



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 maja 2023 r.

Pozycja 43

## POSTANOWIENIE z dnia 15 grudnia 2022 r. Sygn. akt P 8/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski – II sprawozdawca  
Mariusz Muszyński  
Krystyna Pawłowicz  
Stanisław Piotrowicz  
Bartłomiej Sochański  
Jakub Stelina  
Wojciech Sych  
Bogdan Święczkowski  
Michał Warciński – I sprawozdawca  
Rafał Wojciechowski  
Jarosław Wyrembak – III sprawozdawca  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2022 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego:

czy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zm.) w zakresie, w jakim:

- a) „przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami”,
- b) „przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania”,
- c) „przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.), kolejną (drugą) sankcją za naruszenie prze-

pisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach” są niezgodne z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Sąd Najwyższy Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „czy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.) w zakresie, w jakim:

1) przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

2) przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania;

3) przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.), kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach

są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP”.

1.1. Sąd Najwyższy przedstawił powyższe pytanie prawne w związku z toczącą się przed nim sprawą zainicjowaną skargą złożoną przez partię polityczną „Partia Razem” (dalej: partia lub Partia Razem) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) z 3 października 2016 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego tej partii za rok 2015.

Uchwała PKW została podjęta po ustaleniu następującego stanu faktycznego. W okresie sprawozdawczym Partia Razem utworzyła Fundusz Wyborczy, którego środki były gromadzone na rachunku bankowym otwartym 4 sierpnia 2015 r. 5 sierpnia 2015 r. z rachunku bieżącego Partii Razem został dokonany przelew w wysokości 10 000 zł na rachunek Komitetu Wyborczego Partii Razem, utworzonego w związku z wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Środki, które znalazły się na tym rachunku, zostały w dniach 6-10 sierpnia 2015 r. wykorzystane przez Komitet Wyborczy (dwukrotnie dokonano pobrań w łącznej kwocie 4 000 zł w celu dokonania płatności gotówkowych oraz zlecono przelew płatności w kwocie

2 189,40 zł). Pierwsza wpłata środków pochodzących z Funduszu Wyborczego Partii Razem wpłynęła na rachunek bankowy Komitetu Wyborczego tej partii 12 sierpnia 2015 r. Następnie 3 września 2015 r. z rachunku bankowego Komitetu Wyborczego przelano na rachunek bieżący Partii Razem kwotę 10 000 zł tytułem zwrotu wpłaty nieprawidłowej. W postępowaniu przed PKW pełnomocnik finansowy Partii Razem wyjaśnił, że do nieprawidłowej wpłaty środków z rachunku bieżącego partii na rzecz jej Komitetu Wyborczego (z pominięciem Funduszu Wyborczego) doszło pomyłkowo, a po wykryciu błędu niezwłocznie zwrócono środki pozyskane z niedozwolonego źródła.

W ocenie PKW przekazanie środków finansowych Komitetowi Wyborczemu bezpośrednio z rachunku bieżącego partii stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zm.; dalej: u.p.p. lub ustawa o partiach politycznych). Zgodnie z tym przepisem, finansowanie udziału partii politycznej w wyborach może być dokonywane jedynie za pośrednictwem funduszu wyborczego. Partia w tym celu powinna najpierw przelać w formie wpłaty własnej środki finansowe na fundusz wyborczy, a następnie z funduszu wyborczego dokonać przelewu na rachunek komitetu wyborczego. Zdaniem PKW naruszenie art. 35 ust. 2 u.p.p. stanowiło przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego partii na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. Z tego względu PKW była zobligowana do odrzucenia sprawozdania Partii Razem. Uzasadniając uchwałę z 3 października 2016 r., PKW podniosła, że stwierdzenie naruszenia przez Partię Razem art. 35 ust. 2 u.p.p. jest konsekwencją odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego tej partii, uczestniczącego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2015 r.

Zaskarżając w całości uchwałę PKW z 3 października 2016 r., Partia Razem zarzuciła jej naruszenie: art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38d u.p.p., a także w związku z art. 35 ust. 2 u.p.p. oraz z art. 144 § 1 pkt 3c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: k.w. lub kodeks wyborczy). Partia Razem postawiła szereg zarzutów związanych z interpretacją oraz z zastosowaniem wymienionych przepisów. Zarzuciła również ich niezgodność z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wnosząc o zwrócenie się, w trybie art. 193 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

1.2. Sąd pytający, w postanowieniu z 14 grudnia 2016 r., jako przedmiot kontroli wskazał art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p., wyjaśniając jednocześnie, że wprawdzie podstawą zaskarżonej uchwały PKW były jedynie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., to jednak art. 38d u.p.p. jest z tymi przepisami nierozdzielnie związany przez to, że przewiduje „automatyczny” skutek odrzucenia sprawozdania finansowego partii w postaci utraty prawa do subwencji na okres 3 lat.

Przedmiot pytania prawnego został ujęty w trzech punktach *petitum*. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie kwestionuje zgodności z Konstytucją zasady nałożenia na partię polityczną sankcji za naruszenie przez nią reguł finansowania kampanii wyborczych, ale te regulacje, które przewidują obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia i wydatkowania środków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego oraz „automatyczny” skutek tego odrzucenia w postaci utraty przez partię polityczną prawa do subwencji w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do jej otrzymywania, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami, a także bez uwzględnienia tego, że sankcję za takie naruszenie przewidują już przepisy kodeksu wyborczego. W ocenie sądu pytającego sankcja pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji w okresie 3 lat jest niezwykle dotkliwa, gdyż może prowadzić do faktycznego

pozbawienia partii możliwości prowadzenia działalności politycznej na większą skalę, a w dalszej konsekwencji do jej likwidacji.

Sąd Najwyższy zaznaczył, że zakwestionowane przepisy mają bezpośredni związek z przedmiotem zawisłej przed nim sprawy, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy jej rozstrzygnięcie. Jednocześnie sąd pytający podkreślił, że treść tych przepisów jest jednoznaczna. Nie ma zatem możliwości usunięcia powstałych wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych.

1.3. Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego, sformułowane w pytaniu prawnym, zostały przedstawione w odniesieniu do trzech wzorców kontroli: 1) art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Sąd Najwyższy zaznaczył, że ogólnym wzorcem kontroli jest art. 2 Konstytucji, gdyż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają m.in. zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada przyzwoitej legislacji, zasada określoności stanowionych przepisów prawa, zasada niestosowania podwójnej sankcji za to samo naruszenie prawa oraz zasada ochrony praw nabytych. Z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji są także bezpośrednio związane: zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych, zasada proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności, jak również zasada ochrony praw majątkowych.

1.4. Odnosząc się do art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający odwołał się do szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawa, zwracając jednocześnie uwagę na dwoisty status prawnokonstytucyjny partii politycznych, określony w art. 11 Konstytucji, a także znaczenie jawności finansowania partii politycznych. Następnie Sąd Najwyższy przedstawił obowiązujące reguły subwencjonowania partii politycznych, konkludując, że utrata prawa do subwencji może negatywnie wpływać na realizację celu istnienia partii politycznych, jakim jest oddziaływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Cel ten stanowi emanację ustrojowej zasady pluralizmu politycznego. W ocenie sądu pytającego sankcja pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji przez okres 3 lat powinna być uzasadniona bardzo poważnymi argumentami, uwzględniającymi konstytucyjną wolność zrzeszania się obywateli w partie polityczne (tworzenia i działania partii politycznych), a także konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych. W tym kontekście duże wątpliwości budzi „automatyzm” skutków odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Zdaniem Sądu Najwyższego art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. jest „zbyt ogólny i rygorystyczny” także z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji. Zbyt duża ogólność tego przepisu polega na tym, że „nie przewiduje ustawowych kryteriów pozwalających na ustalenie i ocenę, jakie zachowania powinny się mieścić w zakresie zastosowania tego przepisu, a w jakich przypadkach (o mniejszym ciężarze gatunkowym) zastosowanie tej sankcji może być uznane za nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w działalność i samo istnienie partii” (pytanie prawne, s. 33 i 34). W szczególności, kwestionowana regulacja nie uwzględnia stopnia winy ani skali naruszeń prawa. Sankcja przewidziana w art. 38d u.p.p. budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z zasadą wolności zrzeszania się (art. 11 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca ma wprawdzie swobodę kształtowania zasad finansowania partii politycznych i konsekwencji naruszenia tych zasad, jednakże swoboda ta nie może mieć nieograniczonego charakteru. Sankcja w postaci czasowej całkowitej utraty prawa do subwencji powinna być traktowana jako rozwiązanie ostateczne (*ultima ratio*) i podlegać ocenie z punktu widzenia zasady wolności działania partii politycznych.

Sąd pytający zwrócił także uwagę na istnienie w polskim porządku prawnym dwóch sankcji za to samo naruszenie prawa. Zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust.

2 pkt 5 oraz art. 38d u.p.p. wydatkowanie przez partię środków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego powoduje odrzucenie sprawozdania partii oraz utratę subwencji na kolejne 3 lata. Równocześnie, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c kodeksu wyborczego PKW odrzuca sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. A zgodnie z art. 148 § 2 k.w. odrzucenie sprawozdania finansowego powoduje pomniejszenie przysługującej partii subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Takie ukształtowanie przepisów wprowadzających sankcje powinno zostać, w ocenie Sądu Najwyższego, poddane kontroli Trybunału z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady *ne bis in idem*. Tym bardziej, że w ocenie sądu pytającego sankcja pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji jest wyjątkowo dotkliwa i ma charakter represyjny.

1.5. Uzasadniając swoje wątpliwości odnośnie do zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, sąd pytający stwierdził, że sankcja za naruszenie zasad finansowania partii politycznych powinna być proporcjonalna do skali naruszenia. Musi zatem spełniać warunki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego względu sąd pytający dokonał oceny spełnienia przez zakwestionowaną regulację pięciu warunków proporcjonalności. W ocenie sądu bez wątpienia spełniony jest warunek formalny, jak również pierwszy warunek materialny, gdyż ograniczenie wolności ze względu na porządek publiczny „znajduje uzasadnienie w porządku konstytucyjnym” (pytanie prawne, s. 41). Zdaniem Sądu Najwyższego, nie ulega także wątpliwości spełnienie warunku przydatności analizowanej regulacji, której dolegliwość jest niezaprzeczalna. Sąd pytający wyraził natomiast wątpliwość, czy przewidziana sankcja jest niezbędna do realizacji zakładanych celów, które w ocenie sądu można osiągnąć środkami mniej ingerującymi w korzystanie z wolności. Sąd wyraził przy tym przekonanie, że osiągnięcie celu w postaci odstraszenia przed naruszaniem przepisów o finansowaniu działalności partii politycznych mogłoby następować za pomocą środków, które nie wpływałyby bezpośrednio na bieżące funkcjonowanie partii. Jednakże, konkludując, sąd stwierdził, że „sama ta możliwość nie czyni jeszcze kwestionowanej regulacji niezgodną z Konstytucją” (pytanie prawne, s. 42).

Szczególną uwagę poświęcił sąd pytający ocenie spełnienia warunku proporcjonalności w wąskim znaczeniu. W ocenie sądu, zakwestionowane przepisy mogą w wielu przypadkach okazać się nieproporcjonalne, gdyż takie same sankcje znajdują zastosowanie zarówno za naruszenie zasad finansowania partii politycznych w ogromnym rozmiarze, jak i za takie naruszenia, które dotyczą kwot symbolicznych i wynikają ze zwykłego błędu, niedopatrzania oraz braku doświadczenia lub wiedzy. W takim przypadku sankcje te będą stanowiły rażąco nadmierną represję, ponieważ nie uwzględniają stopnia winy osób, które dopuściły się naruszenia, a także nie przewidują możliwości uniknięcia negatywnych dla partii konsekwencji poprzez usunięcie nieprawidłowości. Jednocześnie sąd pytający zauważył, że warunek proporcjonalności w wąskim znaczeniu byłby spełniony, gdyby sankcje finansowe stanowiły wielokrotność sum pieniężnych uznanych za pozyskane niezgodnie z prawem, tak jak to ma miejsce w regulacjach kodeksu wyborczego.

Na zakończenie, sąd pytający odniósł się do kwestii dopuszczalności ograniczenia wolności zrzeszania się w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego. W ocenie sądu zakwestionowane przepisy wprowadzają ograniczenia pluralizmu politycznego, które nie mają związku z wartościami uzasadniającymi dopuszczalność wprowadzenia takich ograniczeń. Podsumowując, Sąd Najwyższy stwierdził, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę proporcjonalności w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

1.6. W ostatniej części uzasadnienia Sąd Najwyższy odniósł się do kwestii zgodności zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający przypomniał, że zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 u.p.p. partia polityczna, która uzyskała w wyborach do Sejmu powyżej 3% głosów, nabywa prawo do otrzymania subwencji na okres czterech lat. W ocenie Sądu Najwyższego jest to prawo majątkowe o wymiernej wartości, stanowiące podstawę funkcjonowania partii politycznych. Pozbawienie partii politycznej tego prawa, przysługującego jej z mocy prawa, powinno podlegać ocenie w świetle art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, regulacja, która prowadzi do pozbawienia partii prawa do otrzymania subwencji przez 3 lata na skutek nawet drobnego naruszenia w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej, nie spełnia kryteriów proporcjonalności oraz narusza zasadę ochrony nabytych praw majątkowych.

2. W piśmie z 24 kwietnia 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W ocenie Prokuratora art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Według Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny w pierwszej części pisma przytoczył treść przepisów: art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d u.p.p. oraz art. 148 § 2 k.w. Następnie Prokurator przypomniał podstawowe zasady składania przez partie polityczne sprawozdań finansowych, zasady finansowania kampanii wyborczej, a także procedurę związaną z wypłacaniem partiom subwencji. Prokurator zauważył, że regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych partii politycznych znajdują się w kodeksie wyborczym, a zdaniem przedstawicieli doktryny w sprawach nieuregulowanych w kodeksie wyborczym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o partiach politycznych. Prokurator zaznaczył, że problem surowości przepisów przewidujących automatyczne odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii, w przypadku każdego, choćby nieznacznego, naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczej (i związanych z tym naruszeniem sankcji), został dostrzeżony przez PKW, a także przez przedstawicieli doktryny. Prokurator przypomniał także o innych źródłach finansowania działalności partii politycznych, w tym przede wszystkim o dotacjach.

2.1. Po dokonaniu analizy formalnoprawnej pytania prawnego Prokurator doszedł do wniosku, że została spełniona przesłanka podmiotowa (pytanie zostało skierowane przez sąd – Sąd Najwyższy) oraz przesłanka przedmiotowa (jako przedmiot kontroli zostały wskazane normy wynikające z przepisów ustawowych, a jako wzorzec kontroli Sąd Najwyższy wskazał przepisy konstytucyjne, znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych). W ocenie Prokuratora nie została natomiast w pełni spełniona przesłanka funkcjonalna. Przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego jest skarga złożona przez partię polityczną na uchwałę PKW o odrzuceniu sprawozdania partii o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r. Podstawę prawną uchwały PKW stanowiły art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. Sąd Najwyższy będzie zatem rozstrzygał o uwzględnieniu bądź oddaleniu skargi złożonej przez partię.

Pozbawienie subwencji stanowi ustawowy skutek odrzucenia sprawozdania finansowego, jednakże nie jest to przesłanka przesądzająca o odrzuceniu lub nie tego sprawozdania. Podstawę do wypłacenia subwencji na dany rok, w określonej wysokości, stanowi wniosek organu statutowego partii politycznej, złożony do podmiotu, który ją wypłaca (Ministra Finansów). To zatem do Ministra Finansów, związanego opinią PKW, należy rozstrzygnięcie,

czy i w jakiej wysokości przypadająca partii politycznej na dany rok subwencja będzie wypłacana. W ocenie Prokuratora, Sąd Najwyższy nie może uzależniać decyzji procesowej w zawisłej przed nim sprawie od skutków (dolegliwości finansowych), jakie ta decyzja wywoła, gdyż skutki te nie stanowią przesłanek rozstrzygnięcia organu procesowego.

Podsumowując, Prokurator stwierdził, że ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 38d u.p.p. i jego wyeliminowanie z porządku prawnego nie będzie miało żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym. W związku z tym postępowanie w sprawie kontroli zgodności z Konstytucją tego przepisu, czyli postępowanie w zakresie wyznaczonym w punkcie 2 *petitum* pytania prawnego, wobec braku spełnienia przesłanki funkcjonalnej, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Te same argumenty przesądzają również o niedopuszczalności orzekania w zakresie wyznaczonym w punkcie 3 *petitum* pytania prawnego. Wyeliminowanie z porządku prawnego, w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, art. 148 § 2 k.w. nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy przez sąd *meriti*.

2.2. Przechodząc do oceny zgodności art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., w zakresie wyznaczonym w punkcie 1 *petitum* pytania prawnego, z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, Prokurator zauważył, że problem konstytucyjny sprowadza się w istocie do sformułowanego wprost w art. 38a ust. 2 pkt 5 (w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3) u.p.p. nakazu odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej zawsze wtedy, gdy partia ta zgromadzi środki lub dokona wydatku na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. Podniesiony przez Sąd Najwyższy „niedostatek treściowy” obu powołanych wyżej przepisów (polegający na braku mechanizmu miarkowania reakcji na gromadzenie lub dokonywanie przez partię polityczną wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego w zależności od okoliczności, przyczyn i skali takiego działania, jak również od wartości gromadzonych i wydawkowanych na ten cel środków) należy uznać za skierowany do ustawodawcy postulat podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązującego prawa. W takim rozumieniu, przepisy te nie mogłyby podlegać kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego. „Skoro zatem problem konstytucyjny w sprawie, na tle której sformułowano pytanie prawne, tkwi w zaskarżonej normie, a nie we wskazanym przez Sąd Najwyższy braku określonej treści, kontrola konstytucyjności może objąć art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych tylko *in toto*” (stanowisko Prokuratora, s. 36).

Po przytoczeniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego statusu prawnego partii politycznych (w szczególności obszernych fragmentów uzasadnienia wyroku z 18 lipca 2012 r. o sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82), Prokurator doszedł do przekonania, że wskazane przez sąd pytający wzorce kontroli: art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatne. Przepisy te zostały zamieszczone w rozdziale II Konstytucji, gdyż odnoszą się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (podmiotów prywatnych). Natomiast partii politycznej nie można *de lege lata* traktować jako podmiotu prawa prywatnego w zakresie uprawnień do pozyskiwania środków publicznych na działalność w sferze publicznej. W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2.3. W ocenie Prokuratora, w dalszej części pytania prawnego, sąd pytający wskazał jako wzorzec kontroli regułę poprawnej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji. Naruszenie tej reguły ma zdaniem Sądu Najwyższego polegać na zbyt ogólnej i rygorystycznej treści art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., co stanowi również naruszenie wolności tworzenia i działania partii politycznych, proklamowanej w art. 11 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, zaskarżone przepisy są jasne i pre-

czyjne, przy czym nie stwarzają organom stosującym prawo (PKW) pola do dowolności działania. Należy zatem przyjąć, że przechodzą tzw. test określoności, wywiedziony z orzecznictwa Trybunału. Prokurator doszedł zatem do przekonania, że art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Z kolei zgodność art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. z art. 2 Konstytucji implikuje zgodność zaskarżonej regulacji z art. 11 ust. 1 Konstytucji, powołanym jako wzorzec związkowy. W ocenie Prokuratora, sąd pytający nie sformułował odrębnego zarzutu niezgodności zaskarżonych regulacji z art. 11 ust. 1 Konstytucji, bez związku z naruszeniem zasady poprawnej legislacji.

2.4. Na marginesie Prokurator Generalny odniósł się do problematyki konsekwencji (dolegliwości finansowych) naruszenia przepisów o finansowaniu udziału partii politycznych w wyborach (choć problem ten wykracza poza dopuszczalny zakres przedmiotowy niniejszego pytania prawnego). Zdaniem Prokuratora, ewentualny zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 Konstytucji musiałby zostać poparty dowodami, że owe dolegliwości finansowe pozbawią lub pozbawiły partię polityczną ekonomicznych podstaw jej działalności.

Również na marginesie Prokurator ustosunkował się do zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem* (art. 2 Konstytucji) przez konieczność stosowania wobec partii politycznej, której sprawozdanie finansowe zostało odrzucone, zarówno art. 38d u.p.p. (utrata prawa do otrzymania subwencji), jak i art. 148 § 2 k.w. (pomniejszenie subwencji). W ocenie Prokuratora dolegliwości finansowe wprowadzone przez powyższe przepisy stanowią sankcje za naruszenie prawa normującego finansowanie wyborów. Pozostają zatem w bezpośrednim związku z podstawową działalnością partii politycznych jako podmiotów prawa publicznego. Udział w wyborach stanowi bowiem wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z tego względu sankcje te nie mogą być utożsamiane z sankcjami finansowymi stosowanymi wobec podmiotów prawa prywatnego, co oznacza, że zasada *ne bis in idem* nie znajdzie do nich zastosowania.

3. W piśmie z 21 kwietnia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) przystąpił do postępowania, zajmując stanowisko w sprawie. Zdaniem Rzecznika art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p., w zakresie wyznaczonym w punkcie 1 *petitum* pytania prawnego, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 11 ust. 1 Konstytucji; art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, „w jakim przewiduje skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania”, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 11 ust. 1 Konstytucji; art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p., w zakresie wyznaczonym w punkcie 3 *petitum* pytania prawnego, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 11 ust. 1 Konstytucji.

3.1. W piśmie z 12 czerwca 2017 r. Rzecznik przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska. W pierwszej kolejności Rzecznik przypomniał treść przepisów ustawy o partiach politycznych oraz kodeksu wyborczego dotyczących finansowania udziału partii politycznych w wyborach oraz zasad wypłacania partiom subwencji. Następnie Rzecznik dokonał wykładni



art. 11 ust. 1 Konstytucji, podkreślając jego związek z art. 58 Konstytucji. W ocenie Rzecznika, wolność, o której stanowi art. 58 Konstytucji, oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnych zrzeszeń obywatelskich, a partie polityczne są właśnie jedną z form organizacyjnych, w ramach której wolność taka może być realizowana. Z Konstytucji wyprowadzić zatem można dwa ujęcia istoty partii politycznych: ujęcie przedmiotowe, w którym partie traktowane są jako instytucje ustroju politycznego (art. 11) oraz ujęcie podmiotowe, akcentujące wolność zrzeszania się obywateli w partie (art. 58).

Rzecznik przypomniał, że obowiązujący system finansowania partii politycznych został wprowadzony do porządku prawnego w 2001 r. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa miało ograniczyć sytuacje korupcjogenne. Obowiązujące regulacje w tym zakresie sprawiły, że wszelkie inne przychody partii politycznych, pochodzące z innych dozwolonych źródeł (np. składki członkowskie, darowizny od osób fizycznych) stanowią zdecydowanie mniejszą, wręcz marginalną część partyjnych budżetów, a subwencje z budżetu państwa są podstawowym źródłem przychodu partii. Z tego względu utrata subwencji negatywnie wpływa na funkcjonowanie partii politycznej i nie pozwala jej realizować celu, polegającego na oddziaływaniu metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Ponadto wpływa też na realizację „równości szans w polityce”, ponieważ znacząco ogranicza „możliwości podejmowania konkurencji politycznej w wyborach i podejmowania skutecznej rywalizacji z innymi ugrupowaniami” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 14), a może także doprowadzić do faktycznej likwidacji partii. Rzecznik zwrócił także uwagę, że ryzyko zakończenia działalności dotyczy przede wszystkim ugrupowań nowych, które dopiero budują swoje struktury osobowe. Zdaniem Rzecznika obowiązujące przepisy są zbyt restrykcyjne, gdyż wykluczają mniejsze partie z rywalizacji politycznej. W doktrynie postuluje się zatem zmniejszenie progu poparcia w wyborach do Sejmu, uprawniającego do otrzymywania subwencji, z 3% do 1%.

3.2. W dalszej kolejności Rzecznik stwierdził, że brzmienie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. W ocenie Rzecznika nie jest oczywista interpretacja, zgodnie z którą partia polityczna traci prawo do otrzymywania subwencji na 3 lata. Poważne wątpliwości pojawiają się także w kontekście pytania, czy kara, w postaci utraty subwencji, może obowiązywać dłużej niż kadencja, w szczególności, gdy doszło do jej skrócenia. Zdaniem Rzecznika brak właściwej i jasnej sankcji stanowi naruszenie zasady przyzwoitej legislacji wywiedzionej z art. 2 Konstytucji.

Ponadto zaskarżone przepisy budzą poważne wątpliwości w kontekście zasady *ne bis in idem*. Zgodnie z zakwestionowaną regulacją, partia polityczna za to samo naruszenie prawa jest poddawana dwóm sankcjom na mocy dwóch różnych ustaw. Wprawdzie w orzecznictwie Trybunału zasada *ne bis in idem* jest rozpatrywana jako zasada prawa karnego, to jednak, zdaniem Rzecznika, należy ją również odnosić do innych środków represyjnych (penalnych), m.in. sankcji karnoadministracyjnych, a także innych sankcji. Podsumowując, Rzecznik doszedł do wniosku, że zaskarżone przepisy nie są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa, naruszając zasadę prawidłowej legislacji, a także zasadę zakazującą podwójnego sankcjonowania (karania) za to samo naruszenie.

3.3. Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik zauważył, że utrata subwencji, w konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego partii, prowadzi bezpośrednio do ograniczenia, a nawet przekreślenia, wolności zrzeszania się, zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika „w odniesieniu do art. 58 Konstytucji RP art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi jego dopełnienie i również względem tego przepisu ustawy zasadniczej należy rozpatrywać wskazane przepisy ustawy

o partiach politycznych” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 22). Z tego względu Rzecznik dokonał analizy zaskarżonej regulacji przez pryzmat warunków dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika spełniona została przesłanka formalna oraz przesłanka celu uzasadniającego wprowadzenie ograniczenia – jest nim porządek publiczny i ochrona wolności i praw innych osób. Analizowana sankcja ma pełnić funkcję represyjną w celu zapewnienia przestrzegania zasady transparentności finansów partyjnych. Następnie, przechodząc do oceny spełnienia przesłanki proporcjonalności, Rzecznik przypomniał, że składają się na nią przydatność, konieczność oraz proporcjonalność w wąskim rozumieniu. Zdaniem Rzecznika kwestionowanej regulacji nie można odmówić celowości, aczkolwiek sankcja w postaci utraty prawa do subwencji nie pozwala realnie osiągnąć założonego celu względem wszystkich partii. Poza jej zasięgiem znajdują się bowiem partie, którym w ogóle nie przysługuje prawo do subwencji ze względu na osiągnięty wynik w wyborach. Może to stanowić potencjalne naruszenie zasady równości, ale skoro Sąd Najwyższy nie przedstawił argumentacji w tym zakresie, to Rzecznik pozostawił tę kwestię poza zakresem swojej analizy.

Rzecznik podkreślił natomiast, że możliwe byłoby skuteczne osiągnięcie założonego celu wyeliminowania nieprawidłowości finansowych w funkcjonowaniu partii politycznych, bez konieczności pozbawiania ich prawa do subwencji. Biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności w wąskim rozumieniu, Rzecznik zauważył, że konsekwencje, które przewiduje art. 38d u.p.p., stanowią bardzo poważną dolegliwość. Całkowita utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem najsurowszym i ostatecznym, stosowanym w sytuacji naruszeń na szeroką skalę, mających szczególnie naganny charakter i stanowiących poważne zagrożenie dla systemu partyjnego. Tymczasem zaskarżone przepisy nie przewidują zróżnicowania surowości sankcji względem naruszeń. Nie dają również możliwości PKW dopasowania sankcji do stopnia naruszenia. Z tego względu cel sankcji jest nieproporcjonalny do chronionego prawem dobra.

Odnosząc się do wymagania, by ograniczenia wolności i praw nie naruszały ich istoty, Rzecznik stwierdził, że w przypadku utraty prawa do subwencji, partia polityczna może formalnie nadal przyjmować nowych członków i funkcjonować na scenie politycznej. Jednakże, w sposób znaczny ograniczone zostają jej perspektywy aktywności politycznej, a *de facto* prowadzi to do jej zmarginalizowania i w dalszej konsekwencji do zaprzestania działalności. Konkludując, Rzecznik doszedł do wniosku, że sankcja w postaci utraty subwencji z budżetu państwa nie odpowiada powyższym kryteriom dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw.

Rzecznik zauważył również, że sankcja polegająca na odebraniu partii politycznej prawa do subwencji, stosowana automatycznie i bez różnicowania względem wagi popełnionego naruszenia, nie realizuje zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

3.4. W ostatniej części pisma Rzecznik odniósł się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych publicznych i prywatnych. Przy ocenie zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów należy wziąć pod uwagę nie tylko art. 64 ust. 1 Konstytucji, ale także kolejne jego ustępy. Prawo do subwencji jest prawem majątkowym o wymiernej wartości, gdyż „wypłaty wynikają z ustawy” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 31), a nabycie prawa do subwencji może stanowić zabezpieczenie kredytów bankowych.

Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego art. 64 ust. 1 Konstytucji ochronie podlegają wszelkie prawa majątkowe, w tym publiczne prawa majątkowe. Przepis ten chroni wprawdzie jedynie „własność istniejącą”, to jednak w orzecznictwie Trybunału przyjmuje się,

że ochroną objęta jest także „maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 32). Powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzecznik zauważył, że ochrona danego prawa wymaga udowodnienia jego istnienia. Oznacza to, że daje się ono zdefiniować, i że można powiązać z nim konkretne uprawnienia i obowiązki, a także „dany tytuł prawny rzeczywiście przysługuje skarżącemu” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 32). W ocenie Rzecznika, prawo do subwencji jest istniejącym prawem majątkowym i pozostaje pod ochroną art. 64 Konstytucji, której granice wyznacza art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zakresu podmiotowego art. 64 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik uznał, że w użytym w tym przepisie pojęciu „każdy” mieści się szeroki katalog podmiotów. Przepis ten obejmuje swoim zakresem partie polityczne, które mając dualistyczny charakter, wykazują wiele cech podmiotów prawa prywatnego. Ponadto własność partii politycznej podlega ochronie na zasadzie ochrony własności grupowej, analogicznie do własności spółdzielni. Podmiotem związanym dyspozycją art. 64 Konstytucji jest m.in. ustawodawca, który powinien ustanawiać regulacje prawne zabezpieczające efektywną ochronę prawa własności. Rzecznik zauważył, że zakres przedmiotowy art. 64 ust. 3 Konstytucji nie obejmuje innych niż własność praw majątkowych. Nie oznacza to jednak, że prawa te pozbawiono ochrony konstytucyjnej, gdyż zastosowanie znajdzie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Reasumując Rzecznik doszedł do wniosku, że całkowite pozbawienie prawa do subwencji na okres 3 lat na skutek automatycznego zastosowania sankcji przewidzianej w zakwestionowanych przepisach stanowi pozbawienie partii politycznej prawa majątkowego przysługującego jej z mocy prawa. W oczywisty sposób narusza to zasadę ochrony nabytych praw majątkowych i musi „spotkać się z negatywną oceną konstytucyjnoprawną” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 37).

4. W piśmie z 10 maja 2018 r. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, jest niezgodny z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji; 2) art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 k.w. przewiduje kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, nie jest niezgodny z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji; 3) art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje skutek odrzucenia sprawozdania partii politycznej przez PKW (albo odrzucenia przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej) w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, jest zgodny z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

4.1. Marszałek w pierwszej kolejności dokonał analizy formalnoprawnej pytania sądu. W ocenie Marszałka zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 64 ust. 1 Konstytucji nie został należycie uzasadniony. Jest to o tyle istotne, że z orzecznictwa Trybunału wy-

nika, iż podmiotem prawa wynikającego z art. 64 Konstytucji nie może być partia polityczna, działająca w sferze publicznej. W ocenie Marszałka, partia polityczna, mająca szczególny status, funkcjonując w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji.

Z podobnych względów wzorcem kontroli nie może być art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający granice ingerencji w konkretne prawa konstytucyjne. Sąd pytający nie wskazał konstytucyjnej wolności lub prawa, których ograniczenie powinno zostać ocenione z perspektywy zasady proporcjonalności. Z powyższych względów Marszałek wystąpił z wnioskiem o umorzenie postępowania w zakresie badania zakwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). W ocenie Marszałka nie ma natomiast przeciwwskazań do rozpoznania sprawy w zakresie podniesionego zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej w art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym kontroli zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. z uwagi na brak stosownego uzasadnienia. W ocenie Marszałka Sąd Najwyższy kwestionuje w istocie dwie normy prawne: pierwszą, wyrażoną w art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., określającą przesłanki odrzucenia sprawozdania, oraz drugą, zakotwiczoną w art. 38d u.p.p., regulującą skutki prawne odrzucenia sprawozdania (albo odrzucenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania). Wywody poczynione przez Sąd Najwyższy oraz zakresy zaskarżenia nie odnoszą się natomiast do art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., który wyraża normę kompetencyjną, zgodnie z którą do PKW należy odrzucenie sprawozdania.

Powołując się na regułę *falsa demonstratio non nocet*, Marszałek uznał, że pewnej korekty wymaga przedmiot kontroli. Biorąc pod uwagę zakres zaskarżenia wyznaczony w punkcie 1 i 3 *petitum* pytania prawnego, ocenie należy poddać art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. Uchylenie któregośkolwiek z tych przepisów dezaktualizowałoby przesłankę funkcjonalną w odniesieniu do drugiego z nich, a także niwelowałoby istotę związanego z nim problemu konstytucyjnego. Natomiast zakres zaskarżenia wskazany w punkcie 2 *petitum* pytania prawnego implikuje zasadność odniesienia go wyłącznie do art. 38d u.p.p.

4.2. Odnosząc się do wzorców kontroli, Marszałek zauważył, że z generalnej klauzuli demokratycznego państwa prawa można wywieść szereg reguł i zasad. Należą do nich: zasada *ne bis in idem* oraz zasada proporcjonalności. Marszałek przytoczył orzecznictwo Trybunału kształtujące zakres zastosowania zasady *ne bis in idem*, a także poglądy doktryny odnoszące się do pojęcia odpowiedzialności represyjnej. Marszałek przypomniał także, że Trybunał wypracował dwuetapowy test badania naruszenia zakazu dwukrotnego pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie.

Marszałek zauważył, że art. 2 Konstytucji może być podstawą zasady proporcjonalności w sytuacji, gdy kwestionowana regulacja ogranicza prawa i wolności jednostki zagwarantowane jedynie w ustawach zwykłych, a także, tak jak w niniejszej sprawie, gdy kwestionowane ograniczenia dotyczą praw podmiotów publicznych. Przytaczając orzecznictwo Trybunału, Marszałek stwierdził ponadto, że omawiana zasada dotyczy formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne. Jej dochowanie podlega ocenie z perspektywy konieczności, celowości, efektywności, a także stopnia dolegliwości, ale Trybunał powinien interweniować dopiero wtedy, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że w sposób ewidentny narusza konstytucyjne zasady generalne. Konieczne jest zatem wykazanie, że kwestionowana regulacja nie prowadzi do osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów albo w sposób drastyczny narusza te cele lub prowadzi do rażących „skutków ubocznych”. Zasa-

da ta powinna być zatem rozumiana „jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji” (stanowisko Sejmu, s. 21).

Marszałek przytoczył także orzecznictwo Trybunału i poglądy doktryny dotyczące art. 11 ust. 1 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady pluralizmu politycznego. W szczególności Marszałek podkreślił, że podstawę tej zasady stanowi wolność tworzenia i działania partii politycznych. Zasada ta ma charakter nienaruszalnej zasady ustrojowej. Wynikają z niej trzy dyrektywy skierowane do władz państwowych: „zakaz ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych poza ramy ustanowione w samej Konstytucji, zakaz wprowadzania instytucjonalnej jednopartyjności oraz zakaz dyskryminacji jednej partii, a uprzywilejowywania innej, ze względu na program” (stanowisko Sejmu, s. 23).

4.3. Analizę zgodności Marszałek rozpoczął od poczynienia ogólnych uwag dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Odnosząc się do oceny zgodności art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*, Marszałek przedstawił podstawowe reguły sprawozdawczości finansowej partii politycznych wraz z sankcjami prawnymi za uchybienia w rozliczaniu kampanii wyborczych. Zdaniem Marszałka na gruncie przepisów ustawy o partiach politycznych oraz kodeksu wyborczego nie można mówić o kumulacji odpowiedzialności, polegającej na dwukrotnym wymierzeniu sankcji prawnej temu samemu podmiotowi za ten sam czyn.

W ocenie Marszałka komitety wyborcze partii politycznych, w odniesieniu do zasady *ne bis in idem*, należy utożsamiać z partiami politycznymi. Sprawstwo czynów, za które sankcje przewidują art. 148 § 2 k.w. oraz art. 38d u.p.p., można w obu wypadkach przypisać partii politycznej, która również jest podmiotem ponoszącym wspomniane sankcje. Odnosząc się do tożsamości czynu, Marszałek, zauważył, że może on być rozumiany dwojako, co nie zostało sprecyzowane przez sąd pytający. Można zatem mówić o przyjęciu przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy, co stanowi jednocześnie gromadzenie przez ten komitet środków finansowych na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. W drugim ujęciu można założyć, że przelew środków z rachunku bieżącego partii politycznej na rzecz komitetu wyborczego tej partii jest przyjęciem przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy i jednocześnie wydatkiem partii politycznej na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego.

Argumentem przesądającym o niemożności zastosowania do analizowanego przypadku zasady *ne bis in idem* jest wynik dwuetapowego testu wypracowanego w orzecznictwie Trybunału, który przeprowadził Marszałek. Test ten polega na ustaleniu, czy określone przez ustawodawcę środki, stanowiące reakcję na zachowanie jednostki, mają charakter represyjny oraz czy środki te realizują te same cele. W ocenie Marszałka, sankcje polegające na utracie subwencji i jej pomniejszeniu, chociaż cechuje dolegliwość, w niektórych przypadkach nawet znaczna, nie mają charakteru represyjnego. Nie mogą one być utożsamiane ani z karą pieniężną, ani z grzywną. Nie stanowią „odpłaty” za naruszenie warunków prowadzenia kampanii wyborczej, lecz są elementem mechanizmu finansowania partii politycznych. „Ich istotą nie jest uszczuplenie masy majątkowej partii politycznej, ale ograniczenie jej dofinansowania ze środków publicznych” (stanowisko Sejmu, s. 36). Zdaniem Marszałka, w odniesieniu do powyższych sankcji należałoby raczej mówić o braku nabycia prawa do subwencji, a nie o jego utracie. Celem utraty prawa do subwencji jest bowiem zapewnienie równości partii politycznych i częściowe zniwelowanie korzyści odniesionych przez partię, która naruszyła obowiązek finansowania kampanii wyborczej za pośrednictwem funduszu wyborczego. Represja rozumiana jest jako odwet za naruszenie normy prawnej. Analizowane sankcje nie mają jednak charakteru powszechnego, gdyż nie dotkną tych partii, których wynik wyborczy nie pozwala na uzyskanie subwencji, a także tych, które o nią nie wystąpią. Z tego względu sank-

cje te nie podlegają zakazowi *ne bis in idem*, a art. 2 Konstytucji we wspomnianym zakresie należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli.

4.4. Odnosząc się do zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawowych do zakładanego celu, Marszałek zwrócił uwagę na *ratio legis* obowiązku finansowania komitetu wyborczego jedynie za pośrednictwem funduszu wyborczego. Rozwiązanie to ma wyeliminować zjawisko korupcji, a także sprzyja transparentności finansów partii politycznych, gdyż rachunek funduszu wyborczego stanowi historię finansową udziału w wyborach. Zarzut stawiany przez sąd pytający nie dotyczy celu zaskarżonej regulacji ani jej efektywności. Sąd Najwyższy kwestionuje jedynie nadmierną dolegliwość środków przyjętych do realizacji tego celu. Analogiczne zarzuty są także stawiane w doktrynie oraz przez organizacje pozarządowe.

Zdaniem Marszałka ocena tak postawionego zarzutu wymaga ustalenia, czy *in casu* jest możliwe stopniowanie naruszeń dóbr prawnie chronionych przez zakwestionowaną regulację. Konstytucyjny standard wymaga bowiem, by następstwa prawne naruszeń były adekwatne do uszczerbku w dobrach prawnie chronionych. Dokładne określenie wpływu wysokości kwoty zgromadzonej lub wydanej z pominięciem funduszu wyborczego na zmianę wyniku wyborów parlamentarnych (co przekłada się na liczbę obsadzanych mandatów oraz na przysługującą partii subwencję) nie jest możliwe. Racjonalne byłoby natomiast odwołanie się do wartości środków finansowych zgromadzonych lub wydanych na cele kampanii wyborczej z naruszeniem przepisów, a następnie odniesienie jej do ogólnej sumy budżetu, jakim dysponował komitet wyborczy danej partii politycznej. W ocenie Marszałka uchybieniem dotyczącym nieznacznych kwot pieniężnych nie towarzyszy ryzyko korupcji, przed którym ma chronić mechanizm finansowania kampanii wyborczej za pośrednictwem funduszu wyborczego. Z tego względu, że środki pieniężne pochodzące z subwencji stanowią podstawowe źródło finansowania największych ugrupowań, zróżnicowanie sankcji w zależności od skali naruszeń jest konstytucyjnie uzasadnione.

Na marginesie Marszałek zauważył, że w niniejszej sprawie niezgodność z zasadą proporcjonalności dotyczy samodzielnie rozpatrywanej sankcji określonej w art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. Zbędne jest zatem weryfikowanie jej zgodności z Konstytucją w zbiegu z sankcją uregulowaną w art. 148 § 2 k.w. W tym więc zakresie Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4.5. W ostatniej części pisma Marszałek dokonał oceny zgodności art. 38d u.p.p. w zakresie określonym w punkcie 2 *petitum* pytania prawnego z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych, wyrażoną w art. 11 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, tylko ustawowych. Subwencje na działalność statutową nie są jedyne dochodami partii politycznych pochodzącymi ze środków publicznych. Należą do nich także dotacje podmiotowe, o których mowa w art. 150 i art. 151 kodeksu wyborczego. Do pośrednich źródeł finansowania partii politycznych można zaliczyć także uposażenie parlamentarzystów, ryczałt na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich oraz ich biur, a także bezpłatny czas antenowy w publicznej radiofonii i telewizji. Ponadto system finansowania partii politycznych ma charakter mieszany. Partie mogą utrzymywać się ze źródeł własnych, a także poprzez swoich członków i zwolenników. Do dopuszczalnych form finansowania działalności partii zalicza się w piśmiennictwie zaciąganie pożyczek cywilnoprawnych, zasiedzenie nieruchomości, ruchomości i praw majątkowych, odszkodowania, składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, a także pożytki cywilnoprawne, czy zbycie składników majątkowych należących do partii.

W ocenie Marszałka zdolność partii politycznych do funkcjonowania i realizowania celów statutowych, niezależnie od otrzymywania subwencji, potwierdza praktyka, a Sąd Najwyższy nie wykazał, że przewidziana w zaskarżonej ustawie utrata prawa do subwencji miałaby uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić funkcjonowanie partii politycznych. Marszałek, powołując się na dane PKW, zauważył także, że otrzymywanie subwencji z budżetu państwa ma dla partii politycznych różne znaczenie w poszczególnych momentach cyklu wyborczego, a ich funkcjonowanie nie jest determinowane wyłącznie wpływami z budżetu państwa.

Na zakończenie Marszałek przypomniał, że w sprawie dotyczącej dopuszczalności obniżania przez ustawodawcę wysokości kwot subwencji przysługujących partiom politycznym na działalność statutową, Trybunał orzekł, że działanie to nie narusza zasady pluralizmu politycznego (zob. wyrok o sygn. Kp 6/09).

Z powyższych względów, zdaniem Marszałka, art. 38d u.p.p. nie narusza ani zasady wolności działania partii politycznych, ani zasady pluralizmu politycznego.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym kontrolę konstytucyjną w trybie pytania prawnego był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Ustawodawca zdefiniował wymogi, którym musi odpowiadać pytanie prawne kierowane do Trybunału. Konkretyzuje je ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z jej art. 52, pytanie prawne ma formę postanowienia i zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało przedstawione.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93 i powołane tam orzeczenia). Trybunał w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że na każdym etapie postępowania należy badać, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych – zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych wspólnych zarówno dla kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej (zob. np. postanowienie z 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

2. Po zbadaniu powołanego w komparycji pytania prawnego Sądu Najwyższego, Trybunał stwierdził, że zachodzą ważne okoliczności implikujące konieczność umorzenia postępowania. Rozwijając przedstawione stwierdzenie, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, co następuje.

3. Rozpoznawane pytanie prawne zrodziło się przede wszystkim w związku z obowiązkiem, jaki na partie polityczne nakłada art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 372; dalej: u.p.p. lub ustawa o partiach politycznych), stanowiąc, że partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: 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. W związku z tymże obowiązkiem, ustawa o partiach politycznych stanowi między innymi, że:

– 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. 1 u.p.p.);

– odrzucenie sprawozdania następuje między innymi w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.);

– w przypadku odrzucenia sprawozdania przez PKW partia polityczna ma prawo wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania (art. 38b u.p.p.);

– w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w przypadku oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy, partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d u.p.p.).

Z powołanych przepisów wynika w sposób jednoznaczny, że:

– PKW rozstrzyga wyłącznie w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania;

– PKW nigdy nie stosuje przepisu art. 38d u.p.p. – sankcja tam przewidziana działa *ex lege*;

– przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego, zainicjowanej skargą partii politycznej na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania, jest wyłącznie to właśnie rozstrzygnięcie; także Sąd Najwyższy nigdy nie stosuje przepisu art. 38d u.p.p.

4. Z analizy badanego pytania prawnego wynika, że pozostaje ono także w pewnym związku z obowiązkiem, jaki na pełnomocników finansowych komitetów wyborczych nakłada art. 142 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277; dalej: k.w. lub kodeks wyborczy) stanowiąc, że pełnomocnik finansowy, w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, przedkłada organowi wyborczemu, któremu komitet wyborczy złożył zawiadomienie o utworzeniu komitetu, sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. W związku z tymże obowiązkiem, kodeks wyborczy stanowi między innymi, że:

– organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego:

- 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń,
- 2) przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia,
- 3) odrzuca sprawozdanie (art. 144 § 1 pkt 3 k.w.);



– odrzucenie sprawozdania następuje między innymi w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w.);

– w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez PKW pełnomocnik finansowy ma prawo wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania (art. 145 § 1 k.w.);

– w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi, wniesionej do Sądu Najwyższego, przysługująca partii politycznej subwencja (przewidziana w art. 28 u.p.p.), pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 k.w. (art. 148 § 2 k.w.), to jest: z naruszeniem przepisów definiujących istotę poszczególnych czynów zabronionych przez kodeks wyborczy w zakresie finansowania partii politycznych, w aspekcie działalności komitetów wyborczych.

Z powołanych przepisów wynika w sposób jednoznaczny, że:

– PKW rozstrzyga wyłącznie w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania;

– PKW nigdy nie stosuje przepisu art. 148 § 2 k.w. – sankcja tam przewidziana działa *ex lege*;

– przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego, zainicjowanej skargą partii politycznej na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania, jest wyłącznie to właśnie rozstrzygnięcie; także Sąd Najwyższy nigdy nie stosuje przepisu art. 148 § 2 k.w.

5. Wobec okoliczności przedstawionych w punktach poprzedzających, nie jest możliwe wykazanie, że od wydania przez Trybunał orzeczenia w kwestii zgodności z Konstytucją regulacji mieszczącej się w art. 38d u.p.p. zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Sądem Najwyższym na skutek skargi partii politycznej na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. Sąd Najwyższy nie był w stanie wykazać – i nie wykazał – że w związku z punktem 2 i punktem 3 *petitum* rozpoznawanego pytania prawnego spełniona została przesłanka funkcjonalna, warunkująca możliwość merytorycznego badania pytania przedstawionego przez Sąd Najwyższy – tym samym konieczne stało się umorzenie postępowania w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Odnosząc się do punktu 1 przedstawionego w *petitum* pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślenie najpierw kilku kwestii o zupełnie fundamentalnym znaczeniu:

– nie istnieje żadne konstytucyjne prawo do korzystania przez partie polityczne z subwencji pochodzących ze środków publicznych, z budżetu państwa – partie polityczne w Polsce korzystają aktualnie z takiego prawa, na warunkach określonych w ustawach, z uwagi na przyznanie im prawa do subwencji mocą niezwiązanej Konstytucją decyzji ustawodawcy;

– konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji) zobowiązuje ustawodawcę do zbudowania na gruncie normatywnym takiego reżimu prawnego, który będzie skutecznie zapewniał jawność finansowania partii politycznych; ustawodawca zachowuje w tym zakresie szerokie pole swobody legislacyjnej – jest konstytucyjnie związany zasadą jawności, a nie obowiązkiem zapewnienia partiom politycznym dostępu do subwencji (gdyż Konstytucja takiego obowiązku w ogóle nie ustanawia);

– wobec przyznania partiom politycznym prawa do subwencji (mocą ustawy), warunki dostępu do niej, sposoby jej dystrybuowania, mogą napotykać na uwarunkowania konstytucyjnoprawne – w szczególności w postaci takich zasad i wartości jak: transparentność, równość, sprawiedliwość; pozbawienie partii politycznej dostępu do przewidzianej prawem subwencji w oparciu o mechanizm niesprawiedliwy (na przykład: oparty na nieadekwatnych bądź nieracjonalnych kryteriach ograniczania lub pozbawiania prawa do subwencji) może stanowić

problem konstytucyjny, na przykład: z punktu widzenia zasady proporcjonalności, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji, lub z punktu widzenia zasady wolności działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji); ograniczanie dostępu do przewidzianej ustawą subwencji w oparciu o kryteria na przykład niesprawiedliwe, bądź dyskryminujące, może – przynajmniej pośrednio – krępować faktyczne możliwości działania partii politycznej, i tym samym: może godzić w zasadę wolności działania partii politycznych.

Analizując punkt 1 *petitum* pytania prawnego w kontekście wyżej przedstawionych konstatacji, Trybunał stwierdza, że Sąd Najwyższy nie przedstawił takich argumentów, które mogłyby wskazywać na możliwość przełamania domniemania konstytucyjności przepisów art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. Zważyć bowiem trzeba, że:

– art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. to regulacje stanowiące element reżimu prawnego, który ma zapewnić faktyczną realizację konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych – w tym zakresie, z powodów wskazanych na początku niniejszego punktu, ustawodawca zachowuje stosunkowo szeroki obszar swobody legislacyjnej;

– Sąd Najwyższy nie przedstawił przekonujących argumentów, które – z powodów konstytucyjnych – miałyby wykluczać możliwość odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku naruszenia przepisów ustanawiających wspomniany reżim (a objętych pytaniem prawnym), bądź też: przemawiać za zredukowaniem istniejącego katalogu naruszeń prawa powodujących odrzucenie sprawozdania finansowego.

Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że ustawa o partiach politycznych, na gruncie art. 38a ust. 1, wyraźnie niuansuje możliwe reakcje PKW, przewidując opcje zakładające: 1) przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, 2) przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień, 3) odrzucenie sprawozdania. Ustawodawca uznał, że każdy przypadek naruszenia przepisów służących zapewnieniu jawności finansowania partii politycznych poprzez „gromadzeni[e] lub dokonywani[e] wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego” (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.) stanowi niejako uchybienie kwalifikowane, implikujące obowiązek odrzucenia sprawozdania – Sąd Najwyższy nie przedstawił w uzasadnieniu pytania prawnego żadnych znaczących argumentów, które mogłyby wskazywać, iż takie rozstrzygnięcie może stanowić problem konstytucyjny. Trybunał podkreśla przy tym, że nie jest zadaniem TK rozstrzygnięcie o tym, jakie stany faktyczne analizowany przepis może obejmować – Trybunał Konstytucyjny nie jest też władny, by wypowiadać się w kwestiach subsumcyjnych, powiązanych z oceną konkretnych stanów faktycznych; to do PKW i do Sądu Najwyższego należy rozstrzygnięcie, czy obowiązujące przepisy, ustanawiające katalog podstaw odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej, mogą obejmować na przykład: działania nieumyślne, działania niezawinione, działania w warunkach błędu – w ramach obowiązującego porządku prawnego praktyka stosowania prawa zachowuje naturalnie możliwość stosowania różnych, powszechnie uznawanych metod interpretacyjnych dla rozstrzygnięcia podniesionych kwestii.

Odnosząc się dalej do punktu 1 *petitum* rozpoznawanego pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny zaznacza wreszcie, że punkt ten dotknięty jest błędem logicznym. Ze sformułowania użytego na początku pytania wynika wszakże, że pytanie ma charakter zakresowy, a jednocześnie, w treści punktu 1, Sąd Najwyższy używa kwantyfikatora „każdy”.

Jak wyraźnie zaznaczono na początku niniejszej części uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że jako problem konstytucyjny jawić się może kwestia sprawiedliwego dostępu do przyznanej partiom politycznym subwencji. Możliwe jest wiązanie tego zagadnienia także z zasadą wolności działania partii politycznych. Sąd Najwyższy nie przedstawił jednak żadnych przekonujących argumentów, które mogłyby wskazywać, że ów sprawiedliwy dostęp staje się niemożliwy z uwagi na kształt objętych pytaniem regulacji ustanawiających podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej (wobec naruszenia przepi-

sów ustanawiających reżim prawny zapewniający jawność finansowania partii politycznych). Trybunał Konstytucyjny podkreśla też w tym miejscu, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. – w duchu badanego pytania prawnego – mogłoby generować problem tzw. wtórnej niekonstytucyjności przepisów art. 38a u.p.p.; wszakże zagadnienia wskazane przez Sąd Najwyższy w charakterze próby uzasadnienia punktu 1 *petitum* wniosku, w analogicznym kształcie, mogą się aktualizować wobec każdej z podstaw odrzucenia sprawozdania finansowego – także tych opisanych w pozostałych punktach art. 38a ust. 2 i w art. 38a ust. 3 u.p.p.

Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, podniesiony problem sprawiedliwego dostępu do przewidzianej ustawą subwencji – i przynajmniej pośrednio związana z nim kwestia wolności działania partii politycznych – może się lokować ewentualnie na poziomie art. 38d u.p.p., a nie art. 38a u.p.p. Przewidziana w art. 38d u.p.p. sankcja ma kształt sankcji bezwzględnie określonej, i jako taka może rodzić wątpliwość co do tego, czy w każdym przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej może być sankcją sprawiedliwą, symetryczną, adekwatną z uwagi na różne możliwe okoliczności stanu faktycznego – i poprzez to: czy może w sposób sprawiedliwy reglamentować dostęp do subwencji przewidzianej w ustawie o partiach politycznych, zapewniając jednocześnie pełną realizację konstytucyjnej zasady wolności działania partii politycznych. Kształt przepisów kodeksu wyborczego, powołanych w niniejszym uzasadnieniu, wyraźnie wskazuje, że możliwe są rozwiązania legislacyjne zapewniające racjonalne dozowanie, niuansowanie dolegliwości sankcji w sposób adekwatny do okoliczności stanu faktycznego. Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednak, że mechanizm ustanowiony na gruncie art. 148 § 2 k.w. nie może być w łatwy sposób przeniesiony na grunt art. 38d u.p.p. – w szczególności z powodu zróżnicowanego charakteru przewinień opisanych w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. Trybunał nie ma zresztą legitymacji do proponowania prawodawcy żadnych rozwiązań legislacyjnych w analizowanym zakresie. TK zastrzega też, że w żadnym razie nie przesądza na gruncie niniejszego orzeczenia o niekonstytucyjności art. 38d u.p.p. Akcentując konieczność wagi różnych racji, Trybunał zaznacza – niejako na marginesie zasadniczego toku wywodów – że aktualnego kształtu art. 38d u.p.p. bronić mogą racje następujące:

– sankcja wynikająca z art. 38d u.p.p. może być postrzegana jako sankcja za każdy czyn bezprawny w zakresie finansowania partii politycznych; bezprawność z natury nie może podlegać stopniowaniu (określony czyn albo jest sprzeczny z normą prawną, albo sprzeczny z nią nie jest – trudno rozsądnie argumentować, że może być bezprawny w stopniu większym lub mniejszym); z tego punktu widzenia, kształt sankcji z art. 38d u.p.p. może być oceniany jako racjonalna konsekwencja każdego czynu bezprawnego w zakresie reżimu prawnego regulującego dopuszczalne sposoby finansowania działalności partii politycznych;

– aktualny kształt sankcji z art. 38d u.p.p. wyklucza potencjalne niebezpieczeństwo nadużyć w zakresie praktyki stosowania prawa, jakie rodzić może sankcja względnie określona;

– sankcja z art. 38d u.p.p., poprzez pewien rygoryzm, jaki wynika z jej obecnego kształtu, może dobrze służyć realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych; z tego samego powodu – może z dużą skutecznością zapobiegać łamaniu obowiązujących reguł finansowania partii politycznych; podkreślić przy tym należy z całą mocą, że rygoryzm państwa w zakresie egzekwowania starannego przestrzegania tychże reguł przez wszystkie partie polityczne nie jest obojętny z punktu widzenia warunków realizacji konstytucyjnej zasady wolności działania partii politycznych; konkludując: trudno przecenić profilaktyczną rolę sankcji z art. 38d u.p.p. – siła, z jaką może ona implikować czujność partii politycznych w zakresie starannego respektowania wszystkich obowiązujących zasad finansowania partii politycznych, i bezwzględnego unikania wszelkich przewinień opisanych w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p., jest jej zaletą – a nie wadą; niebezpieczeństwo łatwego ignorowania przez

partie polityczne ustanowionych przez państwo zasad finansowania partii politycznych – bez ryzyka znaczących następstw w zakresie dostępu do subwencji przewidzianej w ustawie o partiach politycznych (bo taka jest natura sankcji przewidzianej w art. 38d u.p.p.) – powinno być skutecznie eliminowane przez państwo jako poważne zagrożenie dla całego obszaru, w jakim realizowana jest wolność działania partii politycznych.

7. Jak już wcześniej podniesiono, z powodów formalnych, wskazanych we wcześniejszych punktach tej części uzasadnienia, na gruncie rozpoznawanej sprawy zaistniały przeszkody do merytorycznego rozstrzygnięcia wyrokiem zagadnienia kształtu sankcji przewidzianej w art. 38d u.p.p. Trybunał Konstytucyjny nie był w szczególności władny, by przewidzianą prawem kontrolę konkretną – zainicjowaną pytaniem prawnym Sądu Najwyższego – przekształcić w kontrolę abstrakcyjną, prawnie niedopuszczalną w takich wypadkach. Uwagi dotyczące sankcji, przedstawione w punkcie poprzedzającym, poczynione zostały w ramach argumentacji wskazującej, że pytanie prawne Sądu Najwyższego – w płaszczyźnie merytorycznej – eksponuje zagadnienie, które sytuuje się przede wszystkim na poziomie przepisów wyznaczających właśnie kształt sankcji, a nie na poziomie przepisów, które legitymują PKW do odrzucenia sprawozdania finansowego z powodu kwalifikowanych naruszeń prawa w zakresie sposobów finansowania działalności partii politycznych. Z powodów natury formalnej, wykluczających możliwość merytorycznych rozstrzygnięć Trybunału w tym aspekcie, muszą być one traktowane jako czynione na marginesie kluczowej argumentacji, stanowiącej podstawę umorzenia postępowania. Zamykając podjęty wątek kształtu sankcji przewidzianej w wypadku odrzucenia sprawozdania z powodu dopuszczenia się przez partię polityczną kwalifikowanych naruszeń prawa (art. 38a i art. 38d u.p.p.) – w kontekście powodów umorzenia postępowania – Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dodatkową, niezależną podstawą tegoż umorzenia stała się ta okoliczność, iż Sąd Najwyższy, czyniąc ważną podstawą pytania prawnego przepisy regulujące kształt analizowanej sankcji, nie wskazał takich okoliczności, które mogłyby wystarczająco uzasadniać zarzut niekonstytucyjności tychże przepisów i wskazywać na możliwość przełamania obejmującego je domniemania zgodności z Konstytucją. Dostrzegając racje, które mogą przemawiać za odmiennym, bardziej elastycznym ukształtowaniem mechanizmu sankcji w rozważanym zakresie, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że możliwość ukształtowania sankcji w inny sposób – gdyby nawet przyjąć, że ostatecznie może być on oceniany jako bardziej optymalny – nie jest wystarczająca do przełamania domniemania konstytucyjności analizowanych przepisów w kształcie aktualnie obowiązującym. Według stanowiska Trybunału, konieczne do tego byłoby przedstawienie znaczących racji, które mogłyby wskazywać, że aktualny kształt sankcji z powodów konstytucyjnych wykracza poza prawnie legitymowany obszar swobody legislacyjnej prawodawcy. W ocenie Trybunału, niezależnie od niespełnienia wymogu wynikającego z przesłanki funkcjonalnej (o czym traktują pierwsze punkty tej części uzasadnienia) Sąd Najwyższy takich znaczących racji nie przedstawił. Tym bardziej, że sankcja powiązana z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej z powodu kwalifikowanego naruszenia prawa w zakresie sposobów finansowania działalności partii politycznej ma charakter zupełnie szczególny. Nie jest klasyczną, spersonalizowaną sankcją karną, podlegającą – z uwagi na taki jej charakter – szczególnym rygorom prawnym (także konstytucyjnym). Rozważana sankcja w istocie reglamentuje warunki dostępu do przewidzianej prawem subwencji, w oparciu o założenie, że kwalifikowane łamanie prawa dostęp ten, na czas wskazany w ustawie, zamyka. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że skoro w świetle Konstytucji ustawodawca jest legitymowany do tego, by partiom politycznym prawo do subwencji, przyznane ustawą, w ogóle odebrać, tym bardziej jest legitymowany do tego, by dostęp do subwencji czasowo ograniczać w oparciu o kryte-

rium kwalifikowanego łamania prawa – nawet z zachowaniem pewnego rygoryzmu w tym zakresie.

Wobec wszystkich wyżej podniesionych racji, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Jakuba Steliny

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt P 8/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2022 r., sygn. P 8/17.

1. Postanowieniem z 15 grudnia 2022 r. (sygn. P 8/17) Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie umorzył postępowanie zainicjowane przez Sąd Najwyższy pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 372; dalej u.p.p. lub ustawa o partiach politycznych) w zakresie, w jakim przepisy te przewidują:

1) obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

2) skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania;

3) w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy), kolejną (drugą) sankcją za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach.

Wzorcami oceny sąd pytający uczynił art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2. Nie zgadzam się z umorzeniem postępowania gdyż uważam, że Trybunał Konstytucyjny powinien rozpoznać sprawę merytorycznie i orzec o niezgodności z ustawą zasadniczą art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wy-

borczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami.

3. Przedmiot pytania prawnego został sformułowany zakresowo, co oznacza, że celem sądu pytającego nie było zakwestionowanie reguł finansowania kampanii wyborczych przez partie polityczne, ani nawet sankcji za ich nieprzestrzeganie. Wątpliwości wzbudziły natomiast przesłanki odrzucenia przez PKW sprawozdań finansowych partii politycznych, mające wpływ na ich prawo do subwencji finansowej z budżetu państwa. Zaskarżone przepisy ustawy o partiach politycznych przewidują bowiem obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia i wydatkowania środków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego oraz automatyczny skutek tego odrzucenia w postaci utraty przez partię polityczną prawa do subwencji w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do jej otrzymywania, „niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, a także bez uwzględnienia tego, że sankcję za takie naruszenie (...) przewidują już przepisy Kodeksu wyborczego”. Słuszna jest konstatacja, że sankcja pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji w okresie 3 lat jest niezwykle dotkliwa, gdyż może prowadzić do faktycznego pozbawienia partii możliwości prowadzenia działalności politycznej na większą skalę, a w dalszej konsekwencji do jej likwidacji.

Niniejsza sprawa nie dotyczy więc jedynie kwestii organizacyjno-finansowych związanych z funkcjonowaniem partii politycznych, gdyż ze względu na rolę i funkcję tych organizacji odnosi się wprost do fundamentów ustrojowych naszego państwa. Potwierdza to treść art. 11 ust. 1 Konstytucji, z którego wywodzi się zasadę pluralizmu politycznego, która ma charakter nienaruszalnej zasady ustrojowej. W systemie demokracji przedstawicielskiej partie polityczne są przecież głównym narzędziem aktywizacji politycznej społeczeństwa, platformą za pomocą której obywatele nie tylko manifestują swoje poglądy polityczne, ale przede wszystkim pośrednio uczestniczą w kształtowaniu organów państwa i sprawowaniu władzy publicznej. Partie powinny odzwierciedlać zróżnicowanie polityczne społeczeństwa, dlatego kluczową kwestią jest zapewnienie przez państwo warunków, by każda grupa obywateli o zbliżonym światopoglądzie, poglądach politycznych i wspólnej wizji funkcjonowania państwa, mogła za pośrednictwem partii politycznej uczestniczyć na jednakowych zasadach w mechanizmach demokratycznych. W demokratycznym państwie prawnym na scenie politycznej musi być zapewnione miejsce dla partii politycznych reprezentujących pełne spektrum poglądów i programów dotyczących urzędowania spraw publicznych. Reprezentatywność sceny politycznej ma zatem kluczowe znaczenie dla demokracji przedstawicielskiej. Zadaniem państwa jest tworzenie warunków sprzyjających, a nie utrudniających, funkcjonowanie tak rozumianego „rynku politycznego”, na którym ścierają się różne poglądy i wizje, a przewagę uzyskują ci, którzy potrafią do swoich racji przekonać wyborców. Taka perspektywa postrzegania „rynku politycznego”, i biorących w nim udział uczestników w postaci partii politycznych, powinna dominować w ocenie rozwiązań instytucjonalnoprawnych związanych z finansowaniem działalności politycznej. To prawda, że finansowanie budżetowe partii politycznych nie ma gwarancji konstytucyjnych, niemniej jeśli państwo zdecydowało się na wprowadzenie takiego instrumentu to powinno zadbać, by nie prowadził on do zaburzenia równości szans, a przez to zmniejszenia reprezentatywności partii występujących na scenie politycznej. Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich utrata subwencji negatywnie wpływa na funkcjonowanie partii politycznej i nie pozwala jej realizować celu, polegającego na oddziaływaniu metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Ponadto wpływa też na realizację „równości szans w polityce”, ponieważ znacząco ogranicza „możliwości podejmowania konkurencji politycznej w wyborach i podejmowania skutecznej

rywalizacji z innymi ugrupowaniami”. W szczególności ryzyko popełnienia błędów formalnych jest większe u ugrupowań nowych, które dopiero budują swoje struktury osobowe. Powoduje to ryzyko „zabetonowania” sceny politycznej poprzez wyeliminowanie tych sił politycznych, które dopiero aspirują do odgrywania większej roli w życiu publicznym.

Nie znaczy to oczywiście, że zasady dotyczące transparentności finansowania partii politycznych nie są ważne. Przeciwnie – one również służą zapewnieniu równości szans i uczciwości „przetargu politycznego”. Dlatego za słuszne należy uznać reguły dotyczące pozbawienia subwencji budżetowej tych partii politycznych, które naruszają obowiązujące zasady rachunkowości, ale jednocześnie zgodzić się należy z zarzutem, że całkowita utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem najsurowszym i ostatecznym, w każdym razie niestosowanym w sytuacji niezawinionych i mniejszej wagi naruszeń obowiązków finansowych. Zaskarżone przepisy nie przewidują możliwości dopasowania przez PKW sankcji do stopnia naruszenia. Z tego względu cel sankcji jest nieproporcjonalny do chronionego prawem dobra. Słusznie zwrócił na to uwagę Sejm w swoim stanowisku przeciwstawiając zaskarżone przepisy wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasadzie adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawowych do zakładanego celu. Skoro konstytucyjny standard wymaga, by następstwa prawne naruszeń obowiązków były adekwatne do uszczerbku w dobrach prawnie chronionych, to zróżnicowanie sankcji w zależności od skali tych naruszeń uznać należy za konstytucyjnie uzasadnione. Dlatego Sejm w swoim stanowisku proponuje, by sankcję utraty subwencji różnicować w zależności od proporcji, w jakiej wartość środków finansowych zgromadzonych lub wydanych na cele kampanii wyborczej z naruszeniem przepisów pozostaje do ogólnej sumy budżetu, jakim dysponował komitet wyborczy danej partii politycznej. Należy jedynie mieć nadzieję, że wobec umorzenia przez Trybunał postępowania w sprawie o sygn. P 8/17 Sejm z własnej inicjatywy podejmie kroki w celu dokonania stosownych zmian w ustawie o partiach politycznych, spełniając tym samym swój postulat wyrażony w stanowisku przedłożonym Trybunałowi.

4. Wydaje się, że słuszność powyższych zapatrywań o zasadach oceny przez PKW sprawozdań finansowych partii politycznych znajduje potwierdzenie w dotychczasowej praktyce. Przede wszystkim stosunkowo często PKW odrzuca sprawozdania finansowe partii, które dopiero zaczynają swą aktywność polityczną na arenie ogólnopolskiej, choć trzeba odnotować, że z podobnymi problemami spotykały się w przeszłości także partie o ugruntowanej od dawna praktyce parlamentarnej. Najczęściej też odrzucenie sprawozdań finansowych opiera się na nieprawidłowościach o drobnym charakterze i o niewielkiej skali naruszeń. Z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia w niniejszej sprawie, w której w okresie kampanii parlamentarnej z 2015 r. z rachunku bieżącego Partii Razem został pomyłkowo dokonany przelew w wysokości 10 000 zł na rachunek Komitetu Wyborczego Partii Razem (z pominięciem Funduszu Wyborczego). Po wykryciu błędu niezwłocznie zwrócono środki pozyskane z niedozwolonego źródła. Z kolei w 2010 r. PKW odrzuciła sprawozdanie finansowe kandydata na Prezydenta z powodu kilku pilnych zakupów (np. wiązanki kwiatów) prywatną kartą kredytową jednego z członków sztabu wyborczego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2011 r., sygn. III SW 2/11). Można się zastanawiać, czy istotnie te niewątpliwie przekroczenia zasad finansowania kampanii wyborczej nie zasługują na uznanie ich za przypadki mniejszej wagi, niestanowiące zagrożenia dla transparentności działalności partii politycznych.

5. Uzasadniając konieczność umorzenia postępowania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie problem konstytucyjny dotyczył w istocie nie zasad oceny przez PKW sprawozdań finansowych, lecz sprawiedliwego dostępu do przyznanej partiom politycznym subwencji, a więc kwestii sankcji wynikającej z art. 38d u.p.p. Możliwe jest

przy tym, by zagadnienie to wiązać z zasadą wolności działania partii politycznych, na co jednak „Sąd Najwyższy nie przedstawił (...) żadnych przekonujących argumentów, które mogłyby wskazywać, że ów sprawiedliwy dostęp staje się niemożliwy z uwagi na kształt objętych pytaniem regulacji ustanawiających podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej (wobec naruszenia przepisów ustanawiających reżim prawny zapewniający jawność finansowania partii politycznych)”. Dlatego – zdaniem Trybunału – problem sprawiedliwego dostępu do subwencji budżetowej i powiązana z nim kwestia wolności działania partii politycznych dotyczy sankcji w postaci utraty tej subwencji i na tej płaszczyźnie sprawa powinna być badana. W szczególności należałoby rozważyć, „czy w każdym przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej może być sankcją sprawiedliwą, symetryczną, adekwatną z uwagi na różne możliwe okoliczności stanu faktycznego – i poprzez to: czy może w sposób sprawiedliwy reglamentować dostęp do subwencji przewidzianej w ustawie o partiach politycznych, zapewniając jednocześnie pełną realizację konstytucyjnej zasady wolności działania partii politycznych. Kształt przepisów kodeksu wyborczego, powołanych w niniejszym uzasadnieniu, wyraźnie wskazuje, że możliwe są rozwiązania legislacyjne zapewniające racjonalne dozowanie, niuansowanie dolegliwości sankcji w sposób adekwatny do okoliczności stanu faktycznego”.

Bez wątpienia słusznie Trybunał ułokował rozważany problem na płaszczyźnie sankcji w postaci utraty subwencji budżetowej w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Jednak trudno jest mi się zgodzić z umorzeniem na tej podstawie postępowania w niniejszej sprawie. Ustawodawca, mając do wyboru różne modele zasad odpowiedzialności partii politycznych za transparentne gospodarowanie środkami finansowymi, przyjął ten, w którym główny akcent spoczywa na badaniu prawidłowości tego gospodarowania. To PKW ocenia, czy partia polityczna należycie wywiązuje się ze swoich obowiązków, a od wyniku tej oceny zależy prawo do subwencji budżetowej. Jest to zatem stosunkowo prosty, bo jednoetapowy, system kontroli transparentności funkcjonowania partii politycznych. Oczywiście można sobie wyobrazić model, w którym akcent zostanie przesunięty na etap późniejszy (sankcyjny). Wówczas odrzucenie sprawozdania (pierwszy etap) wiązałby się z osobną oceną przesłanek utraty prawa do subwencji (drugi etap). Wydaje mi się, że to, w którym momencie następuje badanie „ciężkości” naruszenia prawa przez partię polityczną (na etapie przyjmowania sprawozdania czy stosowania sankcji), jawi się wyłącznie jako kwestia o charakterze technicznym, z której nie powinno się wyprowadzać jakichś dalej idących konsekwencji. Dlatego uważam, że Trybunał w niniejszej sprawie zbyt wielką uwagę poświęcił właśnie temu, technicznemu w gruncie rzeczy, zagadnieniu. Z tego punktu widzenia obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, jest istotnym problemem konstytucyjnym, wymagającym jego zbadania w kontekście przywołanych w pytaniu prawnym wzorców oceny.

Sąd Najwyższy zakwestionował mechanizm, którego trzy podstawowe elementy stanowią:

- 1) odrzucenie sprawozdania (art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p.), którego przyczyną jest
- 2) gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.), a efektem
- 3) utrata subwencji wskazana w art. 38d u.p.p.

Każdy z tych mechanizmów został przez Trybunał oceniony oddzielnie (należy tu odnotować, że w *petitum* Trybunał wskazał je związtkowo).

Podstawową przyczyną umorzenia postępowania jest, jak wskazano w pkt 5 postanowienia TK, że w pytaniu prawnym SN nie udowodnił zarzutu dotyczącego naruszenia art. 38d



u.p.p. Poglądu tego nie mogę podzielić. Art. 52 u.o.t.p.TK szczegółowo określa, jak winno zostać sformułowane pytanie prawne. Dla wyjaśnienia sprawy konieczne jest odpowiednie wypełnienie obowiązków sformułowanych w szczególności w ust. 2 tego przepisu, co – moim zdaniem – w niniejszej sprawie miało miejsce. Sąd Najwyższy w wielu miejscach uzasadnienia wskazał, dlaczego automatyzm stosowania art. 38d ustawy o partiach politycznych jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym (s. 22-35 pytania prawnego) i w związku z tym uznał, że mechanizm zawarty w kwestionowanym przepisie powinien być traktowany jako *ultima ratio* (s. 35 pytania prawnego). Sąd również szczegółowo opisał stan faktyczny i przebieg wcześniejszych faz postępowania, dzięki czemu skład orzekający w niniejszej sprawie miał możliwość dokonania odpowiedniej rekonstrukcji stanu faktycznego i prawnego a następnie dokonania oceny ich konstytucyjności. Nadto, ustawodawca nałożył na sąd pytający obowiązek dołączenia akt sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 52 ust. 3 u.o.t.p.TK). Domniemanie racjonalności działania ustawodawcy nakazuje przyjąć, że akta sprawy również mogą być Trybunałowi potrzebne do rozstrzygnięcia problemu przed nim postawionego.

Wyżej przedstawione tezy skłoniły mnie do przyjęcia, że Trybunał błędnie zakwalifikował przedstawione w postanowieniu oraz aktach sprawy argumenty jako brak uzasadnienia pytania prawnego, podczas gdy takie uzasadnienie istniało.

6. Na koniec należy odnieść się do jeszcze jednej podstawy umorzenia postępowania, na którą powołał się Trybunał w niniejszej sprawie. Wydaje się zresztą, że może to być – dość nieoczekiwane – kluczowa kwestia dla rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy zawisłej przed nim sprawy. Trybunał podkreślił bowiem, że art. 38a ust. 1 u.p.p. „wyraźnie niuansuje możliwe reakcje PKW, przewidując opcje zakładające: 1) przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, 2) przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień, 3) odrzucenie sprawozdania. Ustawodawca uznał, że każdy przypadek naruszenia przepisów służących zapewnieniu jawności finansowania partii politycznych poprzez «gromadzeni[e] lub dokonywani[e] wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego» (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.) stanowi niejako uchybienie kwalifikowane, implikujące obowiązek odrzucenia sprawozdania (...). Trybunał podkreśla przy tym, że nie jest zadaniem TK rozstrzygnięcie o tym, jakie stany faktyczne analizowany przepis może obejmować – Trybunał Konstytucyjny nie jest też władny, by wypowiadać się w kwestiach subsumcyjnych, powiązanych z oceną konkretnych stanów faktycznych; to do PKW i do Sądu Najwyższego należy rozstrzygnięcie, czy obowiązujące przepisy, ustanawiające katalog podstaw odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej, mogą obejmować na przykład: działania nieumyślne, działania niezawinione, działania w warunkach błędu – w ramach obowiązującego porządku prawnego praktyka stosowania prawa zachowuje naturalnie możliwość stosowania różnych, powszechnie uznawanych metod interpretacyjnych dla rozstrzygnięcia podniesionych kwestii”. Zdaniem Trybunału rozstrzygnięcie sprawy, na kanwie której zgłoszono pytanie prawne, możliwe jest w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, który może „zniuansować” reakcję na nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami w czasie kampanii wyborczej. A zatem – jak można sądzić – Trybunał dopuszcza, aby to sam sąd pytający dokonał takiej wykładni przepisów ustawy o partiach politycznych, aby złagodzić ich rygorizm. Istotnie, przyjmując takie założenie w sprawie o sygn. P 8/17 nie zachodziła tzw. przesłanka funkcjonalna, co skutkowało powinno umorzeniem postępowania. Jednak w moim przekonaniu jest to swoista zachęta do prawotwórczej interpretacji przepisów prawa, od której Sąd Najwyższy zadając pytanie prawne wyraźnie się zdystansował.

A zatem Sąd Najwyższy nie mógł samodzielnie dokonać innej oceny kwestionowanych przepisów niż dotychczasowa – są one bowiem jasne i tak samo wykładane od lat. Jedyłą możliwością zmiany, nienaruszającą spójności porządku prawnego dawało właśnie wystą-

pienie z pytaniem prawnym do Trybunału. Dlatego uważam rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie za błędne i uznaję, że Trybunał powinien orzec merytorycznie o niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

7. Z powyższych względów nie zgadzam się z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2022 r. (sygn. P 8/17) i zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Michała Warcińskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt P 8/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2022 r., w sprawie o sygn. akt P 8/17.

1. Postępowanie w niniejszej sprawie powinno zakończyć się wyrokiem, zgodnie z którym art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 372; dalej: u.p.p.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia środków finansowych lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od przyczyn, okoliczności i zakresu naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, jest niezgodny z art. 11 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Skład orzekający w niniejszej sprawie postanowił umorzyć w niej postępowanie w całości. Jednakże umorzenie to było uzasadnione tylko co do części przedmiotu sprawy.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest od spełnienia przesłanki podmiotowej (z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd), przedmiotowej (kontrola może dotyczyć wyłącznie hierarchicznej zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą aktów normatywnych, które mają zastosowanie w sprawie, będącej podstawą przedstawienia pytania prawnego), oraz funkcjonalnej (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem).

2.1. Z pytaniem prawnym inicjującym postępowanie w sprawie wystąpił Sąd Najwyższy; została zatem spełniona przesłanka podmiotowa.

2.2. W pytaniu prawnym zaskarżono stosowne przepisy ustawy (art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p.) zarzucając im niezgodność

z aktem hierarchicznie wyższym – Konstytucją. Uczyniono zatem zadość przesłance przedmiotowej.

2.3. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego została spełniona tylko co do części przedmiotu kontroli. Przesłanka ta jest nakazem, zgodnie z którym rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym powinno zależeć od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny na pytanie prawne (por. wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135; postanowienia TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40 i z 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU A/2017, poz. 70).

W pytaniu prawnym zostały zaskarżone art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. Zaskarżenie miało charakter zakresowy, wyrażony w trzech punktach. Punkt pierwszy odnosił się do przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przez PKW. Dwa kolejne punkty dotyczyły skutków finansowych odrzucenia sprawozdania. Przedmiotem postępowania toczącego się przed sądem pytającym była skarga na uchwałę PKW wydaną na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. Pierwszy przepis ma charakter kompetencyjny – określa kompetencję PKW do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Natomiast w art. 38a ust. 2 u.p.p. zostały wymienione sytuacje, w których PKW obligatoryjnie odrzuca sprawozdanie finansowe partii politycznej. Jedną z nich jest gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.). Przepis ten stanowił podstawę prawną odrzucenia sprawozdania finansowego Partii Razem przez PKW. Uchwała PKW została zaskarżona do Sądu Najwyższego, który z kolei wystąpił do Trybunału z pytaniem prawnym. Z zakresu zaskarżenia wskazanego w pkt 1 *petitum* pytania prawnego wynika, że zarzut niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi dotyczy przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego, a nie samej kompetencji PKW w tej sprawie. Od merytorycznego orzeczenia Trybunału wobec art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. nie zależało zatem rozstrzygnięcie sądu pytającego, który ma rozpatrzyć jedynie zasadność skargi na odrzucenie sprawozdania finansowego, a nie zakres kompetencji PKW do odrzucania sprawozdań finansowych partii politycznych, w przeciwieństwie do orzeczenia wobec art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., który określa jeden z powodów odrzucenia sprawozdania. Zaskarżenie art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., nawet związkowo, w kontekście zaskarżenia art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. było zbędne dla rozstrzygnięcia sądu pytającego. Z tego względu należało przyjąć, że w zakresie zaskarżenia art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. nie zachodziła przesłanka funkcjonalna i postępowanie co do tego przedmiotu kontroli należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Z kolei w zaskarżonym art. 38d u.p.p. został określony skutek prawny następujący po odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej przez PKW. Skutek ten następuje *ex lege*. PKW decyduje jedynie o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania finansowego. Powstało zatem zagadnienie, czy przepis, który normuje skutek *ex lege* może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej zainicjowanej pytaniem prawnym, o którym stanowi art. 193 Konstytucji. Powołany przepis wymaga bowiem, aby rozstrzygnięcie sądu pytającego było ściśle zależne od wyniku kontroli zgodności z Konstytucją dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli bowiem przepis wywołuje skutek *ex lege*, można byłoby *prima facie* mniemać, że potencjalna jego derogacja przez Trybunał nie wpłynęłaby na treść rozstrzygnięcia sądu pytającego, a zatem kontrola takiego przepisu przez Trybunał byłaby niedopuszczalna.

Wniosek taki nie jest jednak właściwy. Ustawodawca dysponuje szerokim spektrum regulacji skutków prawnych orzeczeń sądowych. Tradycyjnie orzeczenia dzielą się na deklaratoryjne, a więc te, które ustalają mocą autorytetu sądu (państwa) określony stan prawny, oraz na konstytutywne (prawotwórcze), a więc te, które kształtują (kreują) określony stan prawny. W niniejszej sprawie orzeczenie sądu pytającego nie należy jednak w całości do żadnej ze wskazanych grup, zważywszy na jego główny skutek – utratę subwencji przez partię

polityczną. Sąd pytający nie deklaruje skutku utraty subwencji, który następuje dopiero w następstwie orzeczenia *ex lege*, jak również bezpośrednio swoim orzeczeniem jej nie odbiera. Ustawodawca zdecydował się na specyficzne uregulowanie tej kwestii. Przyjął, że orzeczenie Sądu Najwyższego kształtuje sytuację prawną partii politycznej tylko w zakresie odrzucenia sprawozdania, natomiast skutek w postaci utraty subwencji ma następować z mocy prawa. W istocie jednak ustawowy skutek w postaci utraty subwencji jest ściśle związany z orzeczeniem sądu w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego. Wyłącznie kwestią techniki legislacyjnej było przypisanie skutku utraty subwencji ustawie, a nie orzeczeniu sądu. Orzeczenie to jest bowiem jedyną ustawową przesłanką uruchamiającą ustawowy mechanizm utraty subwencji i w istocie zrównuje się z orzeczeniem konstytutywnym, mającym podstawę także w ustawie, która przyznaje sądowi kompetencję do wydania takiego orzeczenia. Równie dobrze, bez jakiegokolwiek praktycznej różnicy, ustawodawca mógł przypisać skutek utraty subwencji bezpośrednio orzeczeniu sądu.

Dlatego zasadnie sąd pytający zaskarżył art. 38d u.p.p. w związku z przepisem wskazującym na jedną z przyczyn odrzucenia sprawozdania finansowego. Razem tworzą normatywną całość, o której zastosowaniu decyduje sąd pytający.

Niemniej zakres zaskarżenia określony w pkt 2 i 3 *petitum* pytania prawnego dotyczył wyłącznie skutków następujących już po odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej przez PKW, co nie wpływało na rozstrzygnięcie sądu pytającego. W tym przypadku pytanie prawne nie spełniło przesłanki funkcjonalnej, dlatego postępowanie w sprawie w zakresie określonym w pkt 2 i 3 *petitum* pytania prawnego również należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Nie było jednak powodów do umorzenia postępowania w sprawie kontroli art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie określonym w pkt 1 *petitum* pytania prawnego. Skład orzekający w niniejszej sprawie uznał, że uzasadnienie przesłanki funkcjonalnej w tym zakresie było niewystarczające. Tymczasem w uzasadnieniu pytania prawnego w stopniu dostatecznym, co najmniej *implicite*, wykazano związek między orzeczeniem Trybunału w tym zakresie a rozstrzygnięciem sądu pytającego. Uzasadnienie niniejszego postanowienia w znacznym stopniu dotyczy merytorycznej oceny zaskarżonych przepisów, a nie formalnej dopuszczalności takiej oceny. Jak bowiem inaczej rozumieć w szczególności zdanie, zgodnie z którym „(...) Trybunał stwierdza, że Sąd Najwyższy nie przedstawił takich argumentów, które mogłyby wskazywać na możliwość przełamania domniemania konstytucyjności przepisów art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p?”. Ocena obalenia domniemania zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów następuje na etapie rozstrzygania co do istoty sprawy, a nie na poprzedzającym go etapie kontroli dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

W sprawie występuje inny problem procesowy, którego rozstrzygnięcie mogłoby doprowadzić do konstatacji o braku w rozpatrywanym zakresie (art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p.) przesłanki funkcjonalnej. Powstaje bowiem pytanie, czy zakresowe orzeczenie Trybunału wpłynęłoby bezpośrednio na rozstrzygnięcie sądu pytającego; nie derogowałoby podstawy prawnej orzeczenia sądu pytającego, ale wskazywało, że jest wadliwa w zakresie, w jakim brakuje w niej określonych przesłanek. W istocie takie orzeczenie Trybunału nie oddziałuje bezpośrednio na rozstrzygnięcie sądu pytającego. Poziom ogólności określenia przez Trybunał brakujących przesłanek byłby wystarczający jako wskazówka dla ustawodawcy; mógłby jednak być niewystarczający dla sądu pytającego, rozstrzygającego sprawę.

W orzecznictwie Trybunału sformułowano stanowisko, że nawet jeżeli orzeczenie derogacyjne na skutek pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji spowodowałoby lukę w prawie, orzeczenie takie wciąż może wpływać na rozstrzygnięcie sądu pytającego. „Sytuacja taka nie oznacza, że przesłanka funkcjonalna nie została spełniona. Wyrok Trybunału wpływa także w tym wypadku na rozstrzygnięcie sądu, ale w sposób bardziej «pośredni» –

otwartą kwestią pozostaje bowiem wtedy to, w jaki sposób sąd rozstrzygnie zawisłą przed nim sprawę po takim wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Może bowiem np. próbować wypełnić tę lukę przy zastosowaniu odpowiednich metod wykładni, sięgając do jej bardziej złożonych technik, a może wstrzymać się z orzekaniem i czekać na inicjatywę ustawodawcy itd. Jest to jednak kwestia leżąca na innej płaszczyźnie (bardziej pragmatyki czy oceny tendencji występujących w orzecznictwie sądowym) niż ocena związku między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy” (postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008 poz. 168; por. także wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64). Na tle tego stanowiska zasadny jest wniosek, że jeżeli przesłanka funkcjonalna może być zachowana, gdy żądane przez sąd pytający orzeczenie Trybunału prowadzi do luki w prawie, to tym bardziej przesłanka taka może być zachowana, gdy Trybunał przepisu nie deroguje, ale wydaje orzeczenie zakresowe, w którym określa nawet w znacznym stopniu ogólności przesłanki, które powinien kontrolowany przepis zawierać. Sąd pytający na podstawie tak sformułowanej sentencji wyroku Trybunału może bowiem wydać orzeczenie z art. 193 Konstytucji, stosując powszechnie znane metody wykładni i wnioskowań prawniczych.

Ponieważ wystarczającym w rozpatrywanym zakresie do orzeczenia niezgodności z Konstytucją wzorcem kontroli były art. 11 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami, wskazanymi w pytaniu prawnym, byłoby zbędne, dlatego postępowanie w takim zakresie należałoby również umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK).

3. W uzasadnieniu niniejszego postanowienia Trybunału stwierdzono, że Konstytucja nie zawiera gwarancji subwencji dla partii politycznych. Próżno zatem szukać w niej adekwatnego wzorca, który mógłby być podstawą zarzutów stawianych w pytaniu prawnym wskazanym przepisom. W istocie, Konstytucja nie zawiera takiej gwarancji, ale nie dopuszcza także dowolnego regulowania sytuacji finansowej i majątkowej partii politycznej, a więc na przykład w taki sposób, który uniemożliwiłby jej funkcjonowanie.

3.1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (por. w szczególności wyrok z 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58; wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Partia polityczna z jednej strony jest formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony, w związku z jej zdolnością oddziaływania na kształtowanie polityki państwa, stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element porządku prawnego. Z zakorzenienia partii politycznych w wolności jednostki do realizowania w zorganizowanej formie jej politycznych aspiracji, jak i wpływania tych zorganizowanych form na politykę państwa wynikają ogólne założenia konstytucyjne dotyczące zasad wolności tworzenia i – co kluczowe w niniejszej sprawie – działania partii politycznych.

Wyjątkowa rola partii politycznych jako elementu struktury politycznej państwa znajduje również wyraz w ich odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu (art. 11), obok przepisu odnoszącego się do innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim, a więc związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12).

Wolność działania partii politycznej, podobnie jak wolność jednostki, nie jest nieograniczona (absolutna). Nie należy tej wolności traktować również jako jedynie zadeklarowanej

w Konstytucji, jako wolności, którą można tylko ograniczać ustawodawstwem w granicach konstytucyjnych. Od początku wolność tę funduje i kształtuje ustawodawca, począwszy od aktu prawnego najwyższej rangi – Konstytucji, a skończywszy na ustawie. Niemniej ustawodawstwo w kształtowaniu tej wolności ograniczone jest zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Artykuł 13 Konstytucji zakazuje istnienia partii politycznych odwołujących się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo utajnienie struktur lub członkostwa. Z kolei w myśl art. 58 ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji zakazane są w szczególności partie polityczne, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą.

Szczegółowe uregulowanie kwestii tworzenia i działalności partii politycznych zgodnie z Konstytucją należy do ustawodawcy. Z natury rzeczy ustawa o partiach politycznych określa konkretne prawne wymagania (przesłanki) tworzenia oraz ściśle prawne ramy działalności partii politycznych, których Konstytucja wprost nie określa. W niniejszej sprawie istotna była, przyznana partiom politycznym przez Konstytucję, wolność działalności (*sensu largo*), przez którą należy rozumieć wolność szeroko pojętego funkcjonowania, a więc nie tylko wolność działania *sensu stricto*, ale i zaniechania.

3.2. Określając powyższe przesłanki i ramy prawne, ustawodawca nie ma w tej mierze pełnej swobody. Podobnie jak ograniczenia praw i wolności jednostki muszą spełniać test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tak ograniczenia wolności działalności partii politycznych muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wywodzoną dla tego rodzaju instytucji z art. 2 Konstytucji.

Prawnopodstawową zasadę proporcjonalności statuuje wprost art. 31 ust. 3 Konstytucji, niemniej w orzecznictwie Trybunału ukształtowało się stanowisko, jeszcze przed wejściem w życie tego przepisu, że instytucja ta wynika także z zasady demokratycznego państwa prawnego. W szczególności w orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, Trybunał stwierdził, że „[p]aństwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności (...). Trybunał Konstytucyjny odwoływał się już w przeszłości do konstytucyjnej zasady proporcjonalności, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć. Zdaniem TK z zasady tej wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedo- godnościami wynikającymi z niej dla obywateli” (OTK ZU nr 1/1996, poz. 2).

W odniesieniu do partii politycznych samodzielnym źródłem zasady proporcjonalności może być zasada demokratycznego państwa prawnego. W orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. o sygn. K 11/94 Trybunał powiązał zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy z zasadą zaufania obywatela do państwa, wynikającą z wymagań demokratycznego państwa prawa. „Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria «nadmierności» muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec

jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy” (OTK ZU w 1995 r., poz. 12).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zasada proporcjonalności jest nadal, w zakresie nieuregulowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji zawarty jest w rozdziale II dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przepis ten nie może znaleźć zastosowania do podmiotów stanowiących element struktury politycznej państwa (gmin, państwowych osób prawnych, a także partii politycznych). W postanowieniu z 17 listopada 2010 r. o sygn. Ts 256/09 Trybunał przyjął, że „formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, które mają bezpośredni udział lub pośredni wpływ na politykę państwa i których działalność pod względem konstytucyjnym podlegać musi innemu reżimowi prawnemu niż działalność podmiotów prywatnych (...). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyjątkowość roli partii politycznych w państwie polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy. Jurydyzacja partii politycznych – na poziomie ustawowym i konstytucyjnym – prowadzi do nadania dobrowolnym organizacjom obywateli urzeczywistniających swoją wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) statusu podmiotów związanych z demokratycznymi strukturami rządzenia, określanych niekiedy jako «instrumenty w procesie realizowania władzy publicznej» (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 358).

W wyroku z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 TK przyjął, że „[z]naczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym jedynie takie ograniczenia, które są konieczne dla realizacji wymienionych w tym przepisie celów. Zasada ta, stanowiąca zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego element państwa prawnego, ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. Zatem także przepisy określające zakres obowiązków ciążących na takich osobach podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności, której podstawę w tej sferze stanowi ogólna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).” (por. także wyroki TK z: 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158; 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83). Wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasada proporcjonalności ma zatem zastosowanie w szczególności do oceny zakresu szeroko pojętych ciężarów, sankcji, ujemnych konsekwencji etc. do stopnia uchybienia, nieprawidłowości etc. leżących po stronie jednostki (podmiotu) dotkniętego tymi pierwszymi.

Istotnym elementem oceny dochowania konstytucyjnego standardu proporcjonalności jest ocena kwestionowanej regulacji zważywszy na jej cel. „Zasada proporcjonalności w ujęciu szerokim szczególnie naciska na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Z powyższego wynika, iż jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu, to należy wybrać ten drugi (...). «W działalności organów prawodawczych (...) powinno się respektować tzw. wymaganie proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania (...) należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec

których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu» (orzeczenie o sygn. K 9/95). Rekonstruując treść zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji, Trybunał powiązał ją także z zasadami racjonalności i standardami kultury prawnej. „[Z]arzut naruszenia zasady proporcjonalności można uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy. Stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności nie może polegać na opowiedzeniu się przez Trybunał Konstytucyjny po jednej ze stron w sporze o zasadność konkretnej regulacji. Tego rodzaju ocena może natomiast zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną” (wyrok o sygn. K 24/02).

W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady proporcjonalności „trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli” (wyrok o sygn. SK 2/10).

4. Cel tworzenia i funkcjonowania partii politycznych został wprost określony w art. 11 ust. 1 Konstytucji („wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2004 r. o sygn. K 25/03 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116), „tego rodzaju «wyróżnienie» partii politycznych nie jest obojętne dla określenia ich pozycji prawnej”. „Zamieszczenie przez ustrojodawcę w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym «Rzeczpospolita», przepisów dotyczących partii politycznych oznacza, że ustanowiono ustrojową zasadę prawną o podstawowym znaczeniu dla całego mechanizmu sprawowania władzy publicznej, a przy tym wyróżniającą partie mające stanowić kwalifikowaną postać zrzeszeń obywatelskich, jako organizacje bezpośrednio współkształtujące ustrój polityczny państwa, co przekłada się w ujęciu przedmiotowym na uczynienie z partii instytucji ustroju politycznego o charakterze «państwowotwórczym» (...). Wymaga podkreślenia, że w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń partie polityczne uzyskują szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, tylko im przysługujące z uwagi na ową funkcję «państwowotwórczą», którymi są m.in.: strukturalizowanie parlamentu, kreowanie rządu oraz kształtowanie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa (...). Ponadto, cechą wyróżniającą partie polityczne od innych zrzeszeń jest – co do zasady – ich dążenie do sprawowania bądź utrzymania władzy w państwie (...), a także finansowanie partii ze środków publicznych na warunkach określonych w ustawie” (postanowienie o sygn. Ts 256/09; por. także wyroki TK z: 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58; 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3; 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

Jak wspomniano, wolność tworzenia i działania partii politycznych nie jest absolutna. Ustawodawca ma kompetencję do kształtowania tych wartości, byleby w stosownej proporcji do uzyskiwanych z ograniczenia korzyści, zgodnie z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi i z zachowaniem istoty wolności tworzenia i działania partii. Nie ulega wątpliwości, że nałożenie na partię polityczną obowiązku składania sprawozdań finansowych jest ustawowym ograniczeniem jej działania. Ograniczeniami tymi są sankcja w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego i w konsekwencji utrata subwencji z budżetu państwa. To ostatnie ograniczenie jest o tyle istotne, że obowiązujące rozwiązania dotyczące finansowania partii politycznych w Polsce w znacznym stopniu uzależniają ich byt i funkcjonowanie od finansowania z budżetu państwa. W konsekwencji brak finansowania partii stawia ją nie tylko



w gorszej pozycji wobec innych, finansowanych z budżetu państwa partii, ale także może wyłączyć jej działalność. Zważywszy na podnoszone wcześniej znaczenie partii politycznych w państwie demokratycznym, ograniczenia ich funkcjonowania powinny być formułowane przez ustawodawcę z namysłem i starannością zachowywania zasad i wartości konstytucyjnych.

Należało zatem dokonać oceny, czy za każdy przypadek gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i zakresu naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, sankcja w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego, a w konsekwencji pozbawienie subwencji z budżetu państwa, jest proporcjonalnym ograniczeniem wolności działania partii politycznej.

Wątpliwości sądu pytającego w odniesieniu do zasady proporcjonalności budzi „automatyzm” skutków odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej, a także „zbyt ogólna i rygorystyczna” treść art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. Nieproporcjonalność zaskarżonych regulacji ma polegać na tym, że takie same sankcje znajdują zastosowanie zarówno za naruszenie zasad finansowania partii politycznych w ogromnym rozmiarze, jak i za takie naruszenia, które dotyczą kwot symbolicznych i wynikają ze zwykłego błędu, niedopatrzienia oraz braku doświadczenia lub wiedzy. Takie sankcje, zdaniem sądu pytającego, stanowią rażąco nadmierną represję.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 38a u.p.p., PKW, „w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania, przyjmuje albo, w razie stwierdzenia naruszenia przez partię polityczną przepisów ustawy, odrzuca sprawozdanie”. Treść tego przepisu została rozbudowana przez art. 2 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 127, poz. 1089; dalej: ustawa zmieniająca z 2002 r.), w taki sposób, że wyszczególniono sytuacje powodujące obligatoryjne odrzucenie sprawozdania przez PKW. Dodano także możliwość przyjęcia sprawozdania przez PKW ze wskazaniem uchybień.

Według znowelizowanego art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., PKW miała odrzucać obligatoryjnie sprawozdanie partii politycznej w przypadku „gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze lub referendalne z pominięciem Funduszu Wyborczego z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 1”. Dotyczyło to zatem jedynie sytuacji, w której środki finansowe gromadzone z pominięciem Funduszu Wyborczego pochodziłyby z innych źródeł niż wpłaty własne partii politycznej oraz darowizny, spadki i zapisy.

Kolejna nowelizacja art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., dokonana przez art. 94 pkt 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 851; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.), doprowadziła do rozszerzenia sytuacji, w których PKW obligatoryjnie odrzuca sprawozdanie. Skutek taki następuje w przypadku gromadzenia środków finansowych lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego. Zarówno projekt ustawy zmieniającej z 2002 r., jak i projekt ustawy zmieniającej z 2003 r. nie przewidywały zmiany brzmienia art. 38a ust. 2 pkt 5 (druk sejmowy nr 642 z 2 lipca 2002 r. oraz druk sejmowy nr 962 z 7 października 2002 r.). Propozycje zmian pojawiały się w kolejnych czytaniach projektów ustaw (zob. odpowiednio: Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej, druk nr 711, Sejm IV Kadencja oraz Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej, druk nr 1256, Sejm IV Kadencja).

Przepisy dotyczące gromadzenia środków finansowych za pośrednictwem Funduszu Wyborczego były zatem zmieniane. Zmieniały się zarówno obowiązki partii politycznych, jak i skutki ich naruszeń. Regulacja ta nie tworzy zatem od początku kompletnego modelu. Rozwiązania przyjmowane przez ustawodawcę podlegały stopniowej ewolucji. Niejednokrotnie

przepisy te nowelizowano w okolicznościach tworzenia innych regulacji. Generalnie ich celem jest zapewnienie przejrzystości gromadzenia i wydatkowania środków na działalność partii politycznych, a także unikanie zjawisk korupcyjnych. Cel ten może być jednak realizowany także za pomocą innych rozwiązań prawnych.

Oceniając dochowanie standardu demokratycznego państwa prawnego przez zachowanie proporcjonalności kontrolowanego przepisu w ograniczaniu wolności, o której stanowi art. 11 ust. 1 Konstytucji, należało określić jego *ratio legis*. W art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. została wskazana jedna z przesłanek obligatoryjnego odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przez PKW. Jest nią gromadzenie środków finansowych lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.p., partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach. Wydatki partii politycznej na udział w wyborach, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego (art. 35 ust. 2 u.p.p.). Za gospodarkę finansową Funduszu Wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy (art. 35a ust. 1 u.p.p.). Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów. Gromadzi się je na oddzielnym rachunku bankowym (art. 36 ust. 1 i 3 u.p.p.). Ustawa przewiduje ograniczenia wysokości wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne oraz ograniczenia sposobu ich dokonywania (art. 36a u.p.p.). Uregulowane zostało także postępowanie ze środkami finansowymi Funduszu Wyborczego w sytuacji połączenia, podziału lub likwidacji partii politycznej (art. 37 u.p.p.).

Obligatoryjność tworzenia Funduszu Wyborczego została wprowadzona do u.p.p. ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, art. 238; dalej: ustawa zmieniająca z 2001 r.). Celem tej regulacji było zapewnienie przejrzystości zasobów i wydatków partii politycznych, a także „kryminalizowanie nielegalnego finansowania partii politycznych. (...) Antykorupcyjne reformy w finansowaniu działalności politycznej winny tworzyć taki stan instytucjonalno-prawny, w którym partie i kandydaci będą karani za sprzeczne z prawem wydawanie i gromadzenie środków finansowych i wartości niepieniężnych” (druk sejmowy nr 2023 z 8 czerwca 2000 r., s. 30). Projekt ustawy zmieniającej z 2001 r. zakładał jednocześnie znaczące zwiększenie finansowania działalności partii politycznych z budżetu państwa. Obowiązek finansowania kampanii wyborczych za pośrednictwem Funduszu Wyborczego był uzasadniany koniecznością radykalnego ograniczenia istniejącej indywidualizacji gromadzenia środków na kampanię wyborczą. W ocenie projektodawców, „środki na indywidualne kampanie, jak i ponoszone w ich ramach wydatki są dokonywane poza jakąkolwiek kontrolą i ewidencją. (...) tworzy to niesłychanie korupcjogenny nieformalny system finansowania kampanii wyborczych i działalności politycznej” (tamże, s. 32-33).

Obowiązek gromadzenia i wydatkowania środków za pośrednictwem Funduszu Wyborczego jest powiązany z obowiązkami sprawozdawczymi. Zgodnie z art. 38 u.p.p. partia polityczna składa corocznie Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym m.in. o wydatkach ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Wzór sprawozdania został określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. Nr 33, poz. 269). W rozporządzeniu tym określono sposób odrębnego rozliczania środków Funduszu Wyborczego partii politycznej. Do sprawozdania załącza się sprawozdanie biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej. PKW ogłasza sprawozdanie wraz ze sprawozdaniem biegłego rewidenta w Monitorze Polskim.

Sąd pytający zwraca szczególną uwagę na konsekwencje odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej. Zgodnie z art. 38d u.p.p., w takiej sytuacji partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Skutek ten następuje *ex lege*. Zarówno sąd pytający, jak i uczestnicy postępowania zwracają uwagę na to, że jest to sankcja bardzo dotkliwa.

Art. 38d u.p.p. został dodany do ustawy przez art. 238 pkt 16 ustawy zmieniającej z 2001 r. Jak już wskazano powyżej, nowelizacja ta przewidywała zwiększenie finansowania partii politycznych z budżetu państwa. „[O]parcie dochodów partii politycznych przede wszystkim na dotacjach budżetowych miałyby ten dodatkowy efekt, że zmuszałoby to partie do ujawniania nie tylko źródeł finansowania, ale także sposobu wydatkowania funduszy. Projekt nakłada bowiem na partie obowiązek przedstawienia szczegółowego sprawozdania z wydatkowania środków pochodzących z dotacji na cele statutowe” (druk sejmowy nr 2023 z 8 czerwca 2000 r., s. 32). Dodatkowym elementem dyscyplinującym partie miały być sankcje karne i „pозakarne”. Z tych ostatnich najistotniejszą miała być „sankcja w postaci utraty prawa do finansowania z budżetu państwa zarówno w formie zwrotu kosztów prowadzenia kampanii wyborczej, jak i dotacji na cele statutowe. Stosowana ma ona być wtedy, gdy z powodu naruszeń przepisów ustawy doszło do odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW” (tamże, s. 33).

Można zatem przyjąć, że w założeniu ustawodawcy podstawowymi zasadami wprowadzonego rozwiązania ma być: 1) finansowanie działalności partii politycznych w znacznym stopniu z budżetu państwa, 2) nałożenie na partie szczegółowych obowiązków sprawozdawczych, 3) obwarowanie tych obowiązków sankcjami pozbawiającymi partie finansowania ze środków publicznych. W kompetencji Trybunału nie leży ocena słuszności przyjętych rozwiązań ustawodawczych. Trybunał musi natomiast ustalić, czy tworząc konkretne rozwiązania, ustawodawca zachował odpowiednią proporcję między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami (niedogodnościami) z niej wynikającymi.

Odrzucenie sprawozdania finansowego przez PKW musi nastąpić w każdym przypadku gromadzenia środków finansowych lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego. Regulacja ta ma charakter bezwzględny. Nie mają znaczenia wielkość kwoty gromadzonej lub wydatkowanej z pominięciem Funduszu Wyborczego, jak i okoliczności dokonania tego naruszenia, czy było to działanie zamierzone, czy przypadkowe. Odrzucenie sprawozdania skutkuje utratą prawa do otrzymywania subwencji przez trzy lata. Sankcja ta ma charakter administracyjny.

Przesłanką wymierzenia kar administracyjnych jest, co do zasady, samo naruszenie nakazu lub zakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia (obiektywna bezprawność). Wysokość administracyjnej kary pieniężnej jest określana w ustawach bezwzględnie (sztywno), bez zostawienia organowi jakiegokolwiek luzu decyzyjnego, ewentualnie w formie zakresowej. Podstawowym celem kar tego typu jest prewencja lub w miarę możliwości restytucja. Zasadniczo nie mają one jednak celu represyjnego. Tak też jest w przypadku ocenianej regulacji. Głównym jej celem jest zmotywowanie partii politycznych do przestrzegania zasad finansowania ich działalności określonych w ustawie.

Przełomu orzecznictwa konstytucyjnego w odniesieniu do kar administracyjnych dokonał Trybunał w wyroku z 1 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68. W wyroku tym Trybunał zauważył, że „cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o «karnym» charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć. Trybunał nie neguje przy tym, że do istoty każdej sankcji należy dolegliwość, jest ona bowiem w pewnym zakresie odpłatą (odwetem) za dokonane naruszenie prawa, jednakże cel represyjny, jeżeli nawet występuje, nie może w sankcji administracyjnej dominować nad właściwym

celem – prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym”. Ponadto, zdaniem Trybunału, „[w] wypadku stwierdzenia, że kara administracyjna ma charakter represyjny («karny» *sensu largo*) Trybunał uznaje, że w postępowaniu prowadzącym do jej wymierzenia powinny być uwzględnione pewne gwarancje ochrony interesu osoby podlegającej ukaraniu, chociaż, jak była o tym mowa wyżej, nie muszą one być równe tym, jakie ustanawia ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.). W szczególności nakładanie tych kar nie może być «oderwane od winy» (zob. wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09)”. Utrata przez partię polityczną prawa do subwencji przez trzy lata, w przypadku niewielkiego naruszenia przepisów dotyczących Funduszu Wyborczego, prowadzi zatem do oderwania skutków tej regulacji (charakter represyjny) od zamierzonego przez ustawodawcę celu (prewencja).

Dopuszczalność stosowania tego typu sankcji „nie oznacza (...), że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Trybunał podkreśla, w ślad za wieloma dotychczasowymi swoimi orzeczeniami, że granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy” (wyrok o sygn. SK 6/12). W badanym przypadku sankcja (dolegliwość) polega na odebraniu prawa do subwencji przez trzy lata. Będzie miała ona zastosowanie bez względu na skalę naruszenia. W regulacji tej nie została zatem dochowana konieczna proporcja między czynem i następującą po nim sankcją. Partia, która dopuściła się nawet minimalnego naruszenia przepisu, nie ma możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności, chociażby przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (np. pomyłka osoby dokonującej przelewu, lub naprawienie zaistniałego błędu np. zwrot środków) – (por. orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., poz. 5).

„Przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary (...)” (wyrok o sygn. SK 6/12). Tej adekwatności brakuje w badanej regulacji. Wszelkie naruszenia przepisów u.p.p. dotyczących Funduszu Wyborczego powodują identyczną sankcję w postaci odebrania prawa do subwencji przez trzy lata. Jest to sankcja bardzo dotkliwa. Trybunał nie ocenia zgodności z Konstytucją charakteru i skuteczności tej sankcji jako takiej. W ocenie Trybunału, niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) jest brak mechanizmu miarkowania tej sankcji do skali i okoliczności dokonanego naruszenia.

Z kolei w sprawie o sygn. K 8/07 Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z zasadą proporcjonalności przepisu ustanawiającego sankcję w postaci wygaśnięcia mandatu radnego w przypadku złożenia po terminie oświadczenia majątkowego. O uznaniu tej regulacji za niezgodną z Konstytucją przesądził w szczególności brak wystarczających proceduralnych gwarancji, umożliwiających weryfikację okoliczności, w jakich doszło do zaniechania złożenia oświadczenia majątkowego (co w konsekwencji uzasadniało wygaśnięcie mandatu). Dodatkowo Trybunał wziął także pod uwagę istnienie faktycznej możliwości „naprawienia” własnym działaniem zaistniałego braku. Według Trybunału, niezgodna z zasadą proporcjonalności była sytuacja, w której stosunkowo drobne uchybienie, o porządkowym charakterze, mogące być łatwo usunięte przez samego zainteresowanego (i to bez uszczerbku dla *ratio legis* wprowadzenia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego), prowadziło do wygaśnięcia mandatu *ex lege*, i to bez gwarancji proceduralnych weryfikacji zachowania osoby, której sankcja dotyczyła.

Zasługujące na aprobatę założone przez ustawodawcę cele regulacji można osiągnąć również z zastosowaniem mechanizmów prawnych różnicujących naruszenia znaczne od nieznacznych, a także zamierzone czy będące konsekwencją rażącej niestaranności, od niezawinionych. Szczegóły rozwiązań pozostają w sferze stosunkowo szerokiej swobody ustawodawczej.

Mając powyższe na uwadze, złożyłem niniejsze zdanie odrębne.