



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 15/04/2019

VII.610.1.2019.JZ

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt P 2/19

Pismo procesowe

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 lutego 2019 r. (nr pisma: VII.610.1.2019.JZ), w którym Rzecznik zgłosił swój udział i przedstawił stanowisko w sprawie o sygn. akt P 2/19, stosownie do treści tego pisma, **przedstawiam uzasadnienie zgłoszonego stanowiska.**

I. Stan faktyczny i prawny

Zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 580, dalej jako: ustawa), partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej (dalej jako: PKW), nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym.

Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy, PKW w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania:

1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń;

- 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień;
- 3) odrzuca sprawozdanie.

Art. 38a ust. 2 ustawy stanowi, że odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku:

- 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej;
- 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiórek publicznych;
- 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 ustawy;
- 4) przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych;
- 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego;
- 6) gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 3 ustawy;
- 7) przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a ustawy.

Inne przypadki odrzucenia sprawozdania przewiduje także przepis art. 38a ust. 3 ustawy.

W omawianej sprawie istotne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 25 ust. 1 ustawy odnosząca się do kwestii przekazywania środków finansowych na rzecz partii politycznej. Zgodnie ze wskazanym przepisem, partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej.

Skutek odrzucenia sprawozdania finansowego uregulowany został w art. 38d ustawy. W myśl tego przepisu, w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w przypadku oddalenia skargi przez Sąd

Najwyższy (dalej jako: SN), partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w razie złożenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez SN.

Subwencja, której utratę przewiduje art. 38d ustawy, przysługuje partii politycznej na podstawie art. 28 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy, partia polityczna, która w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów, ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową (dalej jako: subwencja). Wysokość subwencji oraz zasady jej przyznawania regulują dalsze przepisy ustawy – w szczególności art. 28 i 29.

W omawianej sprawie, działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy, PKW uchwałą z dnia 15 października 2018 r. odrzuciła sprawozdanie partii politycznej Nowoczesna o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. W uzasadnieniu PKW wskazała, że przyczyną odrzucenia sprawozdania było przyjęcie przez partię polityczną Nowoczesna darowizn w pieniądzu z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł (osoby zmarłej oraz grupy osób, których imion partia nie ustaliła w momencie składania sprawozdania, co do których nie można było więc ustalić czy spełniają kryteria umożliwiające im finansowanie partii politycznych, a zatem, między innymi, czy są obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej), a także od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, fundacji, spółek prawa handlowego.

Zgodnie z informacjami wskazanymi w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały PKW, w sprawozdaniu finansowym, będącym przedmiotem kontroli, partia Nowoczesna wykazała darowizny w wysokości 10.054,40 zł, które zostały uznane przez nią samą za nieprawidłowe i powinny w jej opinii podlegać przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Dopiero po wezwaniu partii przez PKW do udzielenia wyjaśnień, określiła ona ostatecznie kwotę podlegającą przepadkowi na 3.742,66 zł.

PKW po analizie dokumentów przedstawionych przez partię Nowoczesna uznała, że łącznie wysokość środków pozyskanych przez tę partię niezgodnie z przepisami ustawy wyniosła 4.992,66 zł (s. 4). PKW wskazała, że za nieprawidłowe uznano w szczególności wpłaty pochodzące z niedozwolonych źródeł (s. 4-6), tj. wpłaty od obywatela polskiego zamieszkującego poza granicami kraju (10 zł), obywatela prowadzącego działalność gospodarczą, który dokonał wpłaty na rachunek bankowy partii regionu dolnośląskiego (100 zł), fundacji (10 zł), spółki cywilnej (dwie wpłaty od tego samego podmiotu wynoszące: 10 zł oraz 170 zł), osoby zamieszkałej poza granicami kraju (wpłata w wysokości 300 zł), osób niezidentyfikowanych z imienia i nazwiska (wpłaty w wysokości 330 zł, 50 zł, 100 zł) oraz osoby zmarłej (20 zł). PKW w swojej uchwale uznała, że wskazane uchybienia stanowią naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy stanowi to więc przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego partii (s. 5-6).

Jak podkreśliła PKW w uzasadnieniu do swojej uchwały, przepis ustawy ma charakter kategoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu dla oceny, np. możliwości uwzględniania proporcji kwoty środków przyjętych z niedozwolonych źródeł do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, a także tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu nieznamości przepisów ustawy o partiach politycznych (s. 7).

PKW wskazała również na wpłaty osoby fizycznej dokonane z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy (dwie wpłaty w łącznej wysokości 30.150 zł, a więc z przekroczeniem limitu o 150 zł). Naruszenie tego przepisu nie stanowiło jednak podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii Nowoczesna (s. 7-8).

Dnia 23 października 2018 r. partia polityczna Nowoczesna wniosła skargę na uchwałę PKW z dnia 15 października 2018 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich

uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. Partia Nowoczesna zaskarżyła uchwałę PKW w całości, zarzucając jej:

1) naruszenie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że wszystkie środki finansowe wpłacone na rachunek bankowy partii politycznej zostały przez nią przyjęte, podczas gdy o przyjęciu środków finansowych można mówić jedynie w przypadku faktycznego wydatkowania tychże środków przez partię polityczną albo złożeniu przez nią oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c., polegającego na wyrażeniu zgody na ich przyjęcie,

2) naruszenie art. 25 ust. 1 *in principio* ustawy poprzez jego błędną wykładnię i uznanie niejako *a priori*, że partii Nowoczesna zostały przekazane środki finansowe od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy PKW powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, tj. od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Partia w uzasadnieniu do skargi podniosła m.in., że środki finansowe pochodzące z niedozwolonych źródeł w wysokości 4.992,66 zł nie zostały przez nią przyjęte w rozumieniu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ nie wydatkowała ona tych środków. W ocenie partii politycznej Nowoczesna świadczy o tym fakt, że saldo rachunku bieżącego partii w okresie sprawozdawczym nie było w żadnym momencie niższe niż wskazana kwota. Partia podniosła również, że nie złożyła oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c. polegającego na wyrażeniu zgody na przyjęcie wskazanych powyżej środków. Wskazała, natomiast, że wyraziła ona wolę przeciwną w dniu 22 grudnia 2017 r., przelewając środki w wysokości 18.000 zł na pomocniczy rachunek bankowy („Przepadek”, „celem zabezpieczenia środków podlegających przepadkowi”). Partia sformułowała w skardze zarzut, że PKW nie wykazała w sposób szczegółowy pochodzenia rzeczonych środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, a także nie udowodniła faktycznego przyjęcia tych środków przez partię Nowoczesna, opierając się na domniemaniu faktycznym naruszenia przepisów prawa. Partia powołała się przy tym na postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2012 r. (sygn. akt III SW2/12), zgodnie z którym odrzucenie sprawozdania

finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych (art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej, aktualnie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego), nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, a PKW powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych, skoro komitet wyborczy ma obowiązek ich przekazania urzędowi skarbowemu właściwemu dla siedziby komitetu. Zdaniem partii Nowoczesna, rozumowanie to można odnieść również do art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, a PKW powinna, w takim wypadku, udowodnić przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych.

Partia Nowoczesna odniosła się także do wpłat uznanych przez PKW za pochodzące ze źródeł niedozwolonych, a które nie zostały uwzględnione w wyjaśnieniach partii dla PKW, wskazując, że: wpłata w wysokości 10 zł stanowiła opłatę za legitymację członkowską osoby fizycznej, która dokonała przelewu swoich prywatnych środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym prowadzonej przez siebie fundacji (dołączono dowód w postaci oświadczenia tej osoby z 22 października 2018 r.), wpłata w wysokości 10 zł pochodziła od obywatela polskiego zamieszkującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (dołączono dowód w postaci oświadczenia tej osoby z dnia 22 października 2018 r.), wpłata w wysokości 100 zł pochodziła od osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (dołączono dowód w postaci oświadczenia tej osoby z dnia 22 października 2018 r.), kolejne wpłaty wysokości 10 i 170 zł pochodziły z konta firmowego spółki cywilnej, którymi dysponowały osoby fizyczne - wspólnicy spółki (dołączono dowód w postaci oświadczenia wspólników z dnia 22 października 2018 r.), wpłata w wysokości 300 zł pochodziła od osoby fizycznej posiadającej podwójne obywatelstwo (polskie i niemieckie) zamieszkałej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (dołączono dowód w postaci oświadczenia tej osoby z 22 października 2018 r.), wpłata w wysokości 100 zł została początkowo uznana za pochodzącą od osoby niezidentyfikowanej, której tożsamość partia jednak ostatecznie ustaliła, wpłata w wysokości 330 zł została umieszczona przez partię na pierwotnej liście wątpliwych podlegających przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa i w dniu 22 grudnia 2017 r. przelana na rachunek bankowy „Przepadek”, wpłata w wysokości 50 zł została początkowo uznana za pochodzącą od osoby niezidentyfikowanej, której tożsamość jednak ostatecznie partia ustaliła, wpłata w wysokości 20 zł została przyjęta zgodnie z prawem, ponieważ, jakkolwiek

została ona zakwalifikowana przez PKW jako pochodząca od osoby zmarłej, to w ocenie partii Nowoczesna sam fakt dokonania przelewu z rachunku bankowego osoby nieżyjącej nie przesądza o tym, że przelew ten został dokonany przez osobę niebędącą obywatelem polskim, stale zamieszkałym na terenie Polski, ponieważ mógł on zostać dokonany przez osobę uprawnioną do dysponowania tym rachunkiem w imieniu zmarłego albo w wyniku polecenia przelewu ustalonego jeszcze za jej życia, wpłata w wysokości 150 zł została przyjęta przez partię z przekroczeniem limitu, jednakże, dzieląc stanowisko Komisji, partia utrzymuje przyjęcie tej wpłaty nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

Państwowa Komisja Wyborcza, w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2018 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii politycznej Nowoczesna, podtrzymała swoje stanowisko zawarte w uchwale z dnia 15 października 2018 r. oraz wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do argumentów podnoszonych przez partię w skardze na uchwałę, dotyczących zgodności z prawem niektórych wpłat uznanych za nielegalne, PKW zwróciła uwagę, że oświadczenia osób wpłacających te środki zostały przez partię przedstawione po ponad 6 miesiącach od daty złożenia przez nią sprawozdania finansowego, jak również kilka tygodni po zakończeniu jej badania przez PKW. Wyjaśnienia takie partia była zobowiązana uzyskać niezwłocznie po wpłaceniu na jej rachunek bankowy środków. Powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r. (sygn. akt III SW 3/05) PKW wskazała, że to na partii politycznej spoczywa obowiązek prawny wykazania, poprzez przedstawienie kompletnej dokumentacji finansowej, że środki finansowe pozyskane zostały w sposób zgodny z obowiązującym prawem. W ocenie PKW, zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt III SW 8/12), ma ona prawo oprzeć swoją uchwałę na domniemaniu uprawniającym do przyjęcia, że doszło do finansowania działalności partii politycznej z naruszeniem obowiązujących przepisów.

II. Stanowisko Sądu Najwyższego

Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt I NSW 14/18, Sąd Najwyższy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: „czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca

1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 876 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

Warto zauważyć, że SN wskazał w uzasadnieniu postanowienia: „Ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. [...] Państwowa Komisja Wyborcza poddała ten przepis wykładni zgodnej z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz prawidłowo zastosowała do ustalonego faktycznego [...]”.

Sąd Najwyższy podzielił również ocenę wyrażoną w innej sprawie (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 15/16), w której Sąd Najwyższy zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego o analogicznej treści do tej określonej w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, tj. norm wyprowadzanych z art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d ustawy o partiach politycznych (postępowanie w Trybunale Konstytucyjnym zarejestrowane pod sygn. akt P 8/17). Sąd Najwyższy uznał poza tym, że „dla zapewnienia jednolitości wykładni Konstytucji RP i zachowania spójności porządku prawnego, należy wystąpić, także w niniejszym postępowaniu, z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 z art. 2 w zw. z art. 11 Konstytucji RP. Przepis ten nie jest bowiem przedmiotem kontroli konstytucyjności prowadzonej przez TK w sprawie pod sygn. P 8/17”.

Należy przypomnieć w tym miejscu, że Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179), zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2016 r. i przedstawił swoje stanowisko.

SN w swoim pytaniu prawnym z dnia 6 grudnia 2018 r. wskazał, że „przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest artykuł 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych.

Przepis ten może być niezgodny z Konstytucją RP przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy. Zgodnie z utrwalonym rozumieniem art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie jest istotne, czy partia polityczna pozyskała z niedozwolonych źródeł 4.992,66 zł, czy mniejszą kwotę, w każdym bowiem przypadku Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek odrzucić sprawozdanie partii politycznej”. PKW nie ma więc możliwości oceny charakteru i skali naruszeń, potwierdzając jedynie zaistnienie okoliczności skutkujących przyjęciem lub odrzuceniem sprawozdania. Jak zauważył SN w postanowieniu z 17 września 2004 r. (sygn. akt III SW 41/04): „Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 nakazujący odrzucenie sprawozdania w przypadku przyjmowania środków ze źródeł niedozwolonych jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie pozostawia pola do uznaniowości. Wynika to z kategorycznego sformułowania <odrzuć sprawozdanie następuje>, które wyklucza możliwość innego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przyjmowania przez partię polityczną środków finansowych z niedozwolonych źródeł sprawozdanie finansowe partii podlega odrzuceniu niezależnie od wartości tych środków. Przepis nie zawiera bowiem zastrzeżenia, że nie stosuje się go w przypadku przyjęcia środków niewielkich kwotowo lub znikomych procentowo w stosunku do przychodów. Przyjęcie koncepcji zaprezentowanej w skardze, zgodnie z którą wobec niewielkiej wartości przyjętych z niedozwolonych źródeł środków sprawozdanie powinno zostać przyjęte, prowadziłoby do dowolności. Brak jest bowiem kryteriów, według których środki finansowe mogłyby być uznawane za niewielkie lub znikome. Takiej dowolności omawiany przepis nie dopuszcza”. Tym samym w razie stwierdzenia wystąpienia określonych przesłanek następuje odrzucenie sprawozdania partii politycznej bez względu na skalę naruszenia, a także m.in. umyślność, czy też nieumyślność.

III. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich analiza norm zawartych w art. 38 a ust. 2 pkt 4 ustawy powinna być dokonywana w ścisłym związku przede wszystkim z art. 38d oraz

z art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy, bowiem normy te tworzą konstrukcję prawną, której elementem jest istotna dla funkcjonowania całego systemu partii politycznych w Polsce sankcja wynikająca z odrzucenia sprawozdania. Poddawany więc krytyce „automatyzm” odrzucenia sprawozdania, wynikający wprost z art. 38 a ust. 2 pkt 4 ustawy (w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy), znajduje ściśle powiązanie w stosowaniu sankcji przewidzianej w art. 38d ustawy, a wynikające z odrzucenia sprawozdania, dotkliwej i doniosłej w odniesieniu do funkcjonowania systemu partii politycznych.

Dla właściwej i pełnej oceny zagadnienia zawartego w pytaniu prawnym, należy zarysować obowiązujący system finansowania partii politycznych i praktykę jego funkcjonowania.

W obecnym kształcie system ten został ustanowiony w 2001 roku. Uchwalając nową Ordynację wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP dnia 12 kwietnia 2001 roku (Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 ze zm.), dokonano bowiem poważnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych. Ustalono, że podstawą ich finansowania będą środki publiczne przekazywane na działalność partii w postaci subwencji na cele statutowe. Otrzymują ją partie polityczne, które uczestnicząc samodzielnie w wyborach, uzyskały w skali kraju co najmniej 3% głosów ważnych w wyborach do Sejmu RP lub wchodziły w skład koalicji, która uzyskała w skali kraju co najmniej 6% głosów ważnych. Ograniczono inne źródła pozyskiwania funduszy, m.in. całkowicie zakazując finansowania przez osoby prawne. Partie mogą być odtąd finansowane ze składek członkowskich, darowizn (w określonej wysokości i tylko od osób fizycznych), spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz ze środków publicznych - wspomnianych już stałych subwencji budżetowych oraz dotacji związanych z kosztami niektórych kampanii wyborczych (do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego). Partie polityczne mogą również zaciągać kredyty.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, finansowanie partii politycznych z budżetu państwa „może być usprawiedliwione i prawnie dopuszczalne – partie są bowiem zgodnie z przyjętym w Polsce modelem prawnym składnikiem systemu parlamentarnego” (por. uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1994 r. w sprawie K 8/94). Taki system budżetowego i pozabudżetowego finansowania partii znajduje także

poważne oparcie w zaleceniach Rady Europy i OBWE¹. Zgodnie z danymi Instytutu IDEA, w zdecydowanej większości państw europejskich występują różne formy finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Warto podkreślić, że wprowadzając nowy system finansowania partii politycznych w Polsce w 2001 roku jego twórcy założyli, że będzie on skutecznie ograniczać sytuacje korupcjogenne w tak newralgicznej sferze, jaką jest finansowanie polityki. Ponadto system taki miał wpłynąć na realizację zasady równych szans w polityce, w tym także równych szans wyborczych, poprzez uniezależnienie ugrupowań politycznych od zasobności finansowej sympatyków lub jej ewentualnych sponsorów².

Na podstawie analizy dotychczasowego funkcjonowania systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa należy sformułować wniosek, że wskutek wprowadzenia finansowania z budżetu państwa w 2001 roku, wszelkie inne przychody partii politycznych pochodzące z innych dozwolonych źródeł, takich jak m.in. składki członkowskie, czy darowizny od osób fizycznych, stanowią zdecydowanie mniejszą, a w większości przypadków wręcz marginalną część partyjnych budżetów³. Nie ulega wątpliwości, że przy jednoczesnym całkowitym zakazie finansowania partii przez osoby prawne, subwencje z budżetu państwa stały się podstawowym źródłem przychodu partii politycznych, które na podstawie wyniku wyborów do Sejmu (uzyskania odpowiedniego poparcia) spełniły ustawowe warunki dla ich otrzymania z budżetu państwa. Potwierdzają to m.in. obliczenia procentowego udziału kwot subwencji w przychodach partii, które wynikają ze „Sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych przez partie polityczne” przekazywanych PKW. I tak, w 2013 roku (rok, w którym nie odbywały się wybory) subwencje z budżetu państwa stanowiły odsetki przychodów poniższych ugrupowań wynoszące: Platforma Obywatelska RP – 78%, Prawo i Sprawiedliwość – 86%, Ruch Palikota/ Twój Ruch – 98%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 75%, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 62%⁴. Z kolei w 2015 roku (rok wyborczy) było to: Prawo i Sprawiedliwość – 78,52%, Platforma Obywatelska RP – 75,50%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 70,37%, Twój Ruch – 99,70%, Sojusz Lewicy

¹ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015; J. Zbieranek, *Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli. Propozycje finansowania partii politycznych*, Warszawa 2016.

² P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 288-289.

³ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.

⁴ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz 38d ustawy o partiach politycznych*, Gdańsk 2016 (maszynopis).

Demokratycznej 71,67%⁵. Powyższe tendencje są w praktyce funkcjonowania polskich partii politycznych po 2001 roku ugruntowane. Stanowią zresztą przedmiot częstej krytyki ekspertów i organizacji społecznych, które to wskazują na występujące uzależnienie partii od środków z budżetu państwa⁶. Warto podkreślić, że składki od członków nie przekraczają zwykle 3% przychodów wspomnianych partii politycznych, nie dając podstaw do stabilnego pokrywania nawet podstawowych potrzeb struktur partii politycznych⁷.

Utrata subwencji przysługującej z budżetu państwa wpływa więc w poważny sposób na funkcjonowanie partii politycznej, a w szczególności na realizację celu istnienia partii politycznych, jakim jest oddziaływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. W nawiązaniu do celów subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych należy podkreślić, że utrata prawa do subwencji jest związana z równością szans w polityce, bowiem znacząco ogranicza ona możliwość podejmowania konkurencji politycznej w wyborach i podejmowania skutecznej rywalizacji z innymi ugrupowaniami. Jak podkreśla się w doktrynie w odniesieniu do partii politycznych: „Realne znaczenie na scenie politycznej ma jednak znacznie mniej partii, których liczba wynosi co najwyżej kilkanaście”⁸. Za partie takie traktuje się te, „których przedstawiciele są wybierani w skład Sejmu i Senatu, bądź które w następstwie wyborów parlamentarnych – otrzymują subwencję z budżetu państwa”⁹. Na tej podstawie formułowane są opinie, iż pozbawienie partii politycznej subwencji na okres 3 lat *de facto* skutkuje jej marginalizacją, ograniczeniem możliwości działania, rozwoju, a tym samym może prowadzić do jej faktycznej likwidacji¹⁰. Stanowi to bowiem w tym wymiarze znaczące ograniczenie możliwości korzystania z wolności zrzeszania się przez obywateli, w rozumieniu członkostwa, a także wspierania ugrupowania, z którego programem obywatele się najbardziej utożsamiają.

Mając na uwadze powyższe ogólne uwagi dotyczące zasad i funkcjonowania systemu finansowania partii politycznych, w dalszej części analizy zostaną poddane kwestie

⁵ K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, t. XII, s. 79.

⁶ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.

⁷ Szerzej: T. Gašior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 5.

⁸ K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, t. XII, s. 79.

⁹ Tamże.

¹⁰ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz 38d ustawy o partiach politycznych*, Gdańsk 2016 (maszynopis).

podniesione w pytaniu prawnym skierowanym dnia 6 grudnia 2018 r. przez SN do Trybunału Konstytucyjnego.

Jak zauważono w uzasadnieniu do pytania prawnego SN: „Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności jest bowiem istotnym derywatem zasady demokratycznego państwa prawnego”. Rzecznik Praw Obywatelskich, wypowiadając się w tak przedstawionym przez SN zakresie, pragnie przywołać również kolejną wypowiedź tego Sądu, który w uzasadnieniu wspomnianego pytania prawnego zauważył, że „Treść zasady proporcjonalności rekonstruowana z art. 2 Konstytucji RP jest zbliżona do tej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [...] Naruszenia zasady proporcjonalności można upatrywać w pozbawieniu przez zakwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych Państwowej Komisji Wyborczej możliwości dokonania oceny charakteru naruszenia prawa i na wprowadzeniu automatyzmu stosowania sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej w każdym przypadku przyjęcia lub pozyskania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od wielkości tych kwot oraz winy funkcjonariuszy partyjnych. Istotnym elementem mogącym wpływać na ocenę proporcjonalności jest także skutek w postaci utraty prawa do subwencji [...]”.

Na wstępie rozważań nad problematyką zachowania przez analizowaną konstrukcję prawną zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, należy zauważyć, że kwestia ta powinna być rozpatrywana z uwzględnieniem celowości, konieczności, efektywności, jak również stopnia dolegliwości ustawowych rozwiązań.

Konstrukcja prawna, unormowana w art. 38 a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38d ustawy, została wprowadzana w celu zidentyfikowania i przeciwdziałania sytuacjom korupcjogennym oraz nieprawidłowościom finansowym w funkcjonowaniu partii politycznych. Istotna w tym kontekście jest kwestia transparentności partyjnych finansów i wynikająca z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP doniosła zasada jawności finansowania partii politycznych, a więc wartości niezwykle istotne dla demokratycznego

państwa i życia publicznego¹¹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03). Nie bez znaczenia są również w tej mierze zobowiązania międzynarodowe Polski (m.in. związane z rekomendacjami Rady Europy w zakresie zapewnienia przejrzystości systemu finansowania partii politycznych)¹². Niewątpliwie na przeciwległym biegunie obecnej regulacji byłby brak obowiązku sprawozdawczości oraz jakiegokolwiek sankcji za uchybienia i naruszenia dotyczące finansowania partii politycznych. Pamiętać trzeba, że stan taki miał miejsce w Polsce na początku lat 90-tych i jest oceniany jednoznacznie negatywnie. Ówczesna, bardzo szczątkowa regulacja w tej materii sprzyjała bowiem patologiom w tej sferze życia publicznego. Brak jakichkolwiek wymogów i sankcji mogłyby stanowić swoistą zachętę do naruszenia, czy też obchodzenia prawa.

Analizowana konstrukcja unormowana w art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3, której elementem jest przewidywana w art. 38d ustawy sankcja, ma więc w założeniu prowadzić do zapewnienia jawności finansowania partii politycznych oraz standardów uczciwej rywalizacji politycznej. W tym zakresie sam cel regulacji jest jasny i uzasadniony. Wyrażna jest przy tym intencja ustawodawcy do ograniczenia ryzyka korupcji politycznej w funkcjonowaniu systemu partii politycznych, w tym m.in. bezprawnego uzyskiwania korzyści przez partie z nielegalnych źródeł.

Należy jednak zauważyć, że daleko idące konsekwencje przywidziane w następstwie regulacji przewidzianej m.in. przez art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz przez art. 38d ustawy, stanowią bez wątpienia bardzo poważną dolegliwość dla partii politycznych. Zgodzić się należy z tym, iż całkowita utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem najsurowszym i ostatecznym, możliwym do zastosowania jedynie, gdy analizowane naruszenie miało wybitnie szeroką skalę lub szczególnie naganny charakter i stanowiło poważne zagrożenie dla systemu partyjnego.

¹¹ Szerzej: M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s 48 i nast.

¹² M.in. Zalecenia Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, których art. 16 wskazuje, by sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

W tym kontekście bardzo mocno wybrzmiewa więc zarzut niekonstytucyjności analizowanych przepisów polegający na tym, że obecnie PKW ma obowiązek, w razie stwierdzenia naruszenia prawa (o którym mowa w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy), odrzucić w każdym przypadku przedłożone przez partię polityczną sprawozdanie. Oczywistym zatem jest, że sankcje mogą być nieproporcjonalne do naruszeń, bowiem ich proporcjonalności w obecnym stanie prawnym PKW po prostu nie rozważa (podobnie jak SN w odniesieniu do ewentualnej skargi partii na uchwałę PKW), z uwagi na brak odpowiedniego umocowania ustawowego.

W konstrukcji, jaką przewidują analizowane przepisy ustawy, brak jest więc zróżnicowania następstw, w tym i surowości stosowania sankcji względem naruszeń, co skutkuje sytuacją, w której jednakową sankcją obłożone są partie polityczne, które bądź to notorycznie nie przestrzegają wymogów przewidzianych dla finansowania partii politycznych, bądź też dopuściły się naruszenia jednorazowego, ale na znaczną skalę, jak i te, których naruszenia są relatywnie niewielkie, czasami wręcz dotyczące kwot symbolicznych. W efekcie obecnej regulacji nie można wykluczyć sytuacji, kiedy to partie polityczne dopuszczające się nawet drobnych naruszeń, będąc świadome tego, że w związku z tym sprawozdanie finansowe i tak zostanie odrzucone, kontynuować będą naruszenia przepisów ustawowych. Z przykładu tego wynika wprost, że w tym wypadku analizowana sankcja nie będzie pełnić swojej roli.

„Automatyzm” odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej budzi więc w kontekście zasady proporcjonalności w pełni uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 38d ustawy jest w głównej mierze konsekwencją naruszenia prawa, stwierdzonego na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy. Ustawodawca nie różnicuje uchybień i naruszeń w gospodarce finansowej partii politycznych, a skutki znikomego uchybienia mogą być niewspółmiernie dotkliwe, a nawet mieć skutek w postaci zakończenia funkcjonowania partii politycznej – wziąwszy pod uwagę opisane już we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia stanowiska, realia funkcjonowania systemu finansowania partii politycznych w Polsce. Tymczasem, jak słusznie zauważają przedstawiciele doktryny prawa, „[...] ustawodawca odstąpił [...] od wymagań

proporcjonalności, wybierając środek najbardziej uciążliwy (dotkliwsza od pozbawienia subwencji może być tylko likwidacja partii) zamiast najmniej uciążliwego”¹³.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że możliwe byłoby skuteczne sankcjonowanie nieprawidłowości finansowych w funkcjonowaniu partii politycznych. Należy w tym miejscu zauważyć i przywołać ocenę przepisów regulujących powyższe kwestie dokonywaną przez organizacje międzynarodowe. W swoim raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE przedstawiła szereg ocen oraz obserwacji odnoszących się (obok kwestii związanych z finansowaniem kampanii wyborczych), do kwestii finansowania partii politycznych w Polsce. Warto zauważyć, że OBWE podkreśliła w swoim raporcie wymogi płynące m.in. z rekomendacji Rady Europy, by sankcje za wykryte nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych były możliwie adekwatne i proporcjonalne do ich skali i charakteru. Dlatego też w raporcie wskazano konieczność rozważenia złagodzenia obecnych sankcji za relatywnie drobne nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych oraz kampanii wyborczych, a w szczególności rozszerzenie pewnego marginesu umożliwiającego organom wyborczym przyjęcie sprawozdania/informacji finansowych, mimo pewnych stwierdzonych uchybień/braków¹⁴.

Zbliżony pogląd przedstawiają również przedstawiciele doktryny prawa i praktycy. Jak zauważył były Przewodniczący PKW, sędzia Ferdynand Rymarz: „[...] uzasadnione byłoby zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń. Obecna, surowa sankcja jest mechanicznie stosowana bez względu na rozmiar naruszeń praw”¹⁵.

Podsumowując powyższy wątek należy więc stwierdzić, że **konstrukcja normatywna zawarta w art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz art. 38d ustawy, w zakresie jakim przewiduje „automatyzm” odrzucenia**

¹³ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 290.

¹⁴ *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warszawa 2016.

¹⁵ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

sprawozdania finansowego przez PKW i w konsekwencji zastosowanie sankcji, jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, rekonstruowaną z art. 2 Konstytucji RP.

Z zasadą demokratycznego państwa prawnego wiąże się również zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej dotyczy szczególnego prawa, „jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. akt. SK 26/01).

Biorąc pod uwagę powyższe, odrzucenie sprawozdania partii politycznej i w konsekwencji odebranie partii politycznej prawa do subwencji, bez wzięcia pod uwagę skali naruszeń wynikających z ustawy o partiach politycznych (w świetle braku przyznania ustawowego takowej kompetencji PKW), **przewidziane w art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38d ustawy nie realizuje, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zasady sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do wspomnianego wcześniej i przedstawionego szerzej „automatyzmu” przewidzianym w regulacji ustawowej, dotkliwością sankcji i powiązaniem z nią brakiem rozróżnienia między drobnymi pomyłkami a umyślnym, czy też notorycznym naruszaniem zasad finansowania partii politycznych celem uzyskania korzyści majątkowych czy politycznych.**

Należy zauważyć również, że w uzasadnieniu pytania prawnego SN wskazano, że: „[...] wątpliwość konstytucyjna nie jest w niniejszej sprawie związana z niedookreślonością art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, jest on bowiem skonstruowany wystarczająco precyzyjnie, co potwierdza bogata praktyka jego stosowania przez PKW i Sąd Najwyższy”. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że nie jest oczywista interpretacja, zgodnie z którą partia polityczna traci (art. 38d ustawy) prawo do otrzymywania subwencji na okres 3 lat, ale okres ten kończy się każdorazowo wcześniej, jeśli nastąpi zakończenie kadencji Sejmu i nowe wybory. Brak jasności w tej kwestii, a jednocześnie świadomość ogromnych konsekwencji jakie wynikają z utraty subwencji,

miały nawet w niektórych przypadkach wpływać na podejmowanie decyzji politycznych przez partie polityczne. Przywołuje się przy tym przykład wyborów 2007 roku¹⁶. Jak zauważa się w doktrynie: „Przepisy te, zwłaszcza odnoszące się do sprawozdań, rodzą poważne rozbieżności interpretacyjne. Należy bowiem pamiętać, że subwencje wypłacane są partiom politycznym do końca kadencji. Powstaje zatem pytanie, czy kara może obowiązywać dłużej niż kadencja, w szczególności, gdy doszło do jej skrócenia. W literaturze przedmiotu przedstawiane są w tym zakresie różne interpretacje. Jedni autorzy uważają, że koniec kadencji oznacza, że nie mogą mieć zastosowania wszelkie związane z nią kary. Inni [...] uznają, że kara biegnie niezależnie od końca kadencji i partia polityczna nie może otrzymywać subwencji również w kolejnej kadencji (a może nawet kadencjach). Tak znaczne rozbieżności w wykładni postanowień ustawy o partiach politycznych ukazują bardzo wyraźnie wady tej regulacji”¹⁷. **Brak właściwej i jasnej sankcji w ustawie o partiach politycznych budzi więc poważne wątpliwości w kontekście zgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności zawartej w tym przepisie doniosłej zasady przyzwoitej legislacji.**

Z zasady tej w sposób oczywisty wywodzi się, m.in. zasada dostatecznej określoności, która nakazuje ustawodawcy formułowanie przepisów prawa w taki sposób, aby ich interpretacja w procesie stosowania prawa nie budziła wątpliwości. Przepisy powinny być jednoznaczne, powinny we właściwy sposób spełniać swoje funkcje i pozwalać osiągnąć zamierzone cele. W oczywisty więc sposób stanowione przez ustawodawcę przepisy nie mogą powodować żadnych rozbieżności w procesie stosowania prawa. Dopiero wówczas, gdy spełnione są te warunki podstawowe, treść przepisu może być oceniana w aspekcie pozostałych kryteriów (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

W dalszej części rozważania zostaną poświęcone kwestii wpływu konstrukcji przewidzianej w art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38d ustawy na funkcjonowanie partii politycznych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, partie polityczne zraszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu

¹⁶ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 287.

¹⁷ K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, T. XII, s. 90-91.

wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z tego przepisu można wyprowadzić normę stanowiącą gwarancję wolności tworzenia i działania zrzeszeń, jakimi są partie polityczne¹⁸. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę procedur korzystania z tego prawa. Ustawodawca może więc nakładać różnego rodzaju ograniczenia pod warunkiem, że pozostawać będą one w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu.

Wszelkie rozwiązania prawne, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie partii politycznych powinny być skonstruowane z namysłem. Tymczasem, w myśl rozpatrywanych przepisów, odrzucenie sprawozdania partii następuje we wskazanych przypadkach naruszenia przepisów ustawy bez względu na okoliczności i skalę naruszenia. Jak już zostało zauważone, stosownie do postanowienia art. 38d ustawy o partiach politycznych, w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania, partia polityczna „traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania”.

Pozbawienie środków z budżetu państwa, przy braku innych realnych źródeł finansowania, stanowi dla partii politycznych trudność często nie do przewyciężenia. Jak się wydaje, w szczególności ryzyko zakończenia działalności dotyczy ugrupowań nowych, które dopiero budują swoje struktury. Nie posiadają one (jak niektóre ugrupowania, które działały przed 1989 rokiem) żadnego trwałego majątku (np. nieruchomości), którego sprzedaż umożliwiłaby, choćby w pewnym stopniu, utrzymanie poziomu działalności ugrupowania mimo braku wsparcia z budżetu.

Omawiana sankcja w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji nie ingeruje w istotę wolności zrzeszania się w partiach politycznych, formalnie partia polityczna wciąż może przyjmować nowych członków i funkcjonować na scenie politycznej. Jak już jednak wskazywano, do dyspozycji partii politycznej pozostają skrajnie ograniczone zasoby. Wraz z pozbawieniem partii politycznej prawa do subwencji ograniczone zostają w sposób znaczny jej perspektywy aktywności politycznej, co skutkuje najpierw stopniowym jej

¹⁸ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, t. XXII, s. 280.

ustępowaniem z życia politycznego, a z czasem nawet zaprzestania jej działalności¹⁹. Jak zauważa się w doktrynie: „Zastosowanie [...] sankcji wobec partii politycznych tworzących komitety wyborcze może przesądzać o dalszej ich egzystencji, o czym przede wszystkim świadczy fakt, że przychody partii z subwencji oraz dotacji wypłacanych z budżetu państwa stanowią ponad 70 % całości ich przychodów [...] W związku z tym ich brak wiąże się z zakończeniem działalności partii lub jej zmarginalizowaniem”²⁰. Tym samym analizowane przepisy ustawy *de facto* mogą prowadzić do ograniczenia kontynuacji działalności partii politycznej, a „tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w sferę funkcjonowania partii politycznych pozostaje poza modelem konstytucyjnym relacji pomiędzy władzą publiczną a partiami politycznymi”²¹. **Wprowadzone w ustawie rozwiązanie, zakwestionowane w pytaniu prawnym SN, polega bowiem w istocie na arbitralnym ograniczeniu możliwości działania partii, co należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i w konsekwencji za niezgodne również z art. 2 w zw. z art. 11 Konstytucji RP.**

Należy podkreślić, że zakończenie faktycznej działalności partii politycznej nie jest w każdym razie równoznaczne z formalnym zakończeniem istnienia partii politycznej skutkującym wykreśleniem z rejestru. Wiele partii bowiem pozostaje w rejestrze, mimo że w praktyce nie prowadzi żadnej aktywności politycznej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że „automatyzm” odrzucenia sprawozdania, wynikający wprost z art. 38 a ust. 2 pkt 4 ustawy (w związku z art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy), znajdujący ściśle powiązanie i skutek prawny w postaci stosowania sankcji przewidzianej w art. 38d ustawy, mogą w znaczący sposób ograniczyć lub nawet uniemożliwić funkcjonowanie partii politycznych. Jak zauważa się w orzecznictwie oraz w doktrynie: „Sens kary tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm

¹⁹ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

²⁰ T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s.155.

²¹ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 287.

sankcjonowanych do poszanowania prawa”²². Trudno jednak uznać, że wynikająca z sankcja prowadząca *de facto* do eliminacji partii politycznej spełnia takie kryteria. Jak zauważa były Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia F. Rymarz: „Nadmierna wydaje się sankcja obowiązująca w przypadku odrzucenia sprawozdania [...] w postaci całkowitej utraty prawa do subwencji w następnych trzech latach. Kara taka może stawiać pod znakiem zapytania materialny byt partii”²³.

Adam Bodnar

²² K. Kubuj, *Opinia prawna na temat utraty przez partie polityczne prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w myśl art. 38d ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, Zeszyty Prawnicze BAS 2015, nr 2.

²³ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 3, s. 45.