70-77 ustawy nr 2820 o partiach politycznych („ustawa o partiach politycznych”). Nieprzestrzeganie mających zastosowanie przepisów obwarowane jest sankcjami określonymi w ustawie o partiach politycznych. Wydawane w tym zakresie przez Sąd Konstytucyjny wyroki są ostateczne.

B. Kontrola końcowych sprawozdań finansowych skarżącej partii za lata 2007-2009

6. Zgodnie z wymogami art. 69 Konstytucji oraz art. 74 i 75 ustawy o partiach politycznych, skarżąca partia przedłożyła Sądowi Konstytucyjnemu do kontroli skonsolidowane, końcowe sprawozdania finansowe jej centrali i oddziałów lokalnych za lata 2007, 2008 i 2009. Co prawda dokładne daty nie są znane, jednak wydaje się, że sprawozdania były złożone w okresie sześciu miesięcy od zakończenia każdego ww. roku obrotowego (to jest do 30 czerwca), zgodnie z art. 74 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

7. W dniu 1 lipca 2010 r. Sąd Konstytucyjny przeprowadził wstępną kontrolę sprawozdania finansowego za rok 2007, a w dniu 6 kwietnia 2011 r. sprawozdań finansowych za lata 2008 i 2009. Po zakończeniu każdej ze wstępnych kontroli Sąd Konstytucyjny orzekł, że informacje przedłożone przez skarżącą partię są kompletne, i postanowił przystąpić do badania ich meritum.

8. W dniach 7 października 2011 r., 29 listopada 2011 r. oraz 15 lutego 2012 r. Sąd Konstytucyjny wysłał skarżącej partii „kwestionariusze” nt. jej sprawozdań finansowych za lata, odpowiednio, 2007, 2008 i 2009, w których zażądał od partii przedstawienia dodatkowych informacji i dokumentów w odniesieniu do niektórych wydatków, uznanych przezeń za problematyczne. Sąd Konstytucyjny wezwał również skarżącą partię do przedłożenia oryginałów faktur lub innej dokumentacji źródłowej potwierdzającej poniesienie wydatku zgodnie z wymogami ustawy nr 213 o trybie prowadzenia kontroli podatkowych („ustawa o trybie prowadzenia kontroli podatkowych”) dla wszystkich pozycji wydatkowych, które nie zostały uprzednio złożone.

9. Wydaje się, że skarżąca partia odpowiedziała na wezwania Sądu Konstytucyjnego w okresie od piętnastu do trzydziestu dni od dnia ich otrzymania; streszczenia odpowiedzi znajdują się w załączniku poniżej. Nie

była natomiast w stanie przedłożyć oryginałów faktur ani podobnych dokumentów dla wszystkich pozycji wydatkowych, zgodnie z żądaniem.

10. W dniu 7 marca 2012 r. Sąd Konstytucyjny wydał wyrok w odniesieniu do końcowego sprawozdania finansowego skarżącej partii za rok 2007, a następnie wyroki w odniesieniu do sprawozdań finansowych za lata 2008 i 2009, oba w dniu 11 lipca 2012 r. Wyrok dotyczący sprawozdania finansowego za 2007 r. został opublikowany w Dzienniku Urzędowym w dniu 5 kwietnia 2012 r., a wyroki dotyczące sprawozdań finansowych za lata 2008 i 2009 - w dniu 20 września 2012 r.

11. We wszystkich trzech wyrokach Sąd Konstytucyjny stwierdził na wstępie, że przychody i wydatki ujawnione w końcowych sprawozdaniach finansowych były finansowo poprawne. Uznał również, że przychody osiągnięte w okresie objętym badaniem były w większości zgodne z zasadami finansowania określonymi w ustawie o partiach politycznych. Natomiast w odniesieniu do wydatków Sąd Konstytucyjny poczynił następujące uwagi wprowadzające w celu wyjaśnienia podstaw przeprowadzanego przezeń badania:

„Jedną z głównych zasad rachunkowości jest zasada ‘dokumentowania’. Art. 229 ustawy o trybie prowadzenia kontroli podatkowych wyjaśnia: ‘faktura jest zaświadczeniem handlowym wydawanym nabywcy przez sprzedawcę lub handlowca dla wskazania kwoty przypadającej do zapłaty przez klienta w zamian za towary sprzedane lub usługi wykonane,’ a art. 232, zatytułowany: ‘Obowiązek posługiwania się fakturą’, precyzuje, w jakich okolicznościach i przez kogo faktura musi zostać otrzymana i wystawiona. W świetle powyższego wprowadzono obowiązek dokumentowania zakupów towarów i usług fakturami jak również posługiwania się fakturami jako dokumentami źródłowymi w rachunkowości.

Art. 236 tej samej Ustawy, zatytułowany ‘Obowiązek wystawienia rachunku’, stanowi: ‘osoby samozatrudnione są zobowiązane wystawić rachunek w dwóch egzemplarzach na potwierdzenie wszystkich płatności otrzymanych w związku z ich działalnością zawodową i wydać jedną kopię takiego rachunku klientowi, a klient jest obowiązany zażądać i otrzymać taki rachunek.’ Treść rachunku została określona w art. 237.

Art. 234 tej samej Ustawy, zatytułowany ‘Nota obciążeniowa’, stanowi, że ... ci [przedsiębiorcy zwolnieni z opodatkowania] którzy nie podlegają obowiązkowi dostarczenia faktury, powinni wystawiać noty obciążeniowe.

Skoro art. 70 ust. 3 ustawy nr 2820 [ustawa o partiach politycznych] stanowi, że wydatki poniżej pięciu tysięcy lir¹ nie muszą być potwierdzone dokumentami takimi jak rachunek lub faktura, wszelkie wydatki przekraczające tę kwotę muszą być potwierdzone właściwym dokumentem.

Na gruncie art. 70 ustawy o partiach politycznych ‘wszelkie wydatki partii politycznej powinny być ponoszone w imieniu posiadającej osobowość prawną jednostki organizacyjnej tej partii politycznej’, a zgodnie z art. 75 tej samej Ustawy ‘na koniec kontroli Sąd Konstytucyjny weryfikuje dokładność i zgodność z prawem

¹ Ta kwota, podlegająca corocznej aktualizacji, wynosiła 48.86 lir tureckich (TRY) w 2007 r., 2.37 TRY w 2008 r. i 58.65 TRY w 2009 r.

wpływów i wydatków partii politycznej oraz nakazuje zaliczenie bezprawnych wpływów i wydatków jako przychodu Skarbu Państwa².

Ustawa nr 6111 ..., opublikowana w Dzienniku Urzędowym z dnia 25 lutego 2011 r. [, wprowadzająca pewne zmiany do art. 74 ustawy o partiach politycznych], weszła w życie w dniu jej publikacji i nie przewiduje ... [wstecznego] stosowania zmienionych przepisów ...; z tego względu do kontroli i postępowań poprzedzających nowelizację należy stosować przepisy w brzmieniu sprzed wprowadzenia zmiany”.

12. W myśl przedstawionych powyżej zasad Sąd Konstytucyjny stwierdził, że niektóre wydatki poniesione w okresach podlegających kontroli zostały poniesione z naruszeniem ustawy o partiach politycznych. Naruszenia te występowały w dwóch aspektach: pierwszy aspekt dotyczył wydatków, które nie mogły być uznane za poniesione „na potrzeby realizacji celów partii politycznej” i „w imieniu posiadającej osobowość prawną jednostki organizacyjnej partii politycznej” w oparciu o decyzję właściwego organu partii, zgodnie z art. 70 ustawy o partiach politycznych; natomiast drugi aspekt dotyczył wydatków, które nie zostały uzasadnione potrzebnymi dokumentami, zgodnie z wymogami art. 76, niezależnie od tego, czy były zgodne z prawem w pozostałym zakresie. Sąd Konstytucyjny nakazał odpowiednio „konfiskatę składników majątkowych partii”² o wartościach odpowiadających bezprawnie poniesionym przez nią wydatkom za każdy rok podlegający kontroli, zgodnie z art. 75 i 76 ustawy.

13. Szczegóły ustaleń poczynionych przez Sąd Konstytucyjny przedstawia poniższa tabela (wskazane kwoty zostały oddane w lirach tureckich (TRY)):

Rok	Łączny dochód		Suma wydatków	Wydatki skonfiskowane przez Państwo z powodu naruszenia ustawy o partiach politycznych	
	Finansowanie państwowe	Inne źródła		Wydatki nieudokumentowane	Inne wydatki poniesione bezprawnie (poniesione w celach innych niż realizacja celów partii i/lub w imieniu partii)
2007	79.859.379	53.675.876	127.470.011	691.636	2.679.610
2008	20.471.032	50.088.000	49.227.118,86	82.952,66	1.349.304,64
2009	49.860.840	78.385.330	125.443.105	314.000	943.030,83

² Określane w tekście również jako „zaliczenie bezprawnych wydatków jako przychód Skarbu Państwa”.

14. Dalsze szczegóły dotyczące poszczególnych wydatków, które zostały uznane przez Sąd Konstytucyjny za poniesione bezprawnie, znajdują się w załączniku poniżej.

1. Nieudokumentowane wydatki

15. Sąd Konstytucyjny uznał wszystkie wydatki, które nie zostały poparte oryginałem faktury, rachunku lub noty obciążeniowej za „nieudokumentowane”, na podstawie ścisłych wymogów dokumentowania określonych w ustawie o trybie prowadzenia kontroli podatkowych, o których mowa w paragrafie 11 powyżej. Skarżąca partia poinformowała Sąd Konstytucyjny, że przez wzgląd na samą tylko ilość dokumentów będących w obiegu w partii oryginały niektórych faktur zostały zagubione i przedstawiła inne dokumenty na potwierdzenie płatności. Jednakże w przypadkach, gdy wydatek dotyczył transakcji podlegające obowiązkowi udokumentowania fakturą, Sąd Konstytucyjny nie uznał za potwierdzenie płatności voucherów, rachunków, poleceń płatności czy nawet duplikatów faktur lub poświadczonych notarialnie kopii faktur, i nakazał konfiskatę składników majątkowych skarżącej partii o wartościach odpowiadających nieudokumentowanym wydatkom.

2. Inne bezprawne wydatki

16. Wydatki, które uznano za poniesione w celu innym niż „w celu realizacji celów partii” lub „w imieniu posiadającej osobowość prawną jednostki organizacyjnej partii politycznej” na podstawie decyzji właściwego organ partii, oraz wydatki uznane za „wykraczające poza zakres działalności politycznej partii”, dotyczyły szerokiego zakresu działań finansowych.

17. Obejmowały one wydatki na zakup jedzenia, lekarstw i zakwaterowania, w tym poniesione przez członków partii i pracowników centrali partii lub jej sekcji młodzieżowych. Chociaż skarżąca partia argumentowała, że przedmiotowe wydatki zostały poniesione przez właściwe osoby w ramach wykonywania czynności służbowych, Sąd Konstytucyjny odmówił uznania ich za wydatki zgodne z prawem, gdyż faktury zostały wystawione na nazwisko poszczególnych członków lub pracowników, zamiast w imieniu partii. Ponadto, skarżąca partia nie przedstawiła innych materialnych dowodów potwierdzających służbowy charakter tychże wydatków. W związku z tym Sąd Konstytucyjny odmówił uznania wydatków na wyżywienie dla kierowcy przydzielonego przewodniczącemu **partii** i dla innych kierowców pracujących dla partii za pokryte przez skarżącą partię zgodnie z prawem, wbrew jej wyjaśnieniom, iż przedmiotowe wydatki zostały poniesione w czasie, gdy kierowcy wykonywali czynności służbowe.

18. Wśród wydatków na wyżywienie, które zostały uznane za bezprawne, były wydatki poniesione przez szefa sekcji młodzieży skarżącej partii, F.P., który, jak się wydaje, zorganizował w 2008 r. sześć kolacji w związku z kampanią wyborczą. Sąd Konstytucyjny uznał dwa z tych posiłków jako wydatki zgodne z prawem pozostające w związku z działalnością partii, ale odrzucił pozostałe cztery bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia.

19. Za niemające związku z „celami partii” uznano zwrot kosztów jedzenia i dojazdów osób, które nie pozostawały na liście płac skarżącej partii i które nie były stroną zbiorowej umowy pracowniczej pomiędzy skarżącą partią a jej pracownikami zatrudnionymi na pensję, takich jak niezależni doradcy. Analogicznie posiłki oferowane osobom, które świadczyły różnego rodzaju usługi na rzecz skarżącej partii, ale były formalnie zatrudnione przez inne podmioty publiczne lub prywatne, takie jak policjanci, urzędnicy miejscy, dziennikarze czy ogrodnicy, nie mogły zostać zakwalifikowane jako uzasadnione wydatki na gruncie ustawy o partiach politycznych ze względu na to, iż jakiegokolwiek koszty posiłków powinny były być pokryte przez pracodawców danej osoby, a nie przez skarżącą partię. Niektóre kolacje zorganizowane dla gości skarżącej partii, wolontariuszy lub personelu angażowanego na specjalne okazje również zostały uznane za wydatki prywatne niezwiązane z osobowością prawną partii, podczas gdy niektóre inne kolacje zostały uznane za pozostające w związku z działalnością partii. W tym względzie, Sąd Konstytucyjny ustalił, że wydatki poniesione na posiłki zorganizowane dla Federacji Alevi-Bektaşî i Stowarzyszenia Pir Sultan Abdal, jak również posiłki zorganizowane dla personelu partii z okazji Bayram³ oraz po śmierci ojca jednego z pracowników nie powinny były być finansowane z budżetu partii, podczas gdy za uzasadnione uznano wydatki związane z wyżywieniem oferowanym pracownikom Tekel⁴ podczas ich akcji protestacyjnej.

20. Sąd Konstytucyjny odmówił również uznania za zgodne z prawem dużej liczby wydatków na podróże ze względu na to, że bilety autobusowe i lotnicze zostały wystawione na nazwisko podróżujących osób, a nie w imieniu partii oraz na to, że nie zostały przedstawione oficjalne decyzje właściwych organów partii zatwierdzające podróże. Dodatkowo, zwrot kosztów opłat paszportowych na rzecz różnych pracowników nie został uznany za mający związek z realizacją celów partii, nawet w przypadkach gdy paszport został uzyskany na potrzeby odbycia podróży w związku z działalnością partii, ze względu na to, że paszporty mogły być wykorzystywane również w celu odbycia podróży prywatnych. Sąd Konstytucyjny uznał również za bezprawne wydatki na wydruk wizytówek dla pracowników, stwierdzając, iż są to wydatki prywatne.

3 Muzułmańskie święto religijne znane również jako Id.

4 Upřednio publiczna spółka zajmująca się produkcją tytoniu i wyrobów alkoholowych, sprywatyzowana w 2008 r.

21. Płatności dokonane na rzecz pracowników, za wyjątkiem płatności z tytułów wymienionych wyraźnie w zbiorowej umowie pracowniczej, w szczególności premie noworoczne (około 35 euro (EUR) na osobę w 2008 r.) czy premie za pracę dodatkową w okresie wyborów powszechnych, zostały również uznane za wykraczające poza zakres zgodnych z prawem wydatków wskazanych w ustawie o partiach politycznych. Ponadto czekoladki rozdawane personelowi partii na Id al-Fitr (*Ramazan Bayramı*) w 2009 r. zostały uznane za wydatki bezprawne, podczas gdy podobne ustalenia nie zostały dokonane w związku z czekoladkami rozdawanymi w czasie innych świąt religijnych, Id al-Adha (*Kurban Bayramı*). Koce, parasolki i płaszcze przeciwdeszczowe zakupione do użytku w siedzibie partii również uznano za wydatki prywatne, podczas gdy podobne ustalenia nie zostały poczynione względem odzieży i zmywarek zakupionych do użytku personelu.

22. Dodatkowo, płatności dokonane na rzecz pracowników ochrony i personelu sprząającego przekraczające kwoty wyraźnie wskazane w umowach o świadczenie usług, gdzie te przekroczenia – nawet najdrobniejsze – nie mogły być wyjaśnione wzrostem składek na ubezpieczenie społeczne lub podatków, zostały uznane za nieuzasadnione i w konsekwencji bezprawne.

23. Sąd Konstytucyjny uznał również, że odprawy wypłacane pracownikom, z którymi umowy zostały rozwiązane, w tym podstawowe wynagrodzenie z tytułu rozwiązania umowy, wynagrodzenie z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i świadczenia związane z niewykorzystanym prawem do zwolnienia ze świadczenia pracy, były niezgodne z ustawą Prawo pracy i w związku z tym bezprawne, gdyż świadczenia związane z niewykorzystanym prawem do zwolnienia ze świadczenia pracy nie powinny być zostać uwzględnione w odprawie.

24. Analiza sprawozdań finansowych za lata 2007-2009 ujawniła również, że w tym okresie skarżąca partia uiściła koszty sądowe w różnego rodzaju postępowaniach, w których zaangażowani byli członkowie wyższej kadry zarządzającej partii i/lub jej posłowie, w tym w szczególności jej przewodniczący. Chociaż skarżąca partia wskazała, że postępowania te dotyczyły działalności politycznej partii, a nie sporów prywatnych, Sąd Konstytucyjny mimo to uznał, że wydatki na spory sądowe powinny być pokryte przez poszczególne osoby, niezależnie od ich roli lub funkcji w partii, gdyż partia polityczna jako taka nie była stroną któregokolwiek z przedmiotowych postępowania. W rozstrzygnięciu z dnia 11 lipca 2012 r. dotyczącym analizy sprawozdania finansowego za 2009 r. (patrz paragraf 10 powyżej), jeden z sędziów zgłosił zdanie odrębne wobec zdania większości sędziów względem tego problemu, argumentując, że wymagane, aby tego typu koszty były pokrywane przez poszczególnych członków partii zaangażowanych bezpośrednio w spór, niezależnie od

skutków takiego sporu dla partii politycznej, nadmiernie i w sposób niezgodny z konstytucją zawężyłoby zakres działalności partii politycznej.

25. Kolejnej płatności, która została uznana za bezprawną przez Sąd Konstytucyjny, dokonano na rzecz Halk TV, ogólnokrajowego kanału telewizyjnego, za nadanie relacji na żywo z wieców politycznych i wydarzeń, w których brał udział przewodniczący skarżącej partii, jak również za relacjonowanie spotkań parlamentarnej grupy posłów partii, konferencji prasowych oraz istotnych oświadczeń składanych przez czołowych liderów partii, a także za udostępnienie tych materiałów innym serwisom medialnym. Sąd Konstytucyjny uznał, że o ile skarżąca partia mogła zgodnie z prawem zapłacić za relację na żywo z przedmiotowych wydarzeń, dodatkowe płatności na pokrycie kosztów produkcji i przyznanie przepustowości łącza były niedozwolone, gdyż tego typu koszty powinny być pokryte przez Halk TV. Dodatkowo, płatności dokonane w 2009 r. z tytułu wynajmu pojazdów na potrzeby relacjonowania wieców organizowanych przez partię w różnych prowincjach zostały uznane za bezprawne, chyba że towarzyszyły im właściwe umowy wynajmu i szczegółowa informacja na temat dokładnego charakteru zakupionych usług. Sąd Konstytucyjny wskazał również, że istniała już umowa z Halk TV na relacjonowanie wieców partii i innych wydarzeń.

26. Koszty paliwa i inne wydatki (takie jak instalacja systemów dźwiękowych, głośników i mikrofonów) poniesione w związku z pojazdami posiadanymi lub wynajmowanymi przez partię i jej oddziały lokalne zostały uznane za dokonane w imieniu partii i na jej potrzeby tylko w przypadkach, w których dowody rejestracyjne lub umowy wynajmu zostały przedstawione Sądowi Konstytucyjnemu wraz z fakturami. Natomiast co do kosztów paliwa i innych wydatków poniesionych w związku z pojazdami oddanymi do dyspozycji partii przez wolontariuszy w okresie kampanii wyborczych, zostały one uznane w całości za bezprawne z uwagi na brak jakichkolwiek umów z wolontariuszami na korzystanie z takich pojazdów.

27. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że złote monety podarowane jako prezenty ślubne podczas ceremonii ślubnych, na których obecny był w imieniu partii przewodniczący partii, nie mogły być uznane za zakupione w imieniu partii czy na potrzeby realizacji jej celów. Podobnie, koszty kwiatów przesyłanych przez skarbnika skarżącej partii na specjalne wydarzenia nie mogły być zaklasyfikowane jako wydatki zgodne z prawem, w przypadkach gdzie faktura została sporządzona nie w imieniu partii, ale na nazwisko skarbnika.

28. Sąd Konstytucyjny stwierdził również, że mandaty za wykroczenia drogowe kierowców partyjnych oraz kary lub odsetki za zwłokę w płatności różnego rodzaju zobowiązań finansowych, takich jak składki na ubezpieczenie społeczne, nakazy sądowe, opłaty za wynajem lub podatki od należących do partii pojazdów mechanicznych, nie mogły być zgodnie z

prawem pokryte z budżetu partii i powinny były zostać pokryte przez osoby odpowiedzialne za opóźnienia w tychże płatnościach.

29. Ponadto, Sąd Konstytucyjny uznał, że zaliczki dokonane na rzecz pięćdziesięciu dwóch pracowników w 2009 r. zostały zwrócone jedynie częściowo. W świetle zakazu pożyczania pieniędzy zawartego w art. 72 ustawy o partiach politycznych przedmiotowe zaliczki były bezprawne i w konsekwencji zostały skonfiskowane w całości (w tym również w zakresie kwot, które zostały zwrócone przez poszczególnych pracowników).

3. Upomnienia

30. Sąd Konstytucyjny wydał również szereg upomnień w związku z określonymi wydatkami poniesionymi w 2008 i 2009 r.

31. Jedno z takich wydanych upomnień dotyczyło wypłaty wynagrodzeń pracownikom. Mimo że skarżąca partia dostarczyła odpowiednie polecenia zapłaty, nie przedstawiła wyciągów z rachunku bankowego potwierdzających, że zlecone do przelewu kwoty zostały faktycznie zapłacone. Sąd Konstytucyjny upomniał skarżącą partię, nakazując jej przedstawienie takich wyciągów z rachunku bankowego wraz ze skonsolidowanym sprawozdaniem, by wykazać, że przedmiotowe płatności zostały faktycznie wykonane.

32. Kolejne upomnienie zostało wydane w związku z płatnością dokonaną na rzecz prywatnej spółki za instalację systemu dźwiękowego w autobusie wyborczym. Sąd Konstytucyjny zwrócił się do skarżącej partii o przedłożenie raportu technicznego wskazującego, kiedy prace zostały zakończone oraz protokołu potwierdzającego, że autobus został należycie dostarczony. Skarżąca partia odpowiedziała, że nie było prawnego obowiązku sporządzenia tego typu dokumentów. Sąd Konstytucyjny uznał, iż wobec braku tychże informacji nie mógł wiedzieć, czy usługa została wykonana w zleconym czasie, a jeżeli nie, to czy świadczeniodawca zapłacił karę umowną z tytułu opóźnienia przewidzianą w umowie o świadczenie usług.

33. Jeszcze kolejne upomnienie zostało wydane względem niespójności pomiędzy wydatkami partii a jej spisem wyposażenia, polegającej na tym, iż szereg pozycji rzekomo zakupionych przez partię (trzy telewizory i jeden komputer) nie zostało ujętych w spisie wyposażenia.

34. Sąd Konstytucyjny wydał również upomnienie w związku z płatnościami zaliczkowymi dokonanyymi na rzecz niektórych pracowników w 2009 r., ponadto nakazał konfiskatę składników majątkowych skarżącej partii w pełnej kwocie tychże płatności zaliczkowych (patrz paragraf 29 powyżej).

C. Płatności dokonane przez skarżącą partię na rzecz Skarbu Państwa

1. Płatności dotyczące końcowego sprawozdania finansowego za 2007 r.

35. W dniu 11 maja 2012 r. skarżąca partia otrzymała pismo z urzędu gubernatora Ankary z nakazem zapłaty przez nią kwot wskazanych w orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego dotyczącym badania końcowego sprawozdania finansowego za 2007 r., w łącznej kwocie 3.372.446 TRY (ok. 1.435.000 EUR na dzień 7 marca 2012 r., w dniu doręczenia orzeczenia), w ciągu trzydziestu dni od doręczenia rzeczzonego pisma.

36. W dniu 23 maja 2012 r. skarżąca partia wysłała do urzędu gubernatora Ankary pismo z wnioskiem o odroczenie terminu zapłaty do stycznia 2013 r. ze względu na trudności finansowe, z jakimi zmagalaby się do końca 2012 r. w razie natychmiastowej zapłaty przedmiotowych kwot.

37. W dniu 12 marca 2013 r. Ministerstwo Finansów poinformowało skarżącą partię, że płatności należne w związku z końcowym sprawozdaniem finansowym za 2007 r. zostały odliczone od dotacji państwowych przyznanych jej w dniu 10 stycznia 2013 r. na ten rok wraz z odsetkami wynoszącymi 176.211 TRY, liczonymi od dnia, gdy płatność stała się należna (tj. od 12 czerwca 2012 r.). Łączna kwota odliczenia wyniosła więc ok. 3.549.000 TRY (ok. 1.527.000 EUR na dzień 10 stycznia 2013 r.).

2. Płatności dotyczące sprawozdań finansowych za 2008 i 2009 r.

38. W dniu 31 października 2012 r. skarżąca partia otrzymała pismo z urzędu gubernatora Ankary z nakazem zapłaty przez nią kwot wskazanych w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego dotyczących badania końcowych sprawozdań finansowych za 2008 i 2009 r. wraz z odsetkami, w łącznej kwocie ok. 3.738.700 (ok. 1.604.000 EUR na dzień 31 października 2012 r.), w terminie 10 dni od doręczenia rzeczzonego pisma.

39. W dniu 6 listopada 2012 r. skarżąca partia wysłała do urzędu gubernatora Ankary pismo, również tym razem z wnioskiem o odroczenie płatności związanych z jej sprawozdaniami finansowymi za 2008 i 2009 r. do stycznia 2013 r.

40. W dniu 15 stycznia 2013 r. skarżąca partia zapłaciła na rzecz Skarbu Państwa 1.432.257,30 TRY (ok. 605.212 w tamtym czasie) z tytułu jej bezprawnych wydatków, zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego ws. badania za rok 2008, jak również 1.257.030,83 TRY (ok. 531.168 EUR w tamtym czasie) z tytułu orzeczenia dotyczącego sprawozdania finansowego za rok 2009. Odmówiła zapłaty odsetek, których zasadność zakwestionowała przed właściwymi organami.

41. W dniu 7 czerwca 2013 r. skarżąca partia zapłaciła na rzecz Skarbu Państwa kwotę 45.920 TRY (ok. 18.460 EUR) z tytułu odsetek za zwłokę naliczonych od kwot skonfiskowanych w odniesieniu do jej sprawozdań finansowych za 2008 i 2009 r.

D. Późniejszy rozwój wydarzeń

42. W dniu 30 marca 2014 r. w Turcji odbyły się wybory lokalne.

II. KRAJOWE REGULACJE PRAWNE I KRAJOWA PRAKTYKA PRAWNE ISTOTNE ZE WZGLĘDU NA PRZEDMIOT SKARGI

43. Art. 69 Konstytucji Turcji określający zasady obowiązujące partie polityczne stanowi:

„Przychody i wydatki partii politycznych muszą być zgodne z ich celami. Stosowanie tej zasady określa ustawa. Procedury przeprowadzania audytu przychodów, wydatków i nabywanego majątku oraz badanie zgodności ich wpływów i wydatków z ustawą, metody audytu, oraz sankcje stosowane w przypadku stwierdzenia uchybień przez Trybunał Konstytucyjny określa ustawa. W wykonywaniu tych zadań Trybunał Konstytucyjny korzysta z pomocy Trybunału Obrachunkowego. Orzeczenia wydawane przez Trybunał Konstytucyjny w następstwie przeprowadzonego audytu są ostateczne”.

44. Właściwe artykuły ustawy o partiach politycznych, która weszła w życie w dniu 24 kwietnia 1983 r., miały następujące brzmienie w istotnym dla niniejszej sprawy czasie:

Artykuł 70

„Wydatki partii politycznych nie mogą być sprzeczne z ich celami.

Wszelkie wydatki partii politycznej powinny być ponoszone w imieniu posiadającej osobowość prawną jednostki organizacyjnej partii politycznej.

Wydatki poniżej pięciu milionów lir [kwota aktualizowana corocznie] nie muszą być poparte dokumentem takim jak rachunek lub faktura. Jednakże wszelkie wydatki powinny być ponoszone w oparciu o decyzję właściwego organu lub ciała [partii]. Decyzji nie wymagają wydatki nieprzekraczające pięciu milionów lir [kwota aktualizowana corocznie] oraz opłaty naliczane na podstawie ogólnych stawek, pod warunkiem że takie wydatki zostały przewidziane w budżecie zatwierdzonym przez właściwy organ [partii]”.

Artykuł 72

„Partie polityczne nie mogą udzielać pożyczek swoim członkom ani innym osobom fizycznym lub osobom prawnym”.

Artykuł 74

„Kontrola [sprawozdań finansowych] partii politycznych jest dokonywana przez Sąd Konstytucyjny. Sąd Konstytucyjny kontroluje zgodność z prawem nabywanego majątku, wpływów oraz wydatków partii politycznych.

...”..

Artykuł 75

„...“

Po zakończeniu kontroli Sąd Konstytucyjny weryfikuje dokładność i zgodność z prawem wpływów i wydatków partii politycznej oraz nakazuje zaliczenie bezprawnych wpływów i wydatków jako przychodu Skarbu Państwa.

...”..

Artykuł 76

„...“

Mienie partii w kwocie jej nieudokumentowanych wydatków jest zgłaszane Skarbowi Państwa jako przychód”.

Artykuł 104

„Prokurator Generalny składa z urzędu skargę do Sądu Konstytucyjnego przeciw każdej partii politycznej, która narusza bezwzględnie obowiązkowe przepisy niniejszej ustawy, z wyjątkiem art. 101, jak również inne przepisy dotyczące partii politycznych.

Jeżeli Sąd Konstytucyjny stwierdzi naruszenie właściwych przepisów, wydaje w stosunku do partii politycznej upomnienie nakazujące usunięcie takiego naruszenia.

...”.

Dodatkowy artykuł 1

„... [Finansowe] wsparcie [otrzymywane od państwa] może być wykorzystywane wyłącznie na potrzeby partii lub w związku z jej działalnością”.

45. W dniu 13 lutego 2011 r. do art. 74 ustawy o partiach politycznych zostały dodane następujące ustępy:

„... Jednakże, ocena zgodności z prawem nie może być dokonywane w sposób ograniczający działania uważane za niezbędne dla realizacji celów partii politycznej lub [w sposób] przesądzający o ich zasadności. Ocena powinna skupiać się na istocie wydatków. Braki w zakresie formy lub procedury wydatku nie pociągają za sobą obowiązku jego zakwestionowania.

...

Partie polityczne mogą ponosić w ramach działalności politycznej wszelkie wydatki, które uznają za niezbędne dla realizacji ich celów.

...

Partie polityczne są zobowiązane dokumentować swoje wydatki fakturami, dokumentami pełniącymi funkcję faktur [lub] w przypadku gdy przedstawienie takich

dokumentów nie jest możliwe, innymi dokumentami, których treść może potwierdzić wiarygodność [ich] wydatków. Jednakże jeżeli uzyskanie oryginałów nie jest możliwe przez wzgląd na siłę wyższą ..., poświadczone kopie uzyskane od wystawcy oryginałów mogą być użyte w miejsce oryginałów faktur lub [innych] dokumentów pełniących funkcję faktur.

Partia polityczna może zgłosić jako wydatki świadczenia opieki zdrowotnej lub pomocy społecznej, które wypłaca w naturze i w pieniądzu osobom zatrudnionym przez nią tymczasowo lub na stałe za wynagrodzeniem, [jak również] koszty zakwaterowania, transportu i inne niezbędne wydatki poniesione w trakcie podróży krajowych i międzynarodowych przez osoby skierowane do realizacji celów [partii].

46. Odpowiednie artykuły obecnie już nieobowiązującej Ustawy o ustanowieniu oraz zasadach postępowania przed Sądem Konstytucyjnym (Ustawa nr 2949) stanowiły:

Artykuł 18

„Sąd Konstytucyjny ma następujące zadania i kompetencje:

...

5. Kontrolować zgodność z prawem nabycia majątku przez partie polityczne, jak również ich wpływów i wydatków”.

Artykuł 30

„Sąd Konstytucyjny bada sprawy w oparciu o procedurę pisemną, za wyjątkiem przypadków, gdy orzeka jako Najwyższy Sąd Karny (*Yüce Divan*); jeżeli Sąd Konstytucyjny uzna to za konieczne, może wezwać zainteresowane osoby w celu wysłuchania ich ustnych wyjaśnień...”.

47. Art. 16 i 17 Regulaminu Wewnętrznego Sądu Konstytucyjnego (*Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü*), w brzmieniu obowiązującym w przedmiotowym czasie, które regulowały w sposób szczegółowy tryb kontroli sprawozdań finansowych partii politycznych przez Sąd Konstytucyjny względem, stanowiły:

Artykuł 16: Badanie wstępne

„Poświadczone kopie skonsolidowanego, końcowego sprawozdania finansowego [partii politycznej] przedkładane Sądowi Konstytucyjnemu podlegają badaniu przez sprawozdawców wyznaczonych przez Prezydium [Sądu Konstytucyjnego].

Sprawozdawcy badają, czy przedłożone im końcowe sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z art. 73 i 74 ustawy o partiach politycznych i czy nie zawiera jakichkolwiek [istotnych] błędów faktycznych lub nieścisłości. Tam, gdzie to konieczne, mogą oni zasięgać informacji bezpośrednio od właściwych przedstawicieli [partii] w tym zakresie.

...

Sprawozdawcy przedstawiają swój raport Prezydium nie później niż w ciągu dwóch miesięcy; tam, gdzie jest to właściwe, wskazują wszelkie braki, błędy lub nieścisłości oraz przedstawiają sposób, w jaki mogą one zostać usunięte.

...

Partia polityczna powinna mieć wyznaczony rozsądny termin nieprzekraczający trzech miesięcy na usunięcie jakichkolwiek braków, błędów lub nieścisłości.

W sprawach, w których nie występują braki, błędy lub nieścisłości lub w których zostały one należycie usunięte, wydaje się orzeczenie o przejściu do badania meritum sprawy.

Właściwa partia jest informowana o tym orzeczeniu”.

Artykuł 17: Badanie meritum sprawy

„Badanie meritum sprawy jest dokonywane [w celu ustalenia] prawidłowości i zgodności z prawem wpływów i wydatków partii politycznych.

Badanie prawidłowości polega na weryfikacji ksiąg i dokumentów, na podstawie których przygotowano zostało końcowe sprawozdanie finansowe.

Badanie zgodności z prawem polega na ustaleniu, czy wpływy zostały uzyskane ze źródeł wskazanych w art. 61-69 ustawy o partiach politycznych oraz czy wydatki zostały poniesione w zgodzie z art. 70-72 [tej ustawy.]

Wyznaczeni sprawozdawcy w pierwszej kolejności badają budżety roczne, księgi rachunkowe, rejestry wpływów i wydatków oraz inne, właściwe dokumenty w siedzibie partii i porównują je z końcowym sprawozdaniem finansowym. Tam, gdzie to konieczne, mogą zażądać dokumentacji potwierdzającej informacje zawarte w końcowych sprawozdaniach finansowych oddziałów lokalnych, jak również żądać wyjaśnień. Jeżeli uznają za niezbędne przeprowadzenie kontroli na miejscu, składają pisemny wniosek o jej przeprowadzenie do Prezydium. Na tej podstawie Sąd Konstytucyjny określa, jakie działania mają zostać podjęte w świetle art. 75 ustawy o partiach politycznych.

Sprawozdawcy przedstawiają Prezydium wnioski z badania meritum sprawy wraz z ich opinią i są obecni w sądzie podczas obrad na temat meritum sprawy, udzielając niezbędnych wyjaśnień.

...

Orzeczenia ws. kontroli podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym”.

III. PRAWO MIĘDZYKRAJOWE I PORÓWNAWCZE ISTOTNE ZE WZGLĘDU NA PRZEDMIOT SKARGI

A. Prawo i praktyka państw członkowskich Rady Europy

48. Trybunał zbadał prawodawstwo trzydziestu państw członkowskich Rady Europy⁵ w celu uzyskania danych porównawczych dotyczących ram prawnych w zakresie monitorowania finansów i wydatków partii politycznych.

5 Armenii, Austrii, Azerbejdżanu, Belgii, Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Estonii, Francji, Gruzji, Niemiec, Grecji, Węgier, Irlandii, Włoch, Litwy, Luksemburga, Malty, Republiki Mołdowy, Polski, Portugalii, Rumunii, Rosji, Serbii, Słowacji, Szwecji, Szwajcarii, Ukrainy oraz Wielkiej Brytanii.

49. Wydaje się, że w większości badanych państw członkowskich (za wyjątkiem Malty i Szwajcarii) finanse partii politycznych kontroluje specjalny organ nadzorczy wskazany przez ustawę, przy czym z jednej strony rodzaj tego organu różni się znacznie, a z drugiej korzystają one z szerokiego wachlarza modeli kontroli. W większości państw kontrola sprawozdań finansowych partii przeprowadzana jest kwartalnie, rocznie lub co dwa lata i nie ogranicza się do okresu kampanii wyborczych.

50. Zbadane państwa członkowskie można podzielić na grupy w zależności od stopnia szczegółowości, w jakim zdefiniowany jest zakres kompetencji nadzorczych. Niektóre państwa członkowskie przewidują skrojone do celów i względnie określone uprawnienia nadzorcze, inne przyznają organom nadzorczym szersze lub mniej zdefiniowane uprawnienia.

51. Większość zbadanych państw nakłada jakąś formę ograniczeń na wydatki partii politycznych albo wyłącznie w okresach kampanii wyborczych, albo również poza tymi okresami. Obowiązek dokumentowania wydatków również istnieje w większości zbadanych państw; jednakże rygorystyczność wymagań różni się.

52. Sankcje za nieprzestrzeganie zasad wydatkowania występują w różnych formach w większości państw członkowskich, począwszy od upomnień i kar administracyjnych, a skończywszy na utracie lub zawieszeniu finansowania partii, rozwiązaniu partii lub nawet sankcjach karnych.

53. Trybunał zwraca uwagę *in genere*, że wydaje się istnieć konsensus co do nadzoru nad finansami partii politycznych; jednakże środki, za pomocą których państwa członkowskie realizują ten cel, znacznie się od siebie różnią.

B. Inne materiały międzynarodowe

54. Wytyczne w sprawie regulacji prawnej partii politycznych (CDL-AD(2010)024) sporządzone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (BIDPC) oraz Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”) i przyjęte przez Komisję Wenecką w dniach 15-16 października 2010 r., stanowią:

„Wprowadzenie

...

6. Partie polityczne są prywatnymi zrzeszeniami pełniącymi kluczową rolę jako aktorzy polityczni w sferze publicznej. Osiągnięcie właściwej równowagi pomiędzy sprawowaną przez państwo regulacją prawną partii jako aktorów publicznych a poszanowaniem praw podstawowych członków partii jako obywateli prywatnych, w tym ich prawa do zrzeszania się, wymaga starannie opracowanego i wąsko zdefiniowanego prawa. Prawo takie nie powinno ingerować w Wolność zrzeszania się.

...

Prawa podstawowe przyznane partiom politycznym

11. Wolność zrzeszania się jest podstawowym prawem regulującym funkcjonowanie partii politycznych. Zbiór uznawanych, powszechnych, europejskich i innych regionalnych traktatów przyznał prawo do korzystania w pełni ze swobody zrzeszania się, w tym do zakładania zrzeszeń o charakterze politycznym, wszystkim jednostkom... W związku z tym grupy jednostek podejmujących decyzję o zrzeszeniu się jako partia polityczna muszą również otrzymać pełną ochronę związanych z tym praw. Prawa do swobodnego zrzeszania się, wyrażania opinii oraz zgromadzeń mogą być poddane jedynie ograniczeniom, które są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie.

...

Zasady

...

Zasada 3. Legalność

16. Wszelkie ograniczenia nakładane na prawo jednostek do swobodnego zrzeszania się i wyrażania opinii powinny mieć swoją podstawę formalną w konstytucji państwa lub aktach prawnych ustanowionych przez parlament ... Prawo musi być jasne i precyzyjne, wskazywać partiom politycznym zarówno, jakie działania są uznawane za bezprawne, jak również jakie sankcje są przewidziane w przypadkach naruszeń...

Zasada 4. Proporcjonalność

17. Wszelkie ograniczenia nakładane na prawa partii politycznych muszą być w swojej istocie proporcjonalne i skuteczne w osiągnięciu ich określonego celu. W szczególności, w zakresie partii politycznych, z uwagi na fundamentalną rolę, jaką odgrywają one w procesie demokratycznym, proporcjonalność powinna być ostrożnie ważona, a środki zakazu stosowane wąsko. Jak wskazano powyżej, nakładane powinny być jedynie takie ograniczenia, które są konieczne w demokratycznym społeczeństwie i przewidziane przez ustawę. Ograniczenia nie spełniające tych kryteriów nie mogą być słusznie uznane za proporcjonalne do przestępstwa...

Zasada 8. Dobra administracja ustawodawstwem odnoszącym się do partii politycznych

21. ...Zakres i uprawnienia organów regulacyjnych powinny być wyraźnie określone w ustawie... Decyzje wpływające na prawa partii politycznych powinny być podejmowane w sposób sprawny...

Zasada 10. Odpowiedzialność

23. Partie polityczne mogą uzyskiwać określone przywileje prawne z tytułu rejestracji jako partia polityczna, które to przywileje nie są dostępne innym zrzeszeniom... W rezultacie posiadania przywilejów nieprzyznawanych innym zrzeszeniom, właściwe jest nałożenie na partie polityczne pewnych wymogów w związku z uzyskaniem przez nie statusu prawnego. Mogą one przyjąć formę obowiązków informacyjnych lub przejrzystości ustaleń finansowych. Ustawodawstwo powinno szczegółowo określać prawa i obowiązki towarzyszące uzyskaniu statusu prawnego partii politycznej”.

55. Uwagi interpretacyjne do wytycznych stanowią:

„Zasady ogólne

...

Legalność

49. Wszelkie ograniczenia swobody zrzeszania się muszą mieć swoją podstawę w prawie wynikającym z konstytucji państwa lub aktu prawnego ustanowionego przez parlament, aniżeli w regulacjach niższego szczebla, oraz muszą również być zgodne z właściwymi aktami międzynarodowymi. Takie ograniczenia muszą być jasne, łatwe do zrozumienia oraz mieć jednolite zastosowanie celem zapewnienia, aby wszystkie jednostki i partie były w stanie zrozumieć konsekwencje ich naruszenia. Ograniczenia muszą być konieczne w demokratycznym społeczeństwie... Aby mieć pewność, że ograniczenia nie są nakładane niesłusznie, prawo musi być napisane w sposób pieczołowity, aby nie było ono ani zbyt szczegółowe, ani zbyt ogólnikowe.

Proporcjonalność

50. ...

Proporcjonalność powinna być rozważana na podstawie szeregu czynników, w tym:

- Charakteru przedmiotowego prawa;
- Celu proponowanego ograniczenia;
- Charakteru i zakresu proponowanego ograniczenia;
- Relacji (związku) pomiędzy charakterem ograniczenia a jego celem;
- Istnienie jakichkolwiek mniej restrykcyjnych środków możliwych do zastosowania w danych okolicznościach dla spełnienia wskazanego celu.

...

Regulacja prawna finansów partii i kampanii

...

Wymogi w zakresie sprawozdawczości finansów politycznych

201. Art. 7 ust. 3 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (KNZPK) zobowiązuje państwa sygnatariuszy do podjęcia wysiłków w dobrej wierze w celu zwiększenia przejrzystości finansowania kandydatów na wybieralne urzędy państwowe i partii politycznych. Ujawnienie finansowania politycznego jest głównym instrumentem programowym dla zapewnienia takiej przejrzystości.

202. Partie polityczne powinny być zobowiązane do przedkładania sprawozdań ujawniających do właściwego organu regulacyjnego nie rzadziej niż raz w roku, nawet w okresach poza kampanią wyborczą. Sprawozdania takie powinny ujawniać otrzymywane darowizny oraz objaśniać wszelkie wydatki.

...

Nadzór nad partiami politycznymi - ustanowienie organów regulacyjnych

...

Zakres działania i kompetencje organów regulacyjnych

219. Trzeba wyraźnie określić, które organy są odpowiedzialne za regulowanie prawne partii politycznych. Konieczne są również jasne wytyczne wyznaczające ich funkcje oraz granice ich kompetencji.

...

221. Ustawodawstwo powinno w sposób jasny definiować proces podejmowania decyzji przez organy regulacyjne. Organy, którym powierzono nadzór nad partiami politycznymi, powinny powstrzymać się od nadmiernej kontroli nad działaniami partii. Większość tych funkcji stanowi wewnętrzne sprawy partii i powinna znaleźć się w zasięgu zainteresowania organów państwa tylko w wyjątkowych okolicznościach, a i wtedy tylko w celu zapewnienia zgodności z prawem.

...

Sankcje przeciwko partiom politycznym za nieprzestrzeganie prawa

224. Sankcje powinny być nakładane na partie polityczne, co do których zostanie stwierdzone, że naruszyły one właściwe przepisy. Sankcje muszą w każdym przypadku być obiektywne, wykonalne, skuteczne i proporcjonalne do ich konkretnych celów...

225. Powinien istnieć szereg, różnych rodzajów sankcji za nieprzestrzeganie prawa. Jak wskazano powyżej, sankcje muszą pozostawać w związku z naruszeniem oraz respektować zasadę proporcjonalności. Sankcje takie powinny obejmować:

- Kary administracyjne, których wysokość powinna uwzględniać charakter naruszenia, w tym to, czy naruszenie ma charakter powtarzalny;
- Częściową lub pełną utratę finansowania publicznego oraz innych form wsparcia publicznego, która to sankcja mogłaby być nakładana jako tymczasowy środek na określony czas;
- Wykluczenie możliwości uzyskania wsparcia publicznego w przyszłości przez określony czas;
- Częściową lub pełną utratę zwrotu kosztów kampanii wyborczej;
- Przepadek na rzecz skarbu państwa pomocy finansowej uprzednio przekazanej lub przyjętej przez partię;
- Wykluczenie możliwości przedstawiania kandydatów podczas wyborów przez określony czas;
- Sankcje karne w sprawach poważnych naruszeń, nakładane na członków partii odpowiedzialnych za naruszenie;
- Unieważnienie wyboru kandydata na stanowisko, jednakże tylko na podstawie ustaleń sądu [dokonanych] w zgodzie z właściwymi środkami ochrony prawnej dla [zapewnienia] słusznego procesu i tylko w przypadkach, gdy jest prawdopodobne, że naruszenie prawa wpłynęło na wynik wyborów;
- Utrata statusu zarejestrowanej partii”.

56. Wytyczne w sprawie tworzenia prawodawstwa dotyczącego partii politycznych: Niektóre szczególne kwestie(CDL-AD(2004)007rev), przyjęte przez Komisję Wenecką w dniach 12-13 marca 2004 r., stwierdzają w paragrafie 11 Raportu wyjaśniającego:

„Daleko idąca autonomia partii politycznych jest kamieniem węgielnym wolności zgromadzeń i zrzeszania się oraz wolności wyrażania opinii, podlegających ochronie przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka, Konwencja wymaga, by ingerencja w wykonywanie tych praw była oceniana w świetle tego, co jest ‘konieczne w demokratycznym społeczeństwie’”.

PRAWO

I. ZASTRZEŻENIA WSTĘPNE RZĄDU

57. Rząd stwierdził, że skarga skarżącej partii powinna zostać odrzucona ze względu na niedochowanie sześciomiesięcznego terminu w odniesieniu do orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego za 2007 r. Oświadczył on, że właściwe, ostateczne orzeczenie zostało doręczone skarżącej partii w dniu 4 kwietnia 2012 r. i zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu 5 kwietnia 2012 r. Skarżąca partia powinna więc była wnieść skargę do Trybunału w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, niezależnie od tego kiedy zmaterializowały się konsekwencje finansowe tego orzeczenia.

58. Skarżąca partia odpowiedziała, że przedmiotowy sześciomiesięczny termin powinien być liczony od dnia 10 stycznia 2013 r., to jest od daty, w której otrzymała ona finansowanie od Państwa na rok 2013, pomniejszone o kwotę skonfiskowaną w związku z jej sprawozdaniem finansowym za 2007 r. Zapewniła, że dokładna kwota jej zobowiązania z tytułu sprawozdania finansowego za 2007 r. stała się jasna dopiero w dniu, w którym pieniądze zostały faktycznie skonfiskowane przez Państwo, gdyż przed tą datą nie mogło być możliwe obliczenie naliczonych odsetek za zwłokę.

59. Jak Trybunał wielokrotnie powtarza, zgodnie z art. 35 § 1 Konwencji, może on zająć się sprawą wyłącznie w terminie sześciu miesięcy od ostatecznej decyzji wydanej w ramach wyczerpania krajowych środków odwoławczych (patrz *M.N i Inni p. San Marino*, nr 28005/12, § 44, 7 lipca 2015 r.). Cele tej zasady zostały podsumowane przez Wielką Izbę w sprawie *Sabri Güneş p. Turcji* ([WI], nr 27396/06, § 39-40, 29 czerwca 2012 r.). Trybunał w dalszej kolejności wskazuje, że w przypadku gdy skarżący jest uprawniony do otrzymania automatycznie pisemnej kopii ostatecznej decyzji krajowej, przedmiot i cel art. 35 § 1 Konwencji są najlepiej spełnione przez liczenie sześciomiesięcznego terminu począwszy od daty doręczenia pisemnego orzeczenia (patrz *Worm p. Austrii*, 29 sierpnia 1997 r., § 33, Zbiór Wyroków i Decyzji 1997-V; *Dayanan p. Turcji*, nr 7377/03, § 24, 13 października 2009 r.; oraz *Sabri Güneş*, cyt. powyżej, § 53).

60. Przechodząc do okoliczności sprawy, Trybunał zauważa, że orzeczenie dotyczące sprawozdania finansowego skarżącej partii za 2007 r. zostało wydane przez Sąd Konstytucyjny w dniu 7 marca 2012 r. Nie jest przedmiotem sporu pomiędzy stronami, że orzeczenie to zostało doręczone skarżącej partii w dniu 4 kwietnia 2012 r. i że nie została wniesiona od niego żadna apelacja. W tych okolicznościach, według ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, skarżąca partia powinna była

wnieść swoją skargę w związku z tym orzeczeniem w terminie sześciu miesięcy od dnia 4 kwietnia 2012 r., podczas gdy czekała ona z wniesieniem tej skargi do Trybunału do dnia 16 marca 2013 r.. Skarżąca partia argumentowała, że nie można było od niej oczekiwać wniesienia skargi wcześniej ze względu na niepewność co do kwoty odsetek za zwłokę, które byłaby zobowiązana zapłacić, a która stała się znana dopiero w momencie, gdy Państwo skonfiskowało jej środki finansowe w dniu 10 stycznia 2013 r. W opinii Trybunału, argumenty skarżącej partii mogłyby być wzięte pod rozwagę, jeżeli jej skarga dotyczyłaby wyłącznie lub głównie kwoty odsetek za zwłokę zapłaconych na rzecz Państwa. Jednakże, mając na uwadze, że przedmiotowa skarga wiązała się z istotą kontroli przeprowadzonej przez Sąd Konstytucyjny w odniesieniu do jej sprawozdania finansowego za 2007 r., sześciomiesięczny termin powinien być liczony od dnia, w którym ostateczne orzeczenie Sądu Konstytucyjnego zostało doręczone w związku z tą kontrolą.

61. Wynika stąd, że skarga w części, w jakiej dotyczy badania sprawozdania finansowego skarżącej partii za rok 2007, jest niedopuszczalna przez wzgląd na niedochowanie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego w art. 35 § 1 Konwencji i podlega odrzuceniu na podstawie art. 35 § 4.

II. DOMNIEMANE NARUSZENIE ART. 11 KONWENCJI

62. Skarżąca partia podniosła, że nakazy konfiskaty wydane przez Sąd Konstytucyjny w związku z rzekomymi nieprawidłowościami w jej wydatkach w latach 2008 i 2009 spowodowały znaczne obciążenie finansowe w jej działalności politycznej, naruszając w ten sposób jej prawo do swobodnego zrzeszania się na gruncie art. 11 Konwencji, który stanowi:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego zrzeszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

63. Trybunał zauważył na wstępie, że skarga w tym przedmiocie nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 § 3 (a) Konwencji. W dalszej kolejności zauważył, że nie jest ona niedopuszczalna z jakichkolwiek innych przyczyn. Musi zostać w konsekwencji uznana za dopuszczalną.

64. Trybunał potwierdził wielokrotnie kluczową rolę, jaką w systemie demokratycznym odgrywają partie polityczne korzystające z wolności i praw gwarantowanych w art. 11 Konwencji. Partie polityczne są formą zrzeszania się kluczową dla prawidłowego funkcjonowania demokracji. W świetle roli odgrywanej przez partie polityczne, jakiegokolwiek środki podejmowane przeciwko nim oddziałują zarówno na wolność zrzeszania się, jak i w konsekwencji na demokrację w danym Państwie (patrz *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni p. Turcji* [WI], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 87, ETPCz 2003-II, oraz *Republikańska Partia Rosji p. Rosji*, nr 12976/07, § 78, 12 kwietnia 2011 r.). Trybunał zbada zatem, czy sankcje nałożone przez Sąd Konstytucyjny na skarżącą partię w rozpatrywanej sprawie stanowiły ingerencję w jej prawo do swobodnego zrzeszania się, a jeżeli tak, to czy ingerencja ta była uzasadniona.

A. Czy wystąpiła ingerencja

1. Argumenty stron

(a) Rząd

65. Rząd podniósł, że partie polityczne, jako niezastąpione elementy demokratycznego życia politycznego, są zobowiązane poddawać swoją działalność, w tym swoją działalność finansową, kontroli publicznej w celu zapewnienia „przejrzystości”, którą można osiągnąć wyłącznie poprzez nadzór nad ich finansami. Sąd Konstytucyjny, któremu została powierzona w Konstytucji funkcja sprawowania tego nadzoru, zgodnie z tym skontrolował sprawozdania finansowe skarżącej partii za lata 2007, 2008 i 2009 i ustalił, że niektóre jej wydatki zostały poniesione z naruszeniem ustawy o partiach politycznych, co doprowadziło do zaliczenia mienia partii jako przychodu Skarbu Państwa w kwotach odpowiadających bezprawnym wydatkom. Przedmiotowe kwoty były jednakże relatywnie niskie w porównaniu do wpływów skarżącej partii za lata podlegające badaniu. Ponadto, większość wpływów skarżącej partii pochodziła z finansowania państwowego. W świetle tych czynników, zaskarżone orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nie stanowiły ingerencji w prawo skarżącej partii do swobodnego zrzeszania się.

(b) Skarżąca partia

66. Skarżąca partia utrzymywała, że gdy partia polityczna została pozbawiana części swoich środków, popadła w kłopoty finansowe, które nieuchronnie osłabiły jej zdolność do konkurowania w sferze politycznej, co miało miejsce w rozpatrywanej sprawie. Podniosła, że w rezultacie presji finansowej spowodowanej przez zaskarżone orzeczenia Sądu Konstytucyjnego została zmuszona do ograniczenia części swoich wydatków przewidzianych na 2013 r. W tym zakresie finansowanie

przydzielane lokalnym oddziałom zostało znacznie ograniczone (o łączną kwotę 2.434.000 TRY, co odpowiadało około 1.030.860 EUR na dzień 1 stycznia 2013 r.), co doprowadziło do zamknięcia niektórych z tych oddziałów. Podobnie finansowanie sekcji kobiecych i młodzieżowych oraz programów szkoleniowych zostało w drastyczny sposób obcięte. Centrala również mierzyła się z trudnościami w ponoszeniu swoich kosztów administracyjnych, jako że skonfiskowana kwota uszczupliła o około 43% fundusze alokowane do budżetu administracyjnego, co w przybliżeniu odpowiadało 158 dziennym wydatkom administracyjnym.

2. Ocena Trybunału

67. Trybunał zauważa, że w konsekwencji kontroli ksiąg skarżącej partii za rok 2008 i 2009, Sąd Konstytucyjny uznał niektóre z jej wydatków za bezprawne na podstawie ustawy o partiach politycznych i nakazał konfiskatę mienia partii w kwocie odpowiadającej bezprawnym wydatkom. Przedmiotowa kwota, która łącznie stanowiła około 2.735.208 TRY (około 1.154.840 EUR) z odsetkami, została zapłacona na rzecz Skarbu Państwa w 2013 r.

68. Skarżąca partia twierdziła, że sankcje finansowe nałożone przez Sąd Konstytucyjny pozbawiły ją środków do wykonywania niektórych z jej politycznych działań i w konsekwencji stanowiły ingerencję w jej wolność zrzeszania się. Utrzymywała, że przez wzgląd na to, iż kwoty nałożone jako sankcje w związku ze sprawozdaniami finansowymi za 2007, 2008 i 2009 r. zostały łącznie zapłacone w 2013 r., została zmuszona do obciążenia wydatków przewidywanych na ten rok, co skutkowało odroczeniem lub wstrzymaniem niektórych z jej politycznych działań i postawiło ją w niekorzystnej sytuacji *vis-à-vis* jej konkurentów.

69. Trybunał dostrzega konieczność nadzorowania działalności finansowej partii politycznych dla zagwarantowania odpowiedzialności finansowej i przejrzystości, które służą zapewnieniu zaufania publicznego do procesu politycznego. Przez wzgląd na fundamentalną rolę odgrywaną przez partie polityczne w prawidłowym funkcjonowaniu demokracji, można uznać, że opinia publiczna ma interes w tym, aby były one nadzorowane oraz aby nakładano na nie sankcje za jakiegokolwiek nieprawidłowe wydatki. W szczególności dotyczy to partii politycznych, które otrzymują finansowanie publiczne, tak jak skarżąca partia. Trybunał zgadza się więc z rządem, że kontrola finansów partii politycznych jako taka nie rodzi problemu na gruncie art. 11.

70. Trybunał zauważa jednak, że nie istnieje jednolita praktyka wśród państw członkowskich Rady Europy co do nadzoru nad sprawozdaniami finansowymi partii politycznych (patrz paragraf 53 powyżej). Państwa członkowskie korzystają z relatywnie szerokiej swobody w określaniu sposobów kontroli finansów partii politycznych oraz rodzajów sankcji za nieprawidłowe transakcje finansowe.

71. Jednakże owa swoboda nie ma charakteru nieskończonego i tam, gdzie kontrola finansów partii politycznej prowadzi do zablokowania jej działalności, może ona stanowić ingerencję w prawo do swobody zrzeszania się.

72. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał dostrzega twierdzenia skarżącej partii, które nie były kontestowane przez rząd, co do wpływu, jaki sankcje finansowe nałożone przez Sąd Konstytucyjny miały na jej działalność polityczną, w szczególności w odniesieniu do jej lokalnych oddziałów, sekcji kobiecych i młodzieżowych oraz programów szkoleniowych. Wydaje się, że przedmiotowe sankcje miały znaczący wpływ na działalność skarżącej partii, przy czym podkreśla ona, że nie można uwzględnić pełnego wpływu tychże sankcji w analizie sprawy ze względu na stwierdzenie niedopuszczalności skargi w odniesieniu do sankcji dotyczących sprawozdania finansowego za 2007 r. (patrz paragraf 61 powyżej). Pomimo tego zauważa, że same tylko sankcje odnoszące się do sprawozdań za 2008 i 2009 r. dotyczyły łącznej kwoty 2.735.208 TRY (ok. 1.154.840 EUR). Już sama ta kwota odpowiada za większość cięć, które dotknęły lokalne oddziały w 2013 r., i których znaczenie wzrosło ze względu na zbliżające się lokalne wybory w marcu 2014 r. Wbrew twierdzeniom rządu, Trybunał nie uważa tej kwoty za mało istotną. Wobec tego uznaje on, że przedmiotowe sankcje stanowiły ingerencję w działalność polityczną skarżącej partii i w konsekwencji w jej wolność zrzeszania się na gruncie art. 11 Konwencji. Okoliczność, iż część wpływu rocznego skarżącej partii stanowi finansowanie państwowe (patrz tabela w paragrafie 13 powyżej) nie zmienia ustaleń Trybunału w tym zakresie, gdyż świadczenie wsparcia finansowego na rzecz partii politycznych nie daje państwu wolnej ręki do ingerowania w ich polityczne i/lub finansowe sprawy. Niezależnie od tego Trybunał zauważa, że wbrew twierdzeniom rządu finansowanie państwowe za rok 2008 i 2009 stanowiło tylko ok. jedną trzecią łącznych wpływów skarżącej partii.

B. Czy ingerencja była uzasadniona

73. Ingerencja będzie stanowić naruszenie art. 11, chyba że była „określona ustawą”, dążyła do osiągnięcia jednego z uprawnionych celów określonych w § 2 tego przepisu oraz była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” dla osiągnięcia tychże celów (patrz *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, § 51).

I. Argumenty stron

(a) Czy ingerencja była zgodna z prawem

(i) Rząd

74. Rząd przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 61 ustawy o partiach politycznych zawiera listę sposobów, w jakie partie polityczne mogą w zgodzie z prawem uzyskiwać wpływy. Ustawa nie zawiera jednakże podobnej listy w odniesieniu do wydatków, które byłyby dopuszczalne w ramach celów partii politycznej. Ta kwestia została pozostawiona do ustalenia Sądowi Konstytucyjnemu. Rząd stwierdził, że wiele wydatków, które zostały uznane za bezprawne przez Sąd Konstytucyjny w niniejszej sprawie, takich jak wydatki na podróże i inne wydatki osobiste, do których nie była dołączona decyzja właściwego organu partii, zakup leków dla członków personelu, płatność odsetek za zwłokę oraz opłat za opóźnione płatności, jak również płatność mandatów drogowych i innych tego typu kar, była również penalizowana przez Sąd Konstytucyjny w przeszłości. W tym zakresie, rząd przywołał szereg orzeczeń wydanych przez Sąd Konstytucyjny w grudniu 2010 r. przeciwko innym partiom politycznym. Według rządu, Sąd Konstytucyjny wytworzył więc jednolite orzecznictwo w tej sprawie, które mogło służyć za wskazówki dla partii politycznych co do regulowania ich wpływów i wydatków, w szczególności mając na uwadze, że wszystkie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego były publikowane w Dzienniku Urzędowym.

75. Rząd przyznał, że na skutek zmian wprowadzonych do art. 74 ustawy o partiach politycznych, zakres wydatków partii politycznych został rozszerzony i partie mogły odtąd same ustalać, które działania polityczne uważały za niezbędne dla własnych celów. Przedmiotowe zmiany nie miały jednak zastosowania do sprawozdań finansowych skarżącej partii w obecnej sprawie, gdyż sprawozdania te poprzedzały wejście w życie nowelizacji.

76. W stosunku do obowiązku przedstawienia dokumentów potwierdzających wydatki powyżej określonej kwoty, rząd oświadczył, że rodzaje wymaganych dokumentów były, podobnie, nieokreślone we właściwym prawie. Sąd Konstytucyjny wziął więc w toku kontroli pod uwagę pomocniczo właściwe przepisy ustawy o trybie prowadzenia kontroli podatkowych. Rząd dodał jednak, że na skutek przyjęcia nowelizacji art. 74 ustawy o partiach politycznych wydatki partii politycznych mogą obecnie być potwierdzane innymi dokumentami, jeżeli nie było możliwe przedłożenie oryginałów faktur ze względu na siłę wyższą.

77. Przechodząc do sankcji za naruszenia przewidzianych w ustawie o partiach politycznych, rząd stwierdził, iż dostępne były różnego rodzaju sankcje, włączając w to konfiskatę mienia partii politycznej w kwotach odpowiadających jej nieudokumentowanym wydatkom. Była również

możliwość zastosowania sankcji karnych, w tym kary więzienia, w przypadku gdy kontrola Sądu Konstytucyjnego byłaby utrudniona przez wzgląd na nieprzedłożenie skonsolidowanych sprawozdań finansowych lub jakichkolwiek innych żądanych dokumentów, w wyznaczonym terminie lub w całości. Na gruncie art. 102 ustawy, nieprzedłożenie skonsolidowanych sprawozdań finansowych do Sądu Konstytucyjnego mogłoby również prowadzić do wstrzymania finansowania ze strony Państwa. Art. 104 przewiduje natomiast mechanizm ostrzegania, zgodnie z którym Sąd Konstytucyjny może wydać upomnienie w stosunku do partii politycznej, która naruszyła obligatoryjne przepisy ustawy o partiach politycznych lub jakichkolwiek innych właściwych ustaw. W swoich orzeczeniach, stanowiących przedmiot niniejszej skargi, Sąd Konstytucyjny ustalił, że część wydatków skarżącej partii była bezprawna, gdyż nie była zgodna z jej celami i/lub pozostawała poza zakresem jej działalności politycznej, nie była poniesiona w imieniu prawnej jednostki organizacyjnej partii lub nie została udokumentowana oryginałami faktur. Wskutek tego mienie partii w kwotach odpowiadających tym bezprawnym wydatkom zostało zgłoszone Skarbowi Państwa jako przychód. Skarżąca partia została również ostrzeżona o niektórych z jej wydatków.

(ii) Skarżąca partia

78. Skarżąca partia utrzymywała, że ingerencja w jej prawo do swobodnego zrzeszania się nie była „określona ustawą” w rozumieniu art. 11 Konwencji. Stwierdziła ona, że przedmiotowa ingerencja została oparta głównie na art. 69 § 3 Konstytucji, który stanowił, że: „wpływy i wydatki partii politycznych powinny być zgodne z ich celami”. Nie było jednak wytycznych w ustawie lub gdzie indziej co do tego, jakie wydatki mogły zostać zgodnie z prawem poniesione w zakresie „celów partii politycznej”, czy też co byłoby uznane za stanowiące „działalność polityczną”. Ponadto art. 74 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, który powierzył Sądowi Konstytucyjnemu zadanie kontroli „zgodności z prawem” finansów partii politycznych, był również sformułowany z użyciem nieprecyzyjnych sformułowań, pozostawiając w konsekwencji temu sądowi swobodę przyjęcia nadmiernie formalnej i restrykcyjnej interpretacji ogólnikowych wymogów Ustawy. Ta niepewność co do dokładnego charakteru wymogów w zakresie wydatków, w połączeniu z brakiem precyzji co do zakresu i zasięgu kompetencji Sądu Konstytucyjnego, uniemożliwiła przewidzenie prawdopodobnych konsekwencji ponoszonych wydatków. Przykładowo, skarżąca partia nie mogła wiedzieć, że wydatki na podróże, koszty prawne czy koszty sądowe, prezenty i kwiaty przekazywane podczas ślubów, czy też oficjalne kolacje związane z działalnością polityczną partii nie mogły być zgodnie z prawem uznane za wydatki partii.

79. Skarżąca partia podkreśliła, że wszystkie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego przywołane przez rząd jako precedensy zostały wydane w 2010 r. Nie mogły więc stanowić jakiegokolwiek wskazówki dla partii co do tego, jak regulować swoje wydatki we właściwym okresie. Skarżąca partia stwierdziła zatem, że wobec braku solidnych kryteriów prawnych w zakresie wydatków partii politycznych nie było możliwe zapewnienie ciągłości w kontrolach przeprowadzanych przez Sąd Konstytucyjny i argumentowała, że sytuacja ta była sprzeczna z zasadą pewności prawa.

80. Skarżąca partia zwróciła ponadto uwagę Trybunału na fakt, że art. 74 ustawy o partiach politycznych został zmieniony w 2011 r. I mimo że skarżąca partia nie mogła skorzystać z tych zmian, niektóre z nich korespondowały z podstawami skarg, które następnie podnosiła ona przed Sądem. W szczególności zmiany dokonane w ust. 1 art. 74 (patrz paragraf 45 powyżej) stanowiły dowód na to, że wcześniej nadzór Sądu Konstytucyjnego nad finansami partii politycznych był wykonywany w sposób, który niesłusznie ograniczał ich działalność i szczegółowo badał ich celowość. Przedmiotowe zmiany przyniosły więc bardzo oczekiwane doprecyzowanie przepisów Ustawy dotyczących kontroli wydatków partii politycznych.

81. Co do sankcji dostępnych na gruncie właściwej Ustawy, skarżąca partia powtórzyła, że nie było jasne, kiedy sankcja „zaliczenia jako przychód Skarbu Państwa” miałaby zostać nałożona, wobec braku jasnych kryteriów tego, co stanowiło wydatki, które mieściły się w celach lub zakresie działalności politycznej partii politycznych. Co do upomnień, skarżąca partia utrzymywała, że podobnie brak było kryteriów, które wyjaśniałyby okoliczności, w jakich upomnienia mogły być wydawane, oraz że wydawanie upomnień pozostawione było swobodnemu uznaniu Sądu Konstytucyjnego. Skarżąca partia utrzymywała, że podobne okoliczności niekiedy mogły pociągać za sobą bardziej poważną sankcję konfiskaty mienia, a innym razem kończyły się wydaniem upomnień; w konsekwencji nie było możliwe przewidzenie, kiedy miałyby zostać wydane upomnienie.

82. Na poparcie swoich argumentów skarżąca partia przywołała wytyczne wydane przez OBWE/BIDPC i Komisję Wenecką w sprawie przepisów regulujących partie polityczne, które stanowiły w paragrafie 16, że prawo, które wprowadza ograniczenia względem prawa jednostek do swobodnego zrzeszania się „musi być jasne i precyzyjne, wskazując partiom politycznym zarówno to, jakie działania są uznawane za bezprawne, jak i to, jakie sankcje są przewidziane w razie naruszeń (patrz paragraf 54 powyżej.).

(b) Czy ingerencja dążyła do osiągnięcia uprawnionych celów i była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”

(i) Rząd

83. Rząd argumentował, że sankcje będące przedmiotem rozpatrywanej sprawy dążyły do osiągnięcia szeregu uprawnionych celów, takich jak zapewnienie wypełnienia funkcji partii politycznych, ochrona ich pozycji konstytucyjnej, zapewnienie przestrzegania „zasady przejrzystości” w demokratycznych społeczeństwach oraz informowanie opinii publicznej, a także że były one konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla osiągnięcia tychże celów. Rząd argumentował również, że kwoty skonfiskowane od skarżącej partii były relatywnie niskie w porównaniu z jej wpływami za okres poddany badaniu.

(ii) Skarżąca partia

84. Skarżąca partia stwierdziła w odpowiedzi, że żaden z uprawnionych celów przywołanych przez rząd nie został wspomniany przez Sąd Konstytucyjny w jego orzeczeniach. W związku z tym, twierdzenia rządu w tej mierze były bezpodstawne. Ponadto rząd nie był w stanie wykazać jakiegokolwiek związku pomiędzy nałożonymi sankcjami a uprawnionymi celami, do których miano dążyć.

85. Skarżąca partia utrzymywała również, że w zakresie w jakim konfiskata mienia partii politycznej zmusiła ją do ograniczenia swoich wydatków i zaprzestania swoich działań w związku z trudnościami finansowymi będącymi następstwem tej konfiskaty, taki środek nie mógł być uznany za proporcjonalny do żadnego z uprawnionych celów, nawet jeżeli cele te faktycznie kiedykolwiek istniały. Skarżąca partia podkreśliła, że o ile rząd argumentował, iż kwoty skonfiskowane były relatywnie niskie w porównaniu do wpływów partii, o tyle stwierdzenie to nie miało żadnego znaczenia dla „testu proporcjonalności” wyznaczonego przez Trybunał. Niekorzystne konsekwencje zaskarżonych sankcji nałożonych na partię zostały już przedstawione uwadze Trybunału (patrz paragraf 66 powyżej). Konsekwencje te zostały spowodowane przez subiektywną i restrykcyjną interpretację Sądu Konstytucyjnego wymogów prawnych co do wydatków, jak i formalności związanych z przedstawieniem dokumentacji potwierdzającej i nie wiązały się jako takie z jakimkolwiek nadużyciem, korupcją czy innymi przestępstwem finansowym po stronie partii. Zważywszy na charakter przedmiotowych nieprawidłowości, w tym tych dotyczących dokumentowania, bardziej właściwe byłoby wydanie upomnień lub wydanie uprzedniego wezwania do ich usunięcia, jednakże ustawa nie przewidywała takiej możliwości. W tych okolicznościach nie można uznać, że nałożone sankcje były konieczne w demokratycznym społeczeństwie.

2. Ocena Trybunału

86. Trybunał podkreśla ponownie, że wyrażenie „określone ustawą” wymaga po pierwsze, by zaskarżony środek miał swoje podstawy w prawie krajowym. Odnosi się ono także do jakości przedmiotowego prawa, wymagając, by było ono przystępne dla zainteresowanych osób i sformułowane z wystarczającą precyzją, by umożliwić im – w razie potrzeby po zasięgnięciu właściwej porady – przewidzenie w stopniu uzasadnionym w danych okolicznościach, konsekwencji, z jakimi dane działanie może się wiązać (patrz *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, § 57).

87. Trybunał zauważa, że strony zgodziły się co do tego, iż kontrola sprawozdań finansowych skarżącej partii i wynikające z niej sankcje zostały oparte na art. 69 § 3 Konstytucji oraz art. 70-76 ustawy o partiach politycznych. Zatem formalnie ingerencja w rozpatrywanej sprawie miała podstawy w prawie krajowym. Trybunał zauważa ponadto, że nie była przedmiotem sporu przystępność treści przedmiotowych przepisów. Mimo to skarżąca partia twierdziła, że przedmiotowe przepisy nie spełniały wymogu „zgodności z prawem” na gruncie art. 11 § 2 Konwencji, gdyż po pierwsze nie umożliwiały partii politycznej przewidzenia rodzajów wydatków, które byłyby uznane za bezprawne przez Sąd Konstytucyjny jako pozostające poza zakresem jej „celów”, oraz po drugie były niejasne co do tego, jakie sankcje zostaną nałożone w razie ustalenia, że bezprawność ta wystąpiła.

88. Przed przejściem do badania tej kwestii Trybunał pragnie podkreślić, że o ile brak wątpliwości co do wagi funkcji, jakiej służy kontrola finansowa partii politycznych, to kontrola taka nie powinna nigdy być wykorzystywana jako narzędzie polityczne mające na celu kontrolowanie partii politycznych, w szczególności pod pozorem tego, iż dana partia jest finansowana ze środków publicznych. W celu zapobieżenia nadużywaniu mechanizmu kontroli finansowej dla celów politycznych musi być zastosowany wysoki standard „przewidywalności” w odniesieniu do prawa rządzącego kontrolą finansów partii politycznych, zarówno w zakresie konkretnych nałożonych wymogów, jak i sankcji grożących za naruszenie tychże wymogów. Wagę autonomii partii politycznych w demokratycznych społeczeństwach i konieczności tworzenia w tym zakresie wąsko zdefiniowanych przepisów podkreślają również wytyczne OBWE/BIDIPC i Komisji Weneckiej (patrz paragrafy 54-56 powyżej). Trybunał zbada teraz, czy wymagany standard przewidywalności został spełniony przez właściwe tureckie przepisy obowiązujące w okresie objętym niniejszą sprawą.

(a) Przewidywalność „bezprawnych wydatków”

89. Trybunał zauważa na podstawie właściwego prawa krajowego (patrz paragrafy 43 i 44 powyżej), jak również na podstawie orzeczeń Sądu

Konstytucyjnego będących przedmiotem niniejszych rozważań, że wydatki partii politycznej uznaje się za bezprawne w następujących sytuacjach: (i) gdy wydatki nie zostały poniesione w związku z realizacją „celów partii politycznej” i „w imieniu prawnej jednostki organizacyjnej partii politycznej”, po decyzji właściwego organu partii; lub (ii) gdy wydatki nie zostały potwierdzone za pomocą niezbędnych dokumentów, niezależnie od tego, czy były co do zasady zgodne z prawem. Trybunał zwraca uwagę na wstępie, że zarzuty skarżącej partii w ramach tego aspektu odnosiły się do pierwszej z tych sytuacji. Jako takie, nie obejmowały one jakichkolwiek twierdzeń co do nieprzewidywalności w zakresie obowiązków dokumentacyjnych (patrz paragrafy 78-81 powyżej). Trybunał ograniczył więc odpowiednio swoje badanie.

90. Trybunał zwraca uwagę, że nie jest przedmiotem sporu pomiędzy stronami, że przed nowelizacją wprowadzoną w 2011 r. ustawa o partiach politycznych nie zawierała żadnych wytycznych co do tego, w jaki sposób należało interpretować „cele partii politycznej” na potrzeb kontroli dokonywanej przez Sąd Konstytucyjny, ani jakie działania znajdowałyby się poza zakresem tychże celów. Rząd w istocie potwierdził, że o ile lista bezprawnych źródeł wpływów została wskazana w art. 61 ustawy o partiach politycznych, podobna lista nie została sporządzona dla bezprawnych wydatków. Trybunał zauważa analogicznie, że przed przedmiotową nowelizacją brak było przepisu w ustawie o partiach politycznych lub gdzie indziej, który to przepis określałby charakter i zakres kontroli przeprowadzanej przez Sąd Konstytucyjny. Trybunał stwierdza zatem *prima facie*, że właściwe prawo krajowe technicznie rzecz biorąc rzeczywiście cierpiało na brak precyzji w tych aspektach.

91. Z drugiej strony, Trybunał odnotowuje również stanowisko rządu stwierdzające, iż wytyczne nie były co prawda sformułowane w prawie pisanym, jednak zostały sformułowane przez Sąd Konstytucyjny, który za pośrednictwem swoich orzeczeń wydawanych na przestrzeni lat określił w sposób jasny, jakie rodzaje wydatków kwalifikują się jako wydatki poniesione w ramach realizowania celów partii politycznej. I tak, według stanowiska rządu wiele spośród wydatków, które Sąd Konstytucyjny uznał za bezprawne w odniesieniu do sprawozdań finansowych skarżącej partii za 2008 i 2009 r., miało swoje precedensy w poprzednich orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego.

92. Trybunał przyznaje, że nie jest możliwe ani wskazane uzyskanie absolutnej precyzji lub rygorystyczności w redagowaniu przepisów prawa, a wiele z przepisów jest sformułowanych nieuchronnie w sposób mniej lub bardziej niejednoznaczny. To na sądzie, któremu powierzono zadanie orzekania, spoczywa właśnie obowiązek rozwiewanie takich wątpliwości interpretacyjnych. Zatem sam fakt, że przepis prawa może być interpretowany na więcej niż jeden sposób nie oznacza, że nie spełnia on wymogu „przewidywalności” na potrzeby Konwencji (patrz, między

innymi, *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cytowany powyżej, § 57, oraz *Zhechev p. Bulgarii*, nr 57045/00, § 40, 21 czerwca 2007 r.).

93. Trybunał zwraca również uwagę, że zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem pojęcie „prawa” musi być rozumiane zgodnie z jego sensem materialnym, nie zaś formalnym. W konsekwencji zawiera ono w sobie wszystko, co składa się na prawo pisane, w tym orzeczenia sądu interpretujące to prawo (patrz, *mutatis mutandis, Kruslin p. Francji*, 24 kwietnia 1990 r., § 29, Seria A nr 176-A). Trybunał musi więc ustalić, czy Sąd Konstytucyjny faktycznie wytworzył spójną, jasną i precyzyjną linię orzecniczą we właściwym czasie, jak twierdzi rząd, które to orzecznictwo pozwoliłoby skarżącej partii przewidzieć, jak będą interpretowane i wykonywane w praktyce niejednoznaczne wymogi Konstytucji i ustawy o partiach politycznych odnoszące się do wydatków partii politycznej, oraz pokierować odpowiednio własnym postępowaniem (patrz, *mutatis mutandis, Association Ekin p. Francji*, nr 39288/98, § 46, ETPCz 2001-VIII).

94. W tej mierze Trybunał zauważa po pierwsze, że orzeczenia Sądu Konstytucyjnego przywołane przez rząd jako precedensy faktycznie odnoszą się do niektórych wydatków uznanych za poniesione bezprawnie przez skarżącą partię w 2008 i 2009 r. Jednakże Trybunał zauważa również, że orzeczenia te były wydane w grudniu 2010 r., to jest po złożeniu ostatecznych sprawozdań finansowych skarżącej partii do Sądu Konstytucyjnego celem kontroli. Trybunał nie może zatem przyjąć tych orzeczeń jako precedensy dla potrzeb rozpatrywanej sprawy.

95. W tych okolicznościach Trybunał stwierdza, że rząd nie przedstawił utrwalonego orzecznictwa wskazującego, że sposób i zakres badania przeprowadzanego przez Sąd Konstytucyjny oraz przyjęta przezeń interpretacja właściwych wymogów zgodności z prawem stanowiły podstawę do przewidywania, iż podniesione wydatki zostaną uznane za bezprawne. Twierdzenia skarżącej partii co do nieprzewidywalności pozostają więc podtrzymane.

96. Trybunał zauważa ponadto, że przedmiotowe orzeczenia Sądu Konstytucyjnego zawierały również pewne nieścisłości, jeżeli chodzi o kryteria mające zastosowanie przy ocenie spełnienia wymogów zgodności z prawem, co zwiększało ich nieprzewidywalność. Trybunał zauważa, na przykład, że w stosunku do większości przedmiotowych bezprawnych wydatków nie jest jasne, czy były one uznane za zupełnie nie do pogodzenia z celami partii i poza zakresem jej działalności politycznej, czy też niektóre z nich byłyby uznane za zgodne z prawem, o ile towarzyszyłaby im „decyzja właściwego organu partii”, wymagana na gruncie art. 70 ustawy o partiach politycznych. Trybunał zwraca uwagę tytułem przykładu, że o ile w stosunku do niektórych wydatków Sąd Konstytucyjny zażądał wyraźnego upoważnienia od właściwego organu partii, w stosunku do innych za wystarczające uznane zostało wyjaśnienie charakteru wydatku, bez

decyzji. Na przykład, chociaż wydatki na żywność dla pracowników firmy Tekel podczas ich akcji protestacyjnej zastały uznane za zgodne z prawem tylko na podstawie przedstawionego wyjaśnienia, posiłki zorganizowane dla niektórych federacji lub stowarzyszeń zostały uznane za niezgodne z prawem (patrz paragraf 19 powyżej). Podobnie wyjaśnienia skarżącej partii, iż kolacje zorganizowane w 2008 r. przez przewodniczącą jej sekcji młodzieżowej dotyczyły pracy związanej z wyborami, zostało zaakceptowane w stosunku do dwóch z tych kolacji, a odrzucone w stosunku do pozostałych, bez przedstawienia uzasadnienia (patrz paragraf 18 powyżej).

97. W opinii Trybunału, niepewność prawna wynikająca z nieprzewidywalności wymogów zgodności z prawem nakładanych przez Sąd Konstytucyjny została jeszcze nasilona opóźnieniami, które miały miejsce w toku postępowania kontrolnego, w braku jakichkolwiek terminów wyznaczonych prawem. Trybunał zauważa w tej mierze, że zakończenie kontroli zajęło Sądowi Konstytucyjnemu, który przeprowadzał ją w całości na piśmie, około trzy lata w przypadku sprawozdania finansowego za 2008 r. i dwa lata w przypadku sprawozdania finansowego za 2009 r. Mając na uwadze znaczące ryzyko finansowe po stronie skarżącej partii, Sąd Konstytucyjny powinien był dołożyć specjalnej staranności, by zakończyć kontrole w rozsądnym terminie, co pozwoliłoby również skarżącej partii dostosować swoje zachowanie, tak by uniknąć sankcji za podobne wydatki w kolejnych latach (patrz argument skarżącej partii w paragrafie 112 poniżej).

(b) Przewidywalność obowiązujących sankcji

98. Skarżąca partia podniosła, że Sąd Konstytucyjny wydał upomnienia w związku z niektórymi jej wydatkami. Jednakże nie było jasne, dlaczego przedmiotowe wydatki skutkowały wydaniem upomnień a nie nałożeniem poważniejszej sankcji konfiskaty mienia, w braku jakichkolwiek wytycznych we właściwej ustawie co do tego, kiedy należy wydać upomnienie, w przeciwieństwie do nakazów konfiskaty. W ocenie skarżącej partii, ta kwestia została pozostawiona całkowicie uznaniu Sądu Konstytucyjnego, co pogłębiało problem nieprzewidywalności.

99. Rząd ze swej strony nie zaprzeczył twierdzeniom skarżącej partii w tym zakresie i ograniczył swoją odpowiedź to potwierdzenia możliwości stosowania mechanizmu upomnień na gruncie art. 104 ustawy o partiach politycznych.

100. Trybunał zauważa, że problem sankcji nakładanych z tytułu bezprawnych wydatków jest regulowany w ustawie o partiach politycznych. Art. 76 tej ustawy, zatytułowany „Sankcje za naruszenia przepisów finansowych”, stanowi, że mienie partii politycznej w kwocie odpowiadającej jej nieudokumentowanym wydatkom podlega zaliczeniu jako przychód Skarbu Państwa. Art. 104 stanowi, że Sąd Konstytucyjny

może wydać partii politycznej upomnienie za każde naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy nakładających obowiązki, na wniosek prokuratora generalnego złożony do Sądu Kasacyjnego.

101. Trybunał w pierwszej kolejności zauważa, że art. 76, który jest bezpośrednio poświęcony sankcjom za naruszenie przepisów finansowych ustawy, przewiduje sankcje tylko w związku z wydatkami, co do których istnieje brak dowodów w postaci dokumentów, i nie wspomina o wydatkach uznanych za bezprawne na innych podstawach, takich jak sprzeczność z celami partii politycznej. Trybunał uważa to jednak za techniczne przeoczenie, gdyż, jak wyraźnie wynika z treści art. 75 dotyczącego zadań kontrolnych Sądu Konstytucyjnego oraz z orzecznictwa tego sądu potwierdzonego w orzeczeniach będących przedmiotem niniejszej sprawy, sankcja w postaci „zaliczenia jako przychód Skarbu Państwa”, o której mowa w art. 76, jest sankcją mającą zastosowanie do wszystkich rodzajów bezprawnych wydatków.

102. Bardziej problematyczny wydaje się jednak mechanizm upomnień wskazany w art. 104 ustawy o partiach politycznych. Trybunał zauważa, że chociaż wskazany powyżej art. 76 nie odnosi się do „upomnień” jako jednej z dostępnych form sankcji w związku z naruszeniem przepisów finansowych, art. 104 jest sformułowany z użyciem na tyle szerokich pojęć, że obejmuje naruszenie *wszelkich* bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy. Zatem, w teorii, wydatek partii politycznej poniesiony z naruszeniem art. 70-76 ustawy może być przedmiotem upomnienia. Ta okoliczność została potwierdzona przez rząd w jego obserwacjach. Potwierdziły ją również orzeczenia Sądu Konstytucyjnego leżące u podstaw niniejszej sprawy. Trybunał zidentyfikował jednak dwa zasadnicze problemy z upomnieniami wydanymi przez Sąd Konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie.

103. Po pierwsze Trybunał zauważa, że przedmiotowe upomnienia nie zostały zainicjowane wnioskiem prokuratora generalnego, czego wymaga art. 104. To, w połączeniu z brakiem wyraźnego odniesienia przez Sąd Konstytucyjny w jego orzeczeniach do art. 104, tworzy niejasność co do faktycznej podstawy prawnej tychże upomnień.

104. Po drugie z ustawy o partiach politycznych czy też ze stanowiska rządu nie wynika jasno, kiedy w odniesieniu do wydatków niespełniających wymagań określonych w Ustawie jest wydawane upomnienie w przeciwieństwie do nakazu konfiskaty. Nie jest też możliwe wywiedzenie jakichkolwiek wyjaśnień z tekstu orzeczeń Sądu Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie czy też z charakteru wydatków, w stosunku do których wydane zostały upomnienia, a które nie wydają się różnić od innych bezprawnych wydatków, które skutkowały nakazami konfiskaty. Trybunał zauważa, tytułem przykładu, że Sąd Konstytucyjny wydał upomnienie w związku z nieprzedstawieniem przez skarżącą partię wyciągów bankowych na potwierdzenie poleceń płatności związanych z wynagrodzeniami

pracowników (patrz paragraf 31 powyżej), podczas gdy przedstawienie tylko poleceń płatności w związku z niektórymi innymi wydatkami skutkowało wydaniem nakazu konfiskaty. Trybunał w dalszej kolejności zauważa, że Sąd Konstytucyjny wydał zarówno nakaz konfiskaty, jak i upomnienie w odniesieniu do jednej z bezprawnych pozycji wydatków w odniesieniu do sprawozdań finansowych za 2009 r., bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia (patrz paragraf 34 powyżej).

105. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że aby prawo spełniało test „określenia ustawą” zawarty w art. 11 § 2 Konwencji, musi być ono sformułowane z wystarczającą precyzją, tak by jednostka mogła przewidzieć, w stopniu uzasadnionym w danych okolicznościach, konsekwencje, jakie dane działania mogą powodować, i odpowiednio pokierować swoim postępowaniem (patrz, na przykład, *Sanoma Uitgevers B.V. p. Holandii* [WI], nr 38224/03, § 81, 14 września 2010 r., oraz *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, § 57). Trybunał poddaje jednak pod rozważenie, że w niniejszej sprawie skarżąca partia nie była w stanie przewidzieć, czy i kiedy bezprawne wydatki podlegałyby sankcji w postaci upomnienia lub nakazu konfiskaty. Mając na uwadze poważne konsekwencje, jakie może za sobą nieść dla partii politycznej nakaz konfiskaty, prawo krajowe powinno było określić w sposób bardziej precyzyjny okoliczności, w których taka sankcja mogłaby zostać nałożona, w przeciwieństwie do mniej dotkliwej sankcji w postaci upomnienia.

(c) Wnioski

106. Trybunał bierze pod rozważenie, że w nowoczesnych społeczeństwach działalność partii politycznych na rzecz propagowania ich celów w sposób konieczny obejmuje szerokie spectrum, od czysto politycznych przedsięwzięć do bardziej pomocniczych działań, które są jednak kluczowe dla istnienia partii politycznej. Trybunał w dalszej kolejności dostrzega trudność związaną ze wskazaniem wyczerpujących kryteriów dla określenia, które z tych aktywności mogą być uznane za pozostające w związku z celami partii politycznej i za rzeczywiście związane z działalnością partii. Jednakże, mając na uwadze ważną rolę odgrywaną przez partie polityczne w demokratycznych społeczeństwach, jakiekolwiek regulacje prawne, które mogą skutkować ingerencją w wolność zrzeszania się, takie jak kontrola ich wydatków, muszą być sformułowane w taki sposób, aby można było z nich wywieść, jak będą one interpretowane i stosowane. W rozpatrywanej sprawie brak precyzji właściwych przepisów prawa, w połączeniu z widocznym brakiem ustanowienia konsekwentnej linii orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego w istotnym dla sprawy czasie co do tego, jak te przepisy należałoby interpretować w praktyce, pozbawiły skarżącą partię możliwości odpowiedniego pokierowania swoimi wydatkami. Trybunał zauważa, że zmiany wprowadzone do art. 74 ustawy o

partiach politycznych w 2011 r. miały na celu naprawienie tej niejasności, w odniesieniu zarówno do działalności, w związku z którą partia polityczna może ponosić wydatki, jak i do zakresu kompetencji Sądu Konstytucyjnego do oceny zgodności z prawem wydatków na te działania. Chociaż Trybunał nie jest władny wypowiadać się na temat tych zmian z punktu widzenia art. 11 § 2 Konwencji, przyjmuje on mimo to, że miały one na celu wprowadzenie pewnej jasności co do uprawnień i obowiązków partii politycznych w odniesieniu do wydatkowania, a które prawodawca musiał uznać za niewystarczające.

107. Mając na uwadze powyższe jak i rozważania Trybunału dotyczące niejasności mających zastosowanie sankcji za bezprawne wydatki, Trybunał stwierdza, że warunek przewidywalności na gruncie art. 11 § 2 nie został spełniony w rozpatrywanej sprawie oraz że, odpowiednio, przedmiotowa ingerencja nie była określona ustawą.

108. W tych okolicznościach Trybunał nie musi potwierdzać, czy inne wymagania drugiego paragrafu art. 11 Konwencji zostały spełnione w rozpatrywanej sprawie – mianowicie, czy ingerencja była dokonana w jednym z zgodnych z prawem celów wskazanych w tym paragrafie oraz czy była konieczna w demokratycznym społeczeństwie dla spełnienia takiego celu (patrz *Sanoma Uitgevers B.V.*, cyt. powyżej, § 101, oraz, *mutatis mutandis*, *Hashman i Harrup p. Wielkiej Brytanii* [WI], nr 25594/94, § 42, ETPCz 1999-VIII). Trybunał zauważa w szczególności, że w zakresie, w jakim skarżąca partia zarzuciła, iż nałożenie sankcji „konfiskaty”, w przeciwieństwie do „upomnienia”, było nieproporcjonalne w świetle charakteru zarzucanych nieprawidłowości w jej sprawozdaniach finansowych, w tym tych dotyczących braków w dokumentacji, problem ten został zaadresowany w sposób wystarczający w niniejszym wyroku.

109. W konsekwencji miało miejsce naruszenie art. 11 Konwencji.

III. ZARZUT NARUSZENIA ART. 6 § 1 KONWENCJI

110. Skarżąca partia utrzymywała, na gruncie art. 6 § 1 Konwencji, że została pozbawiona prawa do sprawiedliwego procesu sądowego, gdyż nie odbyło się żadne publiczne rozpatrzenie sprawy przed Sądem Konstytucyjnym w związku z kontrolą jej sprawozdań finansowych i gdyż postępowanie przed sądem nie było zgodne z zasadami procedury kontrydiktoryjnej i równości broni. Argumentowała również, że postępowanie nie zostało zakończone w rozsądnym terminie oraz że nie było możliwe wzniesienie sprzeciwu wobec rozstrzygnięć Sądu Konstytucyjnego.

111. Rząd utrzymywał, że art. 6 nie miał zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Stwierdził, że postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym nie wiązało się z pozwem w jego klasycznej formie, a dotyczyło jedynie kontroli finansowej sprawozdań finansowych skarżącej partii. Ponadto,

postępowanie miało charakter „publiczny” i jako takie nie dotyczyło ustalenia praw i obowiązków skarżącej partii. Ewentualnie, rząd argumentował, że postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym było rzetelne, gdyż skarżąca partia miała możliwość należycie brać udział w procesie poprzez odpowiedzi udzielane przezeń w „kwestionariuszach” wysyłanych przez Sąd Konstytucyjny. Co więcej, mając na uwadze złożony charakter procedury kontroli finansowej, przedmiotowe postępowanie zostało zakończone w rozsądnym terminie. Rząd podkreślił w tym zakresie, że roczne kontrole zostały przeprowadzone względem ostatecznych sprawozdań finansowych nie tylko central wszystkich partii politycznych, których w 2013 r. było 78, ale również ich lokalnych oddziałów w 81 prowincjach i ponad 800 okręgach. Różnice w systemach księgowych poszczególnych partii politycznych i opóźnienia po stronie partii w przekazaniu ich stanowisk również przedłużyły proces kontroli.

112. Skarżąca partia argumentowała, że art. 6 miał zastosowanie do przedmiotowego postępowania, jako że wynik tego postępowania, który obejmował konfiskatę mienia partii politycznej, miał bezpośredni wpływ na jej prawo własności. W odpowiedzi na pozostałe argumenty rządu, skarżąca partia podtrzymała swoje pierwotne zarzuty. I tak stwierdziła ona, że procedura pisemna przed Sądem Konstytucyjnym pozbawiła ją możliwości przedstawienia argumentów co do zastosowania odpowiednich przepisów prawa do jej sprawozdań finansowych. Twierdziła również, że długość przedmiotowych postępowań, która uniemożliwiła jej podjęcie we właściwym czasie działań w celu uniknięcia przyszłych sankcji w podobnych sprawach, nie znajdowała podstaw w ich złożoności, biorąc pod uwagę, że całe postępowanie było prowadzone na podstawie dokumentów, bez jakichkolwiek rozpraw. Argumentowała też, że nie było winy czy opóźnienia, które można by jej przypisać.

113. Trybunał na wstępie bierze pod uwagę, że sedno skargi skarżącej partii w odniesieniu do przewlekłości postępowania, w tym niekorzystny wpływ, jaki jego nieuzasadnione przedłużenie miało na jej przyszłe sprawozdania finansowe, zostało już w sposób dostatecznie szczegółowy przeanalizowane w ramach badania na gruncie art. 11 (patrz paragraf 97 powyżej). Trybunał uznaje zatem, że nie jest konieczne badanie tego zarzutu odrębnie na gruncie art. 6 Konwencji.

114. Trybunał dalej zauważa, że strony nie zgadzały się co do tego, czy art. 6 miał zastosowanie do postępowania przed Sądem Konstytucyjnym. Trybunał nie uważa za konieczne rozstrzygać tego sporu, jako że pozostałe zarzuty na gruncie art. 6 są, niezależnie od tego, niedopuszczalne z następujących przyczyn (patrz *Meimanis p. Łotwie*, nr 70597/11, § 44, 21 lipca 2015 r.).

115. W zakresie zarzutu dotyczącego braku publicznego rozpatrzenia sprawy, Trybunał uznaje, że o ile prawdą jest, że w postępowaniu przed sądem pierwszej i jedynej instancji, takim jak w rozpatrywanej sprawie,

prawo do „publicznego rozpatrzenia sprawy” na gruncie art. 6 § 1 obejmuje, co do zasady, uprawnienie do „rozprawy”, to wyjątkowe okoliczności mogą uzasadniać rezygnację z rozprawy. Charakter problemu postawionego przed właściwym sądem krajowym odgrywa tu decydującą rolę (patrz *Hesse-Anger i Anger p. Niemcom* (dec.), nr 45835/99, ETPCz 2001-VI (wyciągi)). W rozpatrywanej sprawie postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym dotyczyło kontroli sprawozdań finansowych skarżącej partii, która, jak stwierdził rząd, stanowi sprawę o charakterze wysoce technicznym, która może być załatwiona w sposób dostateczny za pomocą procedury pisemnej. Chociaż skarżąca partia nie była w stanie stawić się przed Sądem Konstytucyjnym w celu przedstawienia swoich argumentów ustnie, miała możliwość odnieść się na piśmie do wydatków, które Sąd Konstytucyjny uznał za problematyczne i które później stanowiły podstawę jego ustaleń co do bezprawności, jak również możliwość przekazania dodatkowych informacji na wezwanie (patrz tabela w załączniku poniżej). Jak Trybunał wielokrotnie powtarzał, zgodnie z jego orzecznictwem przeprowadzenie rozprawy nie musi być konieczne, przykładowo, gdy nie zadaje on pytań natury faktycznej lub prawnej, które nie mogą być w sposób adekwatny rozstrzygnięte na podstawie akt sprawy i pisemnych stanowisk stron (patrz, między innymi, *Keskinen i Veljekset Keskinen32 Oy p. Finlandii*, nr 34721/09, § 33, 5 czerwca 2012 r., oraz *Meimanis*, cyt. powyżej, § 49). Mając na uwadze szczególnie charakter przedmiotowego postępowania, skarżąca partia nie wyjaśniła w sposób jasny, jak rozprawa miałaby dać lepszą możliwość obrony zgodności z prawem przedmiotowych wydatków, w szczególności biorąc pod uwagę, że art. 6 Konwencji nie gwarantuje prawa do osobistego stawiennictwa przed sądem cywilnym, ale raczej bardziej ogólne prawo do skutecznego przedstawienia swojej sprawy przed sądem (patrz, między innymi, *Margaretić p. Chorwacji*, nr 16115/13, § 127, 5 czerwca 2014 r.). Trybunał pragnie również podkreślić, że partie polityczne podlegające kontroli finansowej nie były zupełnie pozbawione prawa do rozprawy, jako że na gruncie art. 30 obecnie uchylonej ustawy o utworzeniu i regulaminie Sądu Konstytucyjnego Turcji, Sąd Konstytucyjny mógł zaprosić przedstawicieli partii politycznych w celu wysłuchania ich wyjaśnień dotyczących ich finansów, kiedy uznał to za konieczne, czego oczywiście nie dokonał w rozpatrywanej sprawie.

116. Jeśli zaś chodzi o zarzut, iż przedmiotowe postępowanie nie było prowadzone zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności procesu i równości broni, Trybunał powtarza, że prawo do kontrydiktoryjnego procesu oznacza umożliwienie stronom zapoznania się z przedstawianymi stanowiskami lub dowodami i ustosunkowania się do nich w sposób pozwalający na wpłynięcie na orzeczenie sądu (patrz, przykładowo, *Kress p. Francji* [WI], nr 39594/98, § 74, ETPCz 2001-VI, oraz *Ruiz-Mateos p. Hiszpanii*, 23 czerwca 1993 r., § 63, Seria A nr 262). Oznacza to również prawo stron do przedłożenia wszelkich obserwacji, które uznają one za istotne dla ich

sprawy (patrz, przykładowo, *Andrejeva p. Łotwie* [WI], nr 55707/00, § 96, ETPCz 2009, oraz *Clinique des Acacias i Inni p. Francji*, nr. 65399/01, 65406/01, 65405/01 i 65407/01, § 37, 13 października 2005 r.). Z kolei wymóg równości broni oznacza, że każda ze stron musi mieć zapewnioną rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy – włączając w to swoich dowodów – w warunkach, które nie stawiają jej w sytuacji znacząco niekorzystnej *vis-à-vis* drugiej strony (patrz *Andrejeva* [WI], cyt. powyżej, oraz *Dombo Beheer B.V. p. Holandii*, 27 października 1993 r., § 33, Seria A nr 274). Mając na względzie w szczególności jednostronny charakter przedmiotowego postępowania, jak również pisemne obserwacje przedstawione przez skarżącą partię w odniesieniu do wydatków, które zostały zidentyfikowane przez Sąd Konstytucyjny jako problematyczne, skarżąca partia nie wykazała w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, że zasady kontrydiktoryjności procesu i równości broni zostały naruszone.

117. Wreszcie odnośnie argumentu, że skarżąca partia nie miała możliwości zaskarżenia orzeczeń Sądu Konstytucyjnego, jak Trybunał wielokrotnie powtarza, z art. 6 Konwencji nie wynika jakiegokolwiek prawo do wniesienia odwołania (patrz, przykładowo, *Delcourt p. Belgii*, 17 stycznia 1970 r., § 25-26, Seria A nr 11, oraz *Jung p. Niemcom* (dec.), nr 5643/07, 29 września 2009 r.).

118. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznaje, że nawet przy założeniu że art. 6 ma zastosowanie do postępowania konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie, zarzuty na gruncie art. 6 § 1 Konwencji, z wyjątkiem tych dotyczących długości postępowania, są w sposób oczywisty nieuzasadnione i muszą być odrzucone zgodnie z art. 35 § 3 i 4 Konwencji.

IV. ZARZUT NARUSZENIA ART. 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

119. Skarżąca partia zarzuciła na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, że nakazy konfiskaty wydane przez Sąd Konstytucyjny w odniesieniu do sprawozdań finansowych za 2008 i 2009 r. naruszały jej prawo własności, oraz odesłała do argumentów, które przedstawiła na gruncie art. 11 Konwencji.

120. Rząd nie zgodził się z argumentami skarżącej partii.

121. Trybunał nie uważa skargi wniesionej przez skarżącą partię na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji za w sposób oczywisty nieuzasadnioną w rozumieniu art. 35 § 3 Konwencji. Zauważa również, że brak jakiegokolwiek innych podstaw do uznania jej za niedopuszczalną, i z tego względu musi ona zostać uznana za dopuszczalną. Trybunał zauważa jednak również, że skarga ta dotyczy tych samych okoliczności faktycznych, jak te badane na gruncie art. 11. W związku z tym uznaje, że

nie jest konieczne badanie jej oddzielnie (patrz, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, § 137).

V. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

122. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkody

123. W zakresie szkód majątkowych, skarżąca partia wniosła o zwrot kwot skonfiskowanych na rzecz Skarbu Państwa w rezultacie zaskarżonych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego. W tej mierze, żądała 3.548.657 lir tureckich (TRY) (około 1.527.000 euro (EUR) na dzień konfiskaty) w odniesieniu do sprawozdania finansowego za 2007 r., 1.434.042,30 TRY (około 605.966 EUR na dzień konfiskaty) w odniesieniu do sprawozdania finansowego za 2008 r. oraz 1.257.030,83 TRY (około 531.168 EUR na dzień konfiskaty) w odniesieniu do sprawozdania finansowego za 2009 r. Wniosła również o zasądzenie 45.920 TRY, która to kwota stanowiła odsetki za zwłokę zapłacone od kwot skonfiskowanych w odniesieniu do sprawozdań finansowych za 2008 i 2009 r. W dalszej kolejności skarżąca partia wniosła o zastosowanie ustawowych odsetek za zwłokę od tych kwot od dnia konfiskaty do dnia wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał. Nie wniosła żądań w zakresie szkód niemajątkowych.

124. Rząd argumentował, że brak było związku przyczynowego pomiędzy zarzucanymi naruszeniami i rzekomą szkodą majątkową.

125. Mając na uwadze stwierdzenie niedopuszczalności w odniesieniu do kontroli sprawozdania finansowego skarżącej partii za 2007 r., Trybunał odrzuca żądanie w zakresie szkody majątkowej za ten rok. Jednakże w świetle stwierdzenia naruszenia art. 11 w paragrafie 109 powyżej w odniesieniu do kontroli sprawozdań finansowych za 2008 i 2009 r., Trybunał uznaje za słuszne zasądzenie zwrotu skarżącej partii kwot skonfiskowanych za te lata w całości, w tym odsetek w kwocie 45.920 TRY. Trybunał zauważa jednakże, że przedmiotowa kwota za 2008 r. wynosi 1.432.257,30 TRY, a nie 1.434.042,30 jak wnosiła skarżąca partia, a różnica w wysokości 1.785 TRY została skonfiskowana jako bezprawny wpływ, który pozostaje poza zakresem obecnej skargi. Skonfiskowana kwota za przedmiotowy okres wynosi więc łącznie 2.735.208,13 TRY.

126. Trybunał odrzuca żądanie skarżącej partii o zasądzenie ustawowych odsetek za zwłokę od przedmiotowych kwot. Trybunał uznaje jednakże za

uzasadnione zwiększyć zasądzoną kwotę do 3.457.525 TRY (równowartość około 1.085.800 EUR), by uwzględnić inflację⁶.

B. Koszty i wydatki

127. Skarżąca partia wniosła również o przyznanie 31.250 TRY (około 10.495 EUR) tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych przed Trybunałem.

128. Rząd nie zgodził się z żądaniem skarżącej partii, uznając je za nieudokumentowane w braku jakiegokolwiek dowodu zapłaty.

129. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków jedynie w zakresie, w jakim zostało wykazane, że zostały one faktycznie i koniecznie poniesione oraz że ich kwota jest rozsądna. W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę dokumenty znajdujące się w posiadaniu Trybunału oraz powyższe kryteria, Trybunał uznaje za rozsądne zasądzenie kwoty 5.000 EUR na pokrycie kosztów ze wszystkich tytułów.

C. Odsetki za zwłokę

130. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego podwyższoną o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Orzeka*, że zarzuty podniesione na gruncie art. 11 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji są dopuszczalne w zakresie, w jakim odnoszą się do sprawozdań finansowych skarżącej partii za 2008 i 2009 r.;
2. *Uznaje*, że nie jest konieczne badanie dopuszczalności ani meritum zarzutu dotyczącego długości postępowania na gruncie art. 6 § 1 Konwencji.;
3. *Orzeka*, że w pozostałym zakresie skarga jest niedopuszczalna;
4. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji;

⁶ Kwota ta została ustalona przy użyciu narzędzia obliczeniowego dostępnego na oficjalnej stronie internetowej Tureckiego Banku Centralnego, który bazuje na wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanego przez Urząd Statystyczny Turcji (TUIK). (http://www3.tcmb.gov.tr/enflasyoncalc/enflasyon_anayeni.php)

5. *Uznaje*, że nie jest konieczne odrębne badanie meritum skargi na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;
6. *Uznaje*
 - (a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 § 2 Konwencji, uiścić na rzecz skarżącego następujące kwoty, przeliczone na walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu płatności:
 - (i) 1.085.800 EUR (milion osiemdziesiąt pięć tysięcy osiemset euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem zadośćuczynienia za szkodę majątkową;
 - (ii) 5.000 EUR (pięć tysięcy euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem poniesionych kosztów i wydatków;
 - (b) że za okres od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy do momentu uregulowania należności należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
7. *Oddala* pozostałą część skargi skarżącej partii o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim oraz obwieszczono pisemnie dnia 26 kwietnia 2016 r., zgodnie z Regulą 77 § 2 i § 3 Regulaminu Trybunału.

Stanley Naismith
Kancelarz

Julia Laffranque
Przewodnicząca

ZAŁĄCZNIK

Poniższe dwie tabele przedstawiają główne pozycje wydatków, które Sąd Konstytucyjny uznał za bezprawne w rezultacie kontroli sprawozdań finansowych skarżącej partii odpowiednio za 2008 i 2009 r., jak również uwagi przedstawione przez tę ostatnią odnośnie tych wydatków. Tabele nie uwzględniają wydatków uznanych za bezprawne z powodu braku dokumentów.

I. Sprawozdanie finansowe za 2008 r.

Wydatek	Wyjaśnienie przedstawione przez skarżącą partię	Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego i skonfiskowana kwota (TRY)
Bilety autobusowe i lotnicze	Bilety zakupione na potrzeby podróży odbywanych przez członków partii i personel w związku z działalnością partii.	Brak decyzji właściwego organu. (2.699,5)
Wizytówki	Brak wyjaśnienia.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (737,5)
Opłata za przedłużenie ważności paszportu	Brak wyjaśnienia.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (500,3)
Wydatki na leczenie i farmaceutyki	Wydatki poniesione przez personel partii.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (293,9)
Koszty sądowe w związku z postępowaniami prawnymi zainicjowanymi przez/ przeciwko niektórym wyższym członkom partii	Brak wyjaśnienia.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (1.603,45)
Zakup kwiatów	Kwiaty zakupione i wysłane w imieniu skarbnika partii.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (1.357)
Pokrycie kosztów żywienia i podróży personelu zatrudnionego na czas określony	Płatności dokonane na pokrycie kosztów żywienia i podróży pracowników zatrudnionych na czas określony niebędących stroną zbiorowego układu pracy.	Tego typu koszty mogą zostać pokryte w odniesieniu do personelu zatrudnionego na podstawie zbiorowego układu pracy; partia nie może ponosić kosztów żywienia i podróży innego personelu. (3.028,19)
Odsetki za zwłokę,	Wydatki wynikające	Tego typu wydatki nie mogą być

opłaty za opóźnienie i kary za zaleganie w różnego rodzaju płatnościach	z niezamierzonego opóźnienia realizacji określonych płatności pozostających w związku z działalnością partii.	pokryte z budżetu partii, gdyż partia polityczna nie może być uznana za odpowiedzialną za nieterminową realizację przez jej personel zobowiązań finansowych partii. (69.873)
Zakup złotych monet	Złote monety oferowane jako prezenty podczas ceremonii ślubnych, w których uczestniczył w imieniu partii jej lider.	Wydatki pozostające poza zakresem działalności politycznej. (24.307)
Premia noworoczna dla personelu (nieprzewidziana w zbiorowym układzie pracy)	Tego typu świadczenie, pieniężne lub rzeczowe, na specjalne okazje nie musi mieć podstaw w zbiorowym układzie pracy, biorąc pod uwagę w szczególności fakt, iż partie polityczne nie są zobowiązane do zawarcia zbiorowego układu pracy.	Premie noworoczne nie znajdują się na liście uprawnień personelu zawartej w zbiorowym układzie pracy; w związku z tym tego typu wydatki nie mogą być uznane za część działalności politycznej partii. (6.525)
Płatność przekraczająca kwotę wskazaną w umowie o świadczenie usług	O ile dokładny powód dodatkowej płatności zatarł się w pamięci przez wzgląd na upływ czasu, przedmiotowa płatność została najprawdopodobniej dokonana za dodatkowe usługi.	W braku dowodu wykonania dodatkowych usług płatność przekraczająca kwotę wskazaną w umowie o świadczenie usług nie może zostać uznana za zgodną z prawem. (11.500)
Pakiet świadczeń z tytułu rozwiązania umowy o pracę dla pracowników	Pakiet świadczeń obejmował odprawę pieniężną, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop coroczny oraz świadczenia pieniężne za niewykorzystane dni wolne od pracy danego pracownika.	Kalkulacja świadczeń z tytułu rozwiązania umowy o pracę niezgodna z ustawą Prawo pracy, gdyż nie powinna być uwzględniać świadczeń z tytułu niewykorzystanych dni wolnych od pracy. (5.658,81)
Koszty wyżywienia (4.638 posiłków)	Wyżywienie oferowane wolontariuszom.	W braku dalszych szczegółów co do tego, kto otrzymał wyżywienie, przedmiotowe wydatki nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem. (21,367.8)
Koszty wyżywienia (2.455 posiłki)	Wyżywienie oferowane ogrodnikom, dziennikarzom, funkcjonariuszom policji, pracownikom Gminy Çankaya oraz innym osobom niezatrudnionym przez skarżącą partię.	Nie ma podstaw prawnych dla pokrywania tym osobom kosztów wyżywienia, biorąc pod uwagę, że ich koszty wyżywienia i inne wydatki powinny być (lub są) pokrywane przez ich właściwych pracodawców. (9.993,52)
Koszty wyżywienia (63 posiłki)	Według wyjaśnienia skarżącej partii, wydatki te obejmowały posiłki organizowane dla Federacji Alevi-Bektaş	W braku dalszych szczegółów odnośnie tych posiłków przedmiotowe wydatki nie mogą być uznane za zgodne z prawem.

	i personelu centrali partii. Nie przedstawiła jednak wyjaśnienia dla pozostałych posiłków.	(65.528,75)
Koszty wyżywienia (16 posiłków)	Koszty wyżywienia prywatnego kierowcy lidera partii.	W braku dalszych szczegółów przedmiotowe wydatki nie mogą być uznane za zgodne z prawem. (600,1)
Koszty wyżywienia	Koszty wyżywienia poniesione przez lidera sekcji młodzieżowej w związku działalnością wyborczą.	W braku dalszych szczegółów część przedmiotowych wydatków nie może być uznana za zgodną z prawem. (7.565)
Płatność dokonana na rzecz personelu sprząającego (podwyżka)	Skarżąca partia przedstawiła odnawialną umowę o świadczenie usług z dnia 23 czerwca 2006 r. oraz właściwe odcinki wypłaty.	Z umowy o świadczenie usług nie wynika w sposób jasny, jak była skalkulowana podwyżka za 2008 r.; z tego względu podwyżka ta nie mogła być uznana za przyznaną zgodnie z prawem. (8.688)
Płatność dokonana na rzecz personelu ochrony (podwyżka)	Skarżąca partia przedstawiła odnawialną umowę o świadczenie usług z dnia 1 września 2006 r.	Płatności dokonane na rzecz personelu ochrony w 2008 r. przekraczały kwoty, które powinny były być wypłacone zgodnie z umową o świadczenie usług; nadwyżka nie może zostać uznana za zgodną z prawem. (125.794,32)
Płatność dokonana na rzecz kanału telewizyjnego (Halk TV) za koszty relacji na żywo, produkcji i przyznania przepustowości łącza	Płatność dokonana na rzecz Halk TV z tytułu kosztów produkcji, transmisji, i rozpowszechniania relacji z spotkań klubu parlamentarnego i konferencji prasowych partii oraz istotnych oświadczeń składanych przez wyższą kadrę zarządzającą partii, a także z wieców politycznych i wydarzeń, w których brał udział przewodniczący partii.	W braku jakiegokolwiek szczegółowej decyzji właściwego organu partii, płatności dokonane w odniesieniu do kosztów produkcji i przyznania przepustowości łącza, które powinny być poniesione przez kanał TV, nie mogą być uznane za zgodne z prawem. (755.200)
Wydatki na paliwo do samochodów (2 samochody)	Brak wyjaśnienia.	W braku informacji co do własności przedmiotowych samochodów, pokrycie kosztów paliwa nie może być uznane za zgodne z prawem. (240)

II. Sprawozdanie finansowe za 2009 r.

Wydatek	Wyjaśnienie przedstawione przez skarżącą partię	Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego i skonfiskowana kwota (TRY)
Odsetki za zwłokę, opłaty za opóźnienie i kary za zaleganie w różnego rodzaju płatnościach, jak również kary administracyjne (takie jak mandaty drogowe i opłaty za odholowanie)	Wydatki wynikające z niezamierzonego niewykonania w terminie określonych płatności pozostających w związku z działalnością partii.	Tego typu wydatki nie mogą być zgodne z prawem pokryte z budżetu partii, gdyż partia polityczna nie może być uznana za odpowiedzialną za nieterminowe wykonanie przez jej personel jej zobowiązań finansowych ani za inne zachowania, które skutkowały nałożeniem kar administracyjnych. (985,21)
Zakup złotych monet	Złote monety oferowane jako prezenty podczas ceremonii ślubnych, w których uczestniczył w imieniu partii jej lider.	Wydatki pozostające poza zakresem działalności politycznej. (20.150)
Zakup tonera i wody na rzecz Halk TV	Wydatki Halk TV zostały niezamierzenie zarejestrowane w księgach partii. Błąd został naprawiony w bieżących księgach, a właściwa kwota została zarejestrowana jako zobowiązanie Halk TV względem partii.	Nawet jeżeli właściwa kwota została zarejestrowana jako zobowiązanie, wydatek nie powinien być w ogóle zostać poniesiony przez partię. (715,54)
Opłata paszportowa	Opłaty paszportowe opłacone przez partię na potrzeby podróży odbywanych przez członków partii i personel w związku z działalnością partii.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (1.170,4)
Wizytówki	Wizytówki personelu partii i przedstawiciela partii w Brukseli.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (354)
Koszty prawne w związku z postępowaniami sądowymi wszczętymi przez/ przeciwko niektórym wyższym członkom partii, w tym postępowania odszkodowawcze wszczęte w Niemczech przez Deniz Feneri E.V.	Przedmiotowe postępowania prawne zostały wszczęte przez lub przeciwko liderowi partii, sekretarzowi generalnemu, skarbnikowi oraz innym wyższym członkom partii za działalność związaną z partią i nie dotyczą sporów prywatnych.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (47.631,87) <u>Zdanie odrębne:</u> koszty prawne dotyczące postępowań związanych z Deniz Feneri E.V. i TRT dotyczyły jednostki organizacyjnej partii posiadającej osobowość prawną. Oczekiwanie, by

(stowarzyszenie założone w Niemczech) przeciwko liderowi partii i członkowi rady dyrektorów partii, jak również postępowanie wszczęte przez członka parlamentu przeciwko narodowemu publicznemu nadawcy (TRT)		tego typu koszty były ponoszone osobiście przez członków partii, ograniczałoby działalność polityczną w sposób sprzeczny z Konstytucją.
Wydatki na zakup lekarstw	Wydatki poniesione przez personel partii.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (215,3)
Bilety autobusowe i lotnicze	Brak wyjaśnienia.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (2.082)
Zakup koców (x4), parasola (x1) i płaszcz przeciwdeszczowego (x2)	Wszystkie rzeczy zostały zakupione na użytek centrali partii.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (190)
Przelewy dokonane na rzecz oddziału partii w Brukseli	Pieniądze wysłane na pokrycie kosztów oddziału w Brukseli. Skarżąca partia przedstawiła polecenia płatności dokonane przez partię oraz potwierdzenie zapłaty za niektóre z wydatków poniesionych przez oddział w Brukseli.	Wydatki, co do których nie przedstawiono dokumentów, nie mogą być uznane za zgodne z prawem wyłącznie na podstawie polecenia płatności.
Wydatki na zakwaterowanie E.T. (profesora prawa) w hotelu w Ankarze	Brak wyjaśnienia.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (332,99)
Zakup czekoladek	Czekoladki rozdawane personelowi partii z okazji Bayram (muzułmańskie święto znane również jako Id).	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (2.349)
Zakup kwiatów	Kwiaty zakupione i wysłane w imieniu skarbnika partii.	Wydatki osobiste pozostające poza zakresem działalności politycznej. (3.830)
Pakiet świadczeń z tytułu rozwiązania umowy o pracę dla pracowników	Pakiet świadczeń obejmował odprawę pieniężną, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop coroczny oraz świadczenia pieniężne za niewykorzystane dni wolne od pracy danego	Kalkulacja świadczeń z tytułu rozwiązania umowy o pracę niezgodna z ustawą Prawo pracy, gdyż nie powinna była uwzględniać świadczeń z tytułu niewykorzystanych dni

	pracownika.	wolnych od pracy. (3.230,29)
Koszty wyżywienia (2.443 posiłki)	Wyżywienie oferowane ogrodnikom, malarzom, dziennikarzom, funkcjonariuszom policji, pracownikom Gminy Çankaya oraz innym nieokreślonym osobom niezatrudnionym przez skarżącą partię. Skarżąca wskazała, że nie widziała problemu w oferowaniu jedzenia tym osobom, które były jej gośćmi lub które świadczyły usługi na rzecz partii, biorąc w szczególności pod uwagę brak w pobliżu jakichkolwiek placówek, w których można by kupić wyżywienie.	Nie ma podstaw prawnych dla pokrywania tym osobom kosztów wyżywienia, biorąc pod uwagę, że ich koszty wyżywienia i inne wydatki powinny być (lub są) pokrywane przez ich właściwych pracodawców. (21.811,55)
Koszty wyżywienia (63 posiłki)	Według wyjaśnienia przedstawionego przez skarżącą partię wydatki te obejmowały posiłek zorganizowany dla Stowarzyszenia Pir Sultan Abdal, posiłki zorganizowane dla personelu partii z okazji Bayram oraz po śmierci ojca jednego z pracowników partii, jak również koszty jedzenia prywatnego kierowcy lidera partii oraz kierowców pracujących dla partii.	W braku dalszych szczegółów co do posiłków przedmiotowe wydatki nie mogą być uznane za zgodne z prawem. (21.733)
Wydatki na różne pojazdy (w tym na zakup paliwa i instalację systemów dźwiękowych, głośników i mikrofonów)	Wszystkie przedmiotowe pojazdy stanowią własność oddziałów partii z danych prowincji i regionów.	Partia powinna była przedstawić dokumenty rejestracyjne należących do niej pojazdów, umowy wynajmu dla pojazdów wynajmowanych oraz umowy zawarte z wolontariuszami dla pojazdów oddanych do dyspozycji partii. W braku takich dokumentów, wydatki związane z tymi pojazdami nie mogą być uznane za poniesione w imieniu partii i w zgodzie z jej celami politycznymi. (122.749,4)
Płatność dokonana na rzecz personelu ochrony (wynagrodzenie za nadgodziny)	Partia przedstawiła umowę o świadczenie usług zawartą z firmą ochroniarską.	Wynagrodzenie za nadgodziny dokonane na rzecz personelu ochrony przekracza kwotę uzgodnioną w umowie o świadczenie usług i jako takie nie może

		być uznane za zgodne z prawem. (15.735,23)
Płatność dokonana na rzecz personelu sprząającego	Partia przedstawiła umowę o świadczenie usług zawartą z firmą sprząającą w dniu 15 stycznia 2009 r.	Płatność dokonana na rzecz personelu sprząającego po lipcu 2009 r. przekracza kwotę uzgodnioną w umowie o świadczenie usług i jako taka nie może być uznana za zgodną z prawem. (8.142)
Najem zewnętrznych pojazdów transmitujących	Pojazdy wynajęte na potrzeby transmisji z wieców zorganizowanych przez partię w różnych prowincjach.	W braku umów wynajmu czy też wyjaśnień co do tego, z jakich przyczyn te pojazdy były wynajęte, przedmiotowe wydatki nie mogą być uznane za zgodne z prawem, biorąc pod uwagę w szczególności, iż istnieje już umowa z Halk TV na transmitowanie wieców politycznych partii. (30.680)
Zaliczki wypłacone personelowi	Partia przedstawiła listę zaliczek wypłaconych personelowi na koniec 2008 r. i zwroty dokonane przez właściwy personel.	Zaliczki przekazane personelowi partii nie zostały zwrócone w całości, w związku z czym powinny być uznane raczej za pożyczkę aniżeli zaliczkę. W świetle wynikającego z ustawy o partiach politycznych zakazu pożyczania pieniędzy przez partie polityczne jej członkom lub innym osobom fizycznym i prawnym, przedmiotowe kwoty nie mogły być uznane za wydatki zgodne z prawem. (326.085) Sąd Konstytucyjny postanowił również wydać <u>opomnienie</u> w tym zakresie.