



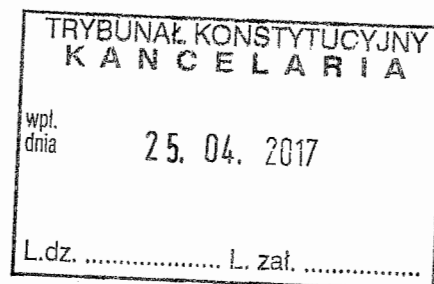
RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2017 r.

PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 28.2017

P 8/17



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z przedstawionym przez Sąd Najwyższy pytaniem prawnym, „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”

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;**
- 2) 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) - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r., w sprawie oznaczonej numerem _____, Sąd Najwyższy (dalej także: Sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Uchwałą z dnia października 2016 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: PKW), działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.) [dalej: ustawa o partiach politycznych], odrzuciła sprawozdanie partii politycznej P o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r., z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu uchwały PKW wyjaśniła, że stwierdzenie naruszenia przez P art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych jest konsekwencją odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego P, uczestniczącego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2015 r. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, podjęta w tej sprawie w dniu lipca 2016 r., została utrzymana w mocy postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia września 2016 r., w sprawie o sygn. akt.

Na podstawie załączonych do sprawozdania finansowego dokumentów, w szczególności zapisów historii rachunku bieżącego P, PKW ustaliła, że w dniu sierpnia 2015 r. został dokonany przelew z tego rachunku w wysokości zł na rachunek Komitetu Wyborczego P, utworzonego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 r. Ze środków tych Komitet finansował wydatki, co również potwierdzają zapisy w historii jego rachunku bankowego: w dniach i sierpnia 2015 r. dwukrotnie pobrano z rachunku środki w łącznej kwocie zł w celu dokonania płatności gotówkowych, a w dniu sierpnia 2015 r. dokonano przelewem płatności w kwocie zł. Dopiero w dniu sierpnia 2015 r. na rachunek bankowy Komitetu wpłynęła pierwsza wpłata środków pochodzących z Funduszu

Wyborczego P . Natomiast w dniu września 2015 r. z rachunku bankowego Komitetu przelano na rachunek bieżący P kwotę zł tytułem zwrotu wpłaty nieprawidłowej.

W wyjaśnieniach złożonych przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego P w toku badania przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego tego Komitetu wskazano, że nieprawidłowej wpłaty środków z rachunku bieżącego P na rzecz Komitetu Wyborczego tej Partii (z pominięciem Funduszu Wyborczego) dokonano pomyłkowo, a po wykryciu błędu niezwłocznie, w dniu września 2015 r., zwrócono środki pozyskane z niedozwolonego źródła. Nastąpiło to jednak już po wydatkowaniu środków z rachunku Komitetu.

W okresie sprawozdawczym partia polityczna P utworzyła Fundusz Wyborczy, którego środki były gromadzone na rachunku bankowym prowadzonym w banku w Warszawie. Rachunek ten został otwarty sierpnia 2015 r.

Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że przekazanie środków finansowych Komitetowi Wyborczemu P bezpośrednio z rachunku bieżącego P stanowi naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z tym przepisem, finansowanie udziału partii w wyborach może być dokonywane jedynie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. W tym celu partia polityczna powinna najpierw przelać w formie wpłaty własnej środki finansowe na Fundusz Wyborczy, a następnie z Funduszu Wyborczego dokonać przelewu na rachunek komitetu wyborczego.

W konsekwencji, jak podkreślił Sąd pytający, naruszenie przez partię polityczną P art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych stanowi przesłankę odrzucenia jej sprawozdania finansowego na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy. Zdaniem tego Sądu, powołane przepisy mają przy tym charakter kategoriyczny i nie pozostawiają żadnego marginesu na ocenę stopnia ich naruszenia lub tego, czy nastąpiło ono wskutek

umyślnego działania osoby dokonującej wpłaty na rzecz Komitetu Wyborczego, czy też osoba ta działała pod wpływem błędu. Nie ma też znaczenia dla oceny sprawozdania finansowego partii politycznej wysokość kwoty środków wydatkowanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych. Stanowisko przyjęte przez PKW w tej kwestii jest zgodne z prezentowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w postanowieniach: z dnia 17 września 2004 r., w sprawie o sygn. akt III SW 44/04, z dnia 2 września 2005 r., w sprawie o sygn. akt III SW 9/05 i w sprawie o sygn. akt III SW 10/05 oraz z dnia 4 sierpnia 2006 r., w sprawie o sygn. akt III SW 16/06 (*vide* - pytanie prawne, s. 2-4).

Uchwałę PKW z dnia . października 2016 r. zaskarżyła w całości partia polityczna P ., zarzucając naruszenie szeregu przepisów ustawy o partiach politycznych. Skarżąca sformułowała też zarzuty natury konstytucyjnej pod adresem art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 i w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych.

W przedmiocie spełnienia warunków formalnych pytania prawnego Sąd Najwyższy stwierdził, między innymi, że rozstrzygnięcie skargi partii politycznej P . na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia . października 2016 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego tej partii „wymaga w pierwszej kolejności oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o partiach politycznych, które stanowiły podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Ten wątek skargi wniesionej przez P . jest najsilniej eksponowany przez skarżącą, ma też największą doniosłość prawną i wymaga rozstrzygnięcia na samym wstępie” oraz że „[z]akwestionowane w pytaniu prawnym przepisy mają bezpośredni związek z przedmiotem sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy bezpośrednio rozstrzygnięcie tej sprawy. W orzecznictwie

sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli sąd orzekający nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (...). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (...). W rozpoznawanej sprawie treść zakwestionowanych przepisów jest jednoznaczna, a ponieważ stanowią one część prawa publicznego, muszą być wykładane ściśle, zgodnie z ich brzmieniem. Sąd Najwyższy nie znalazł miejsca na ich interpretację odbiegającą od dosłownej treści, a dosłowna treść budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją” (pytanie prawne, odpowiednio, s. 19-20 oraz s. 28).

Z kolei odnośnie do przedmiotu zaskarżenia, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „[p]odstawę prawną podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały stanowiły art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Przepisy te są objęte pytaniem prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Skutek odrzucenia sprawozdania finansowego przewiduje art. 38d ustawy o partiach politycznych. Przepis ten nie stanowił, co prawda, podstawy prawnej wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały, jednak skutek w nim przewidziany wynika ex lege i jest <automatycznym> następstwem odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej. Stąd pytanie prawne co do zgodności z Konstytucją dotyczy także tego przepisu. Z niego bowiem wynika dla partii politycznej dotkliwa sankcja związana z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii przez Państwową Komisję Wyborczą”, a przy tym pytanie prawne ma charakter zakresowy, ponieważ „Sąd Najwyższy nie kwestionuje zgodności z Konstytucją RP samej zasady nałożenia na partię polityczną sankcji w związku z naruszeniem przez partię reguł finansowania kampanii wyborczych (w szczególności - gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze

z pominięciem funduszu wyborczego). Poddaje natomiast w wątpliwość zgodność z Konstytucją regulacji, które 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 oraz <automatyczny> skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania 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 (w postaci utraty części subwencji) przewidują już przepisy Kodeksu wyborczego (art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 15, dalej: ustawa - Kodeks wyborczy - przyp. wł.).

Z zakwestionowanych przepisów wynika bowiem, że bez względu na skalę naruszeń prawa (przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych), okoliczności i przyczyny tych naruszeń, stopień winy osób odpowiedzialnych za finanse partii (umyślność czy zwykły błąd) oraz wartość środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, konsekwencje prawne tych naruszeń są niezwykle dotkliwe dla ugrupowań politycznych, co - biorąc pod uwagę strukturę przychodów partii politycznych w Polsce (mających swoje źródło przede wszystkim w subwencjach budżetowych) - prowadzić może do faktycznego pozbawienia partii możliwości prowadzenia działalności politycznej na większą skalę a nawet do ich likwidacji z powodu braku środków finansowych” (pytanie prawne, odpowiednio, s. 21-22 oraz s. 26-27).

Zdaniem Sądu Najwyższego, ogólnym wzorcem kontroli konstytucyjności wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów ustawy o partiach politycznych, w zaskarżonych zakresach, jest art. 2 Konstytucji,

ponieważ „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, zasada ochrony praw nabytych. Z zasadą demokratycznego państwa prawnego bezpośrednio wiążą się także zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji), zasada proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasada ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). W takiej kolejności należy przedstawić argumenty, które skłoniły Sąd Najwyższy do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym” (pytanie prawne, s. 28-29).

Zasadnicze wątpliwości Sądu pytającego budzi to, czy z punktu widzenia wskazanych wyżej wzorców konstytucyjnej kontroli jest uzasadniony „swoisty <automatyzm> konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej (pozbawienie jej ex lege prawa do otrzymywania subwencji przez następne 3 lata)” [pytanie prawne, s. 33].

Zdaniem Sądu pytającego, w świetle „zasady poprawnej legislacji, wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego, przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. (ustawy o partiach politycznych - przy. wł.) należy uznać za zbyt ogólny i rygorystyczny ze względu na to, że daje podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w każdej sytuacji naruszenia przepisów wymagających gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze wyłącznie za pośrednictwem funduszu wyborczego, niezależnie od skali i przyczyn ich naruszenia oraz wartości środków zgromadzonych lub wydatkowanych w ten sposób, chociaż sankcja grożąca partii politycznej za naruszenie tych przepisów może zaważyć na egzystencji partii” (*ibidem*).

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „Państwowa Komisja Wyborcza jako organ władzy publicznej działający na podstawie prawa i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek ocen dotyczących

okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, jeżeli prawo stanowiące jej na to nie pozwala (nie przewiduje i nie dopuszcza takich ustaleń i ocen). W efekcie Państwowa Komisja Wyborcza jako organ, który przyjmuje sprawozdania finansowe partii politycznych, została pozbawiona możliwości oceny charakteru ewentualnych naruszeń prawa, jej rola sprowadza się do stwierdzenia naruszenia (np. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), które prowadzi do odrzucenia sprawozdania (art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych) z dalszą konsekwencją w postaci pozbawienia partii politycznej *ex lege* prawa do subwencji (art. 38d ustawy o partiach politycznych), bez względu na to, co było przyczyną stwierdzonego naruszenia prawa, jaki to naruszenie miało charakter i skalę, z czego wynikało, czy było zawinione przez osoby zajmujące się finansową stroną działalności partii, w jaki sposób wpłynęło na wizerunek partii jako osoby prawa publicznego, społeczne postrzeganie jej jako podmiotu rzetelnego i dbającego w należyty sposób o przejrzystość i zgodność z prawem jej działań. Konsekwencje stwierdzenia wystąpienia przesłanek powodujących konieczność odrzucenia sprawozdania finansowego są takie same bez względu na to, jakich kwot dotyczy naruszenie, i czy osoba odpowiedzialna w partii za gospodarkę finansową działała umyślnie, czy też nieumyślnie” (pytanie prawne, s. 34-35).

W kolejnym fragmencie pytania prawnego Sąd Najwyższy wskazał, że „poważne wątpliwości co do jej zgodności z kilkoma normami konstytucyjnymi” budzi też sankcja przewidziana w art. 38d ustawy o partiach politycznych.

W tym kontekście Sąd pytający stwierdził, że „[k]luczowe znacznie ma zasada wolności zrzeszania się, wyrażona w art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 11 ust. 1 Konstytucji, który konkretyzuje jej treść w odniesieniu do partii politycznych. Żaden z tych przepisów nie precyzuje kwestii możliwości uzyskiwania przez partie polityczne dotacji czy subwencji budżetowych, co mogłoby prowadzić do stwierdzenia, że ustawodawca ma swobodę

ukształtowania zasad finansowania partii politycznych i ewentualnych konsekwencji naruszenia tych zasad. Jednak swoboda ta nie może mieć nieograniczonego charakteru. Zdaniem Sądu Najwyższego, powinny być ustawowo określone przesłanki stopniowania sankcji za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych.

Pozbawienie partii politycznej prawa do subwencji na okres 3 lat w istotny sposób ogranicza możliwość prowadzenia przez nią działalności, co może prowadzić do jej marginalizacji, a nawet faktycznego zaprzestania działalności i ostatecznie likwidacji. Dlatego sankcja w postaci czasowej całkowitej utraty prawa do subwencji powinna być traktowana jako rozwiązanie ostateczne (*ultima ratio*), stosowane wyłącznie w sytuacjach, w których doszło do sytuacji zasługującej na szczególnie naganną ocenę, gdyż jej zastosowanie prowadzi do ograniczenia swobody możliwości funkcjonowania stronnictwa politycznego. W tym kontekście art. 38d ustawy o partiach politycznych powinien być poddany ocenie co do jego zgodności z konstytucyjną zasadą wolności działania partii politycznych, uregulowaną w art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej” (pytanie prawne, s. 35-36).

Zdaniem Sądu pytającego, „[o]ceny Trybunału Konstytucyjnego - z punktu widzenia zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego - wymaga także istniejąca regulacja prawna, która przewiduje za to samo naruszenie dwie sankcje. W myśl 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. Jednocześnie w myśl art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego (ustawy - Kodeks wyborczy - przyp. wł.) Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek odrzucić sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. Według art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego w razie odrzucenia sprawozdania

finansowego przysługująca partii politycznej subwencja, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego. Oznacza to, że to samo naruszenie przepisów prawa - raz oceniane z punktu widzenia działalności komitetu wyborczego partii politycznej i składanego przez ten komitet sprawozdania finansowego, drugi raz oceniane z perspektywy samej partii i jej sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym - jest sankcjonowane dwukrotnie. Najpierw sankcję stanowi pomniejszenie subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, a następną sankcją jest utrata prawa do otrzymywania subwencji przez następne 3 lata, w których partia polityczna jest uprawniona do ich otrzymywania. Zastosowanie kwestionowanych przepisów sprawia, że za przekazanie przez partię polityczną komitetowi wyborczemu tej partii środków pieniężnych z pominięciem funduszu wyborczego grozi partii zarówno sankcja w postaci obniżenia subwencji o trzykrotność wysokości przekazanych środków na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego jak i dalsza całkowita utrata subwencji na podstawie art. 38d u.p.p. na okres 3 następnych lat. Należy przy tym podkreślić, że nie ma zarazem możliwości, aby w takiej sytuacji sprawozdanie partii zostało przyjęte bez zastrzeżeń albo z zastrzeżeniami ze wskazaniem uchybień (art. 38a ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.p.), jeśli odrzucone zostanie sprawozdanie komitetu wyborczego tej partii (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego) z tej samej przyczyny.

W rozpoznawanej sprawie przyjęcie przez Komitet Wyborczy P
kwoty zł bezpośrednio od P z pominięciem Funduszu
Wyborczego stało się podstawą odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego

P..., w związku z czym pomniejszona została należna tej partii subwencja o kwotę... zł, stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Z kolei skutkiem odrzucenia sprawozdania P... 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 będzie utrata prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których partia byłaby uprawniona do jej otrzymywania. Utrata prawa do subwencji jest <wyceniana> przez P... na kwotę ok. ... zł.

Z tych względów konieczne jest dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny, czy wskazane przepisy są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza z zawartą w niej zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą *ne bis in idem* (zakazu podwójnego karania lub sankcjonowania za to samo naruszenie prawa). Prawo nie powinno przewidywać dwóch sankcji za to samo naruszenie (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104)” [pytanie prawne, s. 36-37].

W następnej kolejności Sąd Najwyższy podniósł, że „Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się dotąd w sprawie charakteru prawnego sankcji publicznoprawnej polegającej raz na zmniejszeniu, a drugi raz na pozbawieniu partii politycznej dotacji przewidzianej w art. 28 ustawy o partiach politycznych w związku z tym samym naruszeniem przepisów prawa o finansowaniu partii politycznych. Zajmował się jednak oceną instrumentów prawnych o charakterze represyjnym funkcjonujących poza prawem karnym, określanym mianem sankcji administracyjnych lub administracyjno-karnych (...), Trybunał Konstytucyjny uznał za swoisty środek represyjny, stosowany w interesie ogólnym, któremu został podporządkowany interes jednostki, opłatę z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia. Również w kilku innych wyrokach Trybunał, rozważając charakter tego rodzaju (dodatkowych)

opłat i zobowiązań pieniężnych, określił je jako administracyjne kary pieniężne lub inne sankcje karno-administracyjne, których celem jest mobilizowanie określonych podmiotów do prawidłowego wykonywania ich ustawowo określonych obowiązków (...). Dlatego wydaje się, że sankcje przewidziane w art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego oraz w art. 38d ustawy o partiach politycznych powinny być poddane ocenie co do zgodności z wyrowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*.

Zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie przede wszystkim do sankcji karnych. Może jednak być punktem odniesienia także dla oceny sankcji rozważanych w obecnej sprawie. Dodatkowym argumentem, który skłania do poddania tych sankcji ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wyjątkowa dolegliwość zastosowanego rozwiązania, która prowadzi do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym” (pytanie prawne, s. 38-39).

Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych norm „z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”, Sąd Najwyższy na wstępie zauważył, iż „[p]rzewidziane w ustawie o partiach politycznych, a także w Kodeksie wyborczym, regulacje dotyczące finansowania partii politycznych oraz gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych w trakcie kampanii wyborczej znajdują uzasadnienie w konieczności zapewnienia transparentności przepływów finansowych partii politycznych oraz przeciwdziałania finansowaniu partii ze źródeł niewiadomego pochodzenia. Naruszenie obowiązujących regulacji może się wiązać z odpowiednią sankcją. Sankcja ta powinna być jednak proporcjonalna do skali naruszenia, a jej wymiar nie powinien prowadzić w praktyce do pozbawienia partii środków majątkowych i znacznego ograniczenia możliwości działania”, po czym stwierdził, że „[i]stotne jest w związku z tym spełnienie przez regulację prawną, wprowadzającą dotkliwe sankcje finansowe, warunków dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc spełnienia pięciu warunków proporcjonalności

przewidzianych w tym przepisie (jednego formalnego i czterech materialnych). Jak zauważa R. Piotrowski <za dopuszczalnością stosowania art. 31 ust. 3 jako wzorca oceny konstytucyjności przemawia skutek spowodowany przez odrzucenie sprawozdania partii, o którym mowa w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. W rezultacie zastosowania tego przepisu następuje ograniczenie, a w skrajnej sytuacji przekreślenie wolności zrzeszania się zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, któremu podlegają partie polityczne> (R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, t. XXII, s. 288). Art. 11 ustawy zasadniczej, choć zawarty w rozdziale pierwszym, jest ściśle powiązany z prawami i wolnościami jednostki (art. 58 ust. 1 Konstytucji), a jego umieszczenie już na początku Konstytucji podkreśla jedynie znaczenie wolności tworzenia i działania partii politycznych w państwie demokratycznym” (pytanie prawne, s. 39-40).

Naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sąd pytający upatruje w tym, że „Państwowa Komisja Wyborcza nie ma żadnych możliwości uwzględnienia przyczyn, zamiarów i intencji, które doprowadziły do naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych, a w konsekwencji także do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Sankcje mogą być w wielu przypadkach istotnie nieproporcjonalne, kiedy to za naruszenia dotyczące wadliwego gromadzenia lub wydatkowania kwot rzędu kilkuset lub kilku tysięcy złotych partia traci prawo do wielomilionowej subwencji. Tym samym nie można uznać, że cel sankcji rzeczywiście pozostaje w proporcji do chronionego interesu. Można natomiast w tym przypadku mówić o rażąco nadmiernej represji za tego rodzaju naruszenia przepisów prawnych” (pytanie prawne, s. 42-43).

Zdaniem Sądu pytającego, zasada proporcjonalności byłaby respektowana, gdyby „sankcje finansowe stanowiły odpowiednią wielokrotność sum pieniężnych uznanych za pozyskane w sposób niezgodny z obowiązującym

prawem - takie rozwiązanie zostało przyjęte w Kodeksie wyborczym (w art. 148 § 2 i 3). Przyjęty w Kodeksie wyborczym kształt normatywny sankcji sprawia, że ma ona charakter odstrasżający, jednak nie powoduje faktycznej utraty możliwości działania przez podmiot, wobec którego została zastosowana. Możliwe do wyobrażenia jest również, że w przypadku poważniejszych naruszeń prawa nie miałyby zastosowania ograniczenie sankcji do kwoty 75% dotacji lub subwencji albo do trzykrotności nielegalnie pozyskanych lub wydatkowanych środków, w pewnych przypadkach mogłoby być uzasadnione zastosowanie sankcji w postaci utraty prawa do subwencji w całości, chodzi jednak o to, żeby prawo przewidywało zróżnicowane sankcje za naruszenia prawa albo żeby istniała możliwość stopniowania sankcji w zależności od stwierdzonych przyczyn, okoliczności i skali naruszeń oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami” (pytanie prawne, s. 43).

Sąd Najwyższy wyraził też pogląd, iż „utrata prawa do subwencji na okres 3 lat, bez względu na skalę naruszeń wynikających z ustawy o partiach politycznych, nie jest w stanie przejść testu realizacji zasady proporcjonalności. Zasada ta nie pozwala na zrównywanie drobnych błędów wynikających z nieumyślnej winy osoby odpowiedzialnej za finanse partyjne z całkowicie świadomymi operacjami, które mają na celu naruszenie reguł finansowania stronnictw politycznych i uzyskanie dzięki temu lepszej pozycji na polskiej scenie politycznej. Regulacja wynikająca z art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych nie może być uznana za zgodną z Konstytucją RP. Przede wszystkim narusza ona zasadę proporcjonalności w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Konsekwencje w postaci czasowego utracenia prawa do subwencji związane są wyłącznie z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej, które musi nastąpić w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z przesłanek ustawowych bez uwzględniania przyczyn, które spowodowały jej wystąpienie, czy też skali naruszeń zasad finansowania wskazanych w takiej przesłance. Trudno uznać, że takie

ukształtowanie jest zgodne z celem, jakiemu miała służyć utrata prawa do subwencji. W tym przypadku represyjność sankcji nie zawsze będzie uzasadniona, prowadząc do zaburzenia funkcjonowania systemu partyjnego. Jest to szczególnie istotne, gdyż największe ryzyko popełnienia błędu mają nowe ugrupowania polityczne, które nie zawsze mają dostatecznie biegły i posiadający doświadczenie personel odpowiedzialny za gospodarkę finansową. Zróżnicowanie sankcji w zależności od skali naruszeń pozwalałoby na realizację powyżej wskazanych zasad ustrojowych” (pytanie prawne, s. 44).

W ocenie Sądu pytającego, „[d]olegliwość zastosowanego rozwiązania prowadzi do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym. Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12) [OTK ZU seria A nr 7/2014, poz. 68 - przyp. wł.]: „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” (pytanie prawne, s. 44-45).

Sąd Najwyższy podkreślił, że „[w] ustawie brak jest zróżnicowania sankcji w odniesieniu do stopnia winy osób, które dopuściły się naruszenia. W świetle obowiązującej regulacji sankcją w takiej samej wysokości objęta będzie partia polityczna, która umyślnie gromadziła środki niezgodnie z przepisami i finansowała z nich kampanię wyborczą, jak i partia, która dokonała nieumyślnie, a nawet w ogóle bez winy (z powodu braku wiedzy, braku ostrożności lub doświadczenia), nieznacznego naruszenia przepisów”, oraz że kwestionowane przepisy ustawy o partiach politycznych, w zaskarżonym zakresie, „nie przewidują żadnej możliwości uniknięcia negatywnych dla partii politycznej konsekwencji naruszeń prawa w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej. Jeśli więc nawet partia stwierdzi naruszenie i podejmie działania zmierzające do usunięcia jego skutków, nie ma to żadnego wpływu na wysokość przewidzianej sankcji. Regulacja taka nie tylko nie wspiera osiągnięcia celów przewidzianych przez ustawodawcę, ale wręcz stoi z nimi w

sprzeczności. Skoro bowiem partia, która stwierdzi błędy swojego finansowania, nie ma możliwości zgodnie z prawem doprowadzić do ich usunięcia i uniknięcia kary, może być bardziej zmotywowana, żeby błędy te maskować w sposób niezgodny z prawem tylko po to, by uniknąć zastosowania w stosunku do niej nieproporcjonalnej sankcji”, co, zdaniem Sądu pytającego, będzie rodziło ten skutek, iż, „[b]iorąc pod uwagę przesłanki odrzucenia sprawozdania partii przewidziane w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych, w praktyce wszystkie błędy popełniane przez partię w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków spowodują odrzucenie sprawozdania partii” (pytanie prawne, s. 45).

W końcowym fragmencie tej części wywodów Sąd Najwyższy podkreślił, że „przewidziane w art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego pomniejszenie subwencji, przysługującej partii politycznej na podstawie art. 28 ustawy o partiach politycznych, jako skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego komitetu wyborczego - o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego - ma swoją przyczynę i cel. W tym przypadku sankcja stanowi bezpośrednie następstwo naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej. Celem tej regulacji jest zapobieganie przyjęciu przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. Sankcja ta jest usprawiedliwiona i proporcjonalna. Ma bezpośredni związek z naruszeniami przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej przez komitet wyborczy i zmniejsza subwencję w części, która miałyby pokrywać koszty finansowania udziału partii w kampanii wyborczej.

Pozbawienie partii politycznej, na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych, prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, jako skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej, w istocie z tej

samej przyczyny, która wcześniej stanowiła uzasadnienie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, oznacza nie tylko nałożenie kolejnej (bardziej dotkliwej) sankcji za to samo naruszenia przepisów, lecz także jest od samego naruszenia dość odległe. Subwencja, której partia zostaje pozbawiona na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych, ma służyć finansowaniu bieżącej działalności partii, między kolejnymi kampaniami wyborczymi. Jeżeli nawet usprawiedliwione jest pomniejszenie subwencji na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego w związku z naruszeniami prawa przez komitet wyborczy partii politycznej w okresie finansowania kampanii wyborczej, to pozbawienie partii politycznej na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych w następnych 3 latach prawa do subwencji, która miałaby służyć finansowaniu bieżącej działalności partii, nie ma usprawiedliwienia w charakterze naruszenia przepisów przez komitet wyborczy” (pytanie prawne, s. 46-47).

Wreszcie, odnosząc się do wzorca kontroli z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[p]artia polityczna, która uzyskała w wyborach do Sejmu RP powyżej 3% głosów, nabywa - zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o partiach politycznych - prawo do otrzymania subwencji co do zasady na okres czterech lat (do kolejnych wyborów parlamentarnych). Prawo do subwencji jest prawem majątkowym w wymiernej wartości i stanowi w wielu wypadkach podstawę bieżącego funkcjonowania partii politycznych. Nabywając prawo do subwencji, partia polityczna może liczyć na uzyskanie finansowania z kredytów bankowych, ponieważ prawo do subwencji stanowi ich zabezpieczenie. Pozbawienie prawa do subwencji (art. 38d ustawy o partiach politycznych) oznacza pozbawienie partii politycznej prawa majątkowego przysługującego jej z mocy prawa (art. 28 ustawy o partiach politycznych). Ograniczenie praw partii w tym zakresie powinno zatem podlegać ocenie nie tylko w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także art. 64 ust. 1 Konstytucji. Regulacja, która prowadzi do pozbawienia partii prawa do otrzymania subwencji przez następne 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. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny powinien ocenić, czy przedmiotowa regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 47).

Przepisy art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d ustawy o partiach politycznych mają następujące brzmienie:

„Art. 38a. 1. Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania:

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

Przepisy art. 34a ust. 2-6 stosuje się odpowiednio.

2. Odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku:

(...)

5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego;

(...)”;

„Art. 38d. W przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą 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. Termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w razie złożenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez Sąd Najwyższy.”

Z kolei, przepis art. 148 § 2 ustawy - Kodeks wyborczy brzmi:

„§ 2. W razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi, o której mowa w art. 145 § 1, przysługująca partii politycznej subwencja, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3.”.

Przedmiot kontroli Sąd pytający określił zakresowo w oparciu o treść wszystkich wskazanych przepisów stwierdzając, że za niezgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnej kontroli uznaje wynikające z tych przepisów:

- 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;

- skutek tego odrzucenia (sankcję) w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania;

- sankcję kolejną (drugą), po sankcji z art. 148 § 2 ustawy - Kodeks wyborczy za naruszenie przez partię polityczną przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych, w tym przypadku w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach.

Trzeba dodać, że, zgodnie z art. 38 ustawy o partiach politycznych, partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej, 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 (ust. 1) [dalej: sprawozdanie albo sprawozdanie finansowe]. Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów

na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (ust. 3).

Subwencja, której utratę przewiduje art. 38d ustawy o partiach politycznych, przysługuje partii politycznej na podstawie art. 28 tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 tego przepisu, partia polityczna, która w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów, ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, zwanej „subwencją”. Wysokość subwencji oraz zasady jej przyznawania regulują dalsze przepisy ustawy o partiach politycznych. Według art. 29 tej ustawy, wysokość rocznej subwencji, o której mowa w art. 28, dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według ustalonego wzoru (art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Roczna subwencja, w kwocie ustalonej na podstawie art. 29 ust. 1 i art. 28 ustawy o partiach politycznych, jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu wypłacana danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach, z zastrzeżeniem art. 32 tej ustawy (*vide* - art. 29 ust 2 ustawy o partiach politycznych). **Podstawę wypłacenia subwencji stanowi złożenie przez organ partii politycznej statutowo uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz, w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości** (art. 29 ust. 3 ustawy o partiach politycznych). Środki finansowe pochodzące z subwencji gromadzi się na

osobnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Przekazania subwencji na wskazany przez partię polityczną rachunek bankowy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 29 ust. 4 ustawy o partiach politycznych). Pierwsza kwartalna rata przysługującej partii politycznej subwencji wypłacona zostanie najpóźniej 30. dnia od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych (art. 29 ust. 5 ustawy o partiach politycznych). Zgodnie z art. 33 ust. 1 omawianej ustawy, wydatki związane z subwencją pokrywane są z budżetu państwa w części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

Wzór wniosku o wypłacenie subwencji został określony w Załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacenia z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym (Dz. U. Nr 33, poz. 267) [dalej: Załącznik].

W części II Załącznika, o zdaniu wstępnym: „Wypełnia Państwowa Komisja Wyborcza”, pkt 1 zawiera następującą treść:

„Państwową Komisja Wyborcza stwierdza, że:

- a) [...],
- b) Sprawozdanie za rokzłożone przez wyżej wymienioną partię polityczną zostało przez Państwową Komisję Wyborczą:
 - przyjęte bez zastrzeżeń,
 - przyjęte ze wskazaniem uchybień,
 - odrzucone (niepotrzebne skreślić - przyp. wł.).”

Zasady finansowania kampanii wyborczej przez partię polityczną określa przepis art. 35 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w

wyborach organów samorządu terytorialnego. Wydatki partii politycznej na wspomniany cel 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 (ust. 2). O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą (ust. 3).

Regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych partii politycznych zmieszczono również w ustawie - Kodeks wyborczy.

Zgodnie z art. 141 § 1 tej ustawy, do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w ustawie - Kodeks wyborczy stosuje się przepisy ustawy o partiach politycznych.

Zdaniem K. W. Czaplickiego, B. Dautera, S. J. Jaworskiego, A. Kisielewicza i F. Rymarza, regulacja ta oznacza, „najogólniej ujmując, że będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy tej ustawy (ustawy o partiach politycznych - przyp. wł.) o finansach partii politycznej i przepisy o finansowaniu udziału partii w wyborach, zawarte w rozdziale 4 <Finanse i finansowanie partii politycznej>, zwłaszcza w art. 35 dotyczącym funduszu wyborczego. <Odpowiednie> stosowanie przepisów prawa polega na stosowaniu określonych przepisów do zakresu odniesienia (w tym przypadku przepisów ustawy o partiach politycznych do przepisów kodeksu wyborczego o finansowaniu kampanii wyborczej komitetu wyborczego partii politycznej), z tym że całkowicie nie mają zastosowania bądź też w części swej treści ulegają zmianie te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi stosunki, do których mogą być zastosowane (...).

Źródłem środków własnych komitetu wyborczego partii mogą być więc wyłącznie środki finansowe pozostające w dyspozycji partii na rachunku bankowym funduszu wyborczego. **Wprawdzie partie dysponują środkami zgromadzonymi na rachunku bieżącym, ale stosowanie przepisów ustawy o**

partiach politycznych do finansowania komitetów wyborczych oznacza niedopuszczalność finansowania udziału partii w wyborach z pominięciem funduszu wyborczego (podkr. wł.). W przeciwnym wypadku grożą sankcje karne, bowiem zgodnie z art. 49f u.p.p. (ustawy o partiach politycznych - przyp. wł.) <Kto: 1) wydatkuje środki partii politycznej w celu finansowania kampanii wyborczych bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego (...) podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2>” (K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz i F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1490786117257_1494766652).

Przepisy ustawy - Kodeks wyborczy przewidują możliwość odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej, między innymi, w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez ten komitet środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c ustawy - Kodeks wyborczy). Odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej ma istotne konsekwencje finansowe, które przewiduje art. 148 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z § 2 tego przepisu, w razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi, o której mowa w art. 145 § 1 ustawy - Kodeks wyborczy (chodzi o skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzuceniu sprawozdania składaną do Sądu Najwyższego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego postanowienia), przysługująca partii politycznej subwencja, o której mowa w art. 28 ustawy o partiach politycznych, pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 ustawy - Kodeks wyborczy, przy czym pomniejszenie wysokości dotacji lub subwencji nie może przekroczyć 75% wysokości przysługującej dotacji lub subwencji (art. 148 § 3 ustawy - Kodeks wyborczy).

W komentarzu do art. 144 ustawy - Kodeks wyborczy K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz i F. Rymarz wskazali, między innymi, że „[p]rzepisy art. 144 § 1 pkt 3 oraz § 2 mają charakter normy bezwzględnie obowiązującej. Oznacza to, że wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wymienionych w tych przepisach **obliguje organ wyborczy badający sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego do odrzucenia tego sprawozdania, nawet gdyby naruszenie było minimalne lub nieumyślne** (podkr. wł.). Na tym tle formułowany jest zarzut, że <rozwiązanie to narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności> (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Związany jest z nią wymóg adekwatności celu i środka służącego jego osiągnięciu. Według Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że: <spośród możliwych środków działania należy wybrać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu> (wyrok z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25) [...].

Problem ten dostrzegła Państwowa Komisja Wyborcza już na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów ustaw wyborczych, czemu dawała wyraz w stanowisku dla Sądu Najwyższego rozpatrującego skargi na uchwały Komisji odrzucające sprawozdania komitetów wyborczych i partii politycznych uczestniczących w wyborach. Dla przykładu, jakie skutki przynosi stosowanie tego przepisu, bezwzględnie przecież wiążącego organ rozpatrujący sprawozdania, można wskazać uchwałę PKW z dnia 9 lipca 2012 r. odrzucającą sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Partii Liga Obrony Suwerenności z wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP z powodu naruszenia art. 132 § 1 k. wyb., które polegało na przyjęciu dwóch wpłat od osób fizycznych w łącznej kwocie 500,00 zł bezpośrednio na rachunek komitetu wyborczego, a więc z pominięciem funduszu wyborczego tej partii. Inny przykład to uchwała PKW z dnia 26 lipca 2004 r., którą Komisja odrzuciła sprawozdanie finansowe Polskiej Unii Gospodarczej, składane w trybie przepisów ustawy o partiach politycznych,

w którym partia wykazała pożyczkę gotówkową (w wysokości 4.000,00 zł) udzieloną przez osobę fizyczną; przyjęcie tej pożyczki stanowiło naruszenie art. 24 ust. 7 u.p.p., skutkujące odrzuceniem sprawozdania. W obu przypadkach (a było takich dużo więcej) odrzucenie sprawozdania mogłoby przynieść daleko poważniejsze konsekwencje finansowe niż przyjęta z naruszeniem prawa korzyść majątkowa, w postaci zmniejszenia lub utraty dotacji za zdobyty mandat (obecnie art. 150 k. wyb.) czy subwencji z budżetu państwa przysługującej za osiągnięty wynik wyborczy (art. 28 ust. 1 u.p.p.).

Stąd w Informacji o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., ZPOW-430-5/12, Państwowa Komisja Wyborcza proponuje <wprowadzić przepis uzależniający obligatoryjność odrzucenia sprawozdania od <<stopnia naruszenia przepisów>>. Na przykład, jeżeli pozyskane (przyjęte) z naruszeniem przepisów środki finansowe nie przekraczają 0,01% [wskaźnik ten ma charakter wyłącznie przykładowy] ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, organ przyjmuje sprawozdanie finansowe, wskazując na uchybienia>” (*ibidem*).

Poza subwencjami, składnikami majątku partii politycznych (obok, co oczywiste, składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów i dochodów z majątku) są również **dotacje**.

Dotacje, podobnie jak subwencje, są wypłacane partiom politycznym z budżetu państwa w części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”, na zasadach określonych w ustawie.

Prawo do dotacji (dotacji podmiotowej) przysługuje partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach („partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców uczestniczących w wyborach do Sejmu i do Senatu”) **za każdy uzyskany mandat posła i senatora** (art. 150 § 1 ustawy - Kodeks wyborczy).

W komentarzu do art. 150 ustawy - Kodeks wyborczy K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz i F. Rymarz stwierdzili, że „[w] przepisach kodeksu wyborczego pozostawiono bez zmian system rekompensowania wydatków na kampanię wyborczą podmiotom mającym prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP. Zgodnie z regulacją zawartą w komentowanym artykule partie polityczne, których komitety wyborcze uczestniczyły w tych wyborach, a także partie tworzące koalicję wyborczą oraz komitety wyborcze mają prawo do dotacji z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła lub senatora.

Mechanizm obliczania wysokości dotacji jest określony wzorem, według którego należna danej partii (komitetowi wyborców) dotacja jest wynikiem pomnożenia sumy wydatków poniesionych przez te komitety wyborcze, które uzyskały co najmniej 1 mandat (ale nie większej od przysługujących komitetom wyborczym limitów wydatków), przez liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet i podzielenia tego wyniku przez liczbę 560, tj. łączną sumę liczby wybieranych posłów i senatorów (...).

Dotacja przysługuje tylko do wysokości wydatków wykazanych w sprawozdaniu finansowym i zweryfikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Ten sam mechanizm stosuje się przy obliczaniu dotacji przysługującej za uzyskany mandat posła lub senatora w wyborach ponownych do Sejmu i do Senatu, a także w wyborach uzupełniających do Senatu.

W przypadku koalicji wyborczej kwotę przysługującej dotacji, ustalonej w sposób wyżej wskazany, dzieli się pomiędzy partie koalicyjne w proporcjach ustalonych w umowie koalicyjnej, a jeżeli partie nie określiły tych proporcji - każda z nich otrzymuje równą część.

Ustalenia kwoty dotacji i przekazania jej na właściwy rachunek bankowy dokonuje Minister Finansów, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotach i o liczbie

uzyskanych przez nie mandatów. Dotacja powinna być przekazana w ciągu 9 miesięcy od dnia wyborów” (*ibidem*).

W przedmiocie przesłanek formalnych pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie.

Należy zaznaczyć, że o ile w dawnym stanie prawnym treść art. 193 Konstytucji została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.], o tyle aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U., poz. 2072 (dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) [podobnie zresztą jak poprzedzająca ją ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz. 1064] odpowiednika art. 193 Konstytucji już nie zawiera.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 11 lutego 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 44/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[z]godnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi 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. Treść powyższych przepisów wskazuje na przesłanki, od których spełnienia zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

Przesłanka podmiotowa określa podmiot mający kompetencję do inicjowania kontroli przepisów prawa przez Trybunał w drodze pytania prawnego. Podmiotem tym może być wyłącznie sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (...).

Przesłanka przedmiotowa określa przedmiot pytania prawnego. Może nim być każdy akt normatywny (przepis prawny), a zatem akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (...). Postępowanie powinno dotyczyć badania zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, przy czym jako wzorzec kontroli powinien być wskazany akt normatywny mający wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli w toku procedury rozpoznawania pytania prawnego (...).

***Przesłanka funkcjonalna wskazuje na związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Pytanie prawne może być podniesione wyłącznie na tle konkretnej sprawy, a jego przedmiotem może być wyłącznie przepis prawa, który ma bezpośredni związek z toczącym się postępowaniem** (podkr. wł.) [...]. Tym samym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (...). W drodze pytań prawnych mogą podlegać ocenie Trybunału <te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa (orzeczenia). Mogą to być zarówno przepisy (normy) prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy (normy) prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy (normy) kompetencyjne i ustrojowe> (postanowienie TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; zob. również postanowienie z 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).*

Kontrola dokonywana w drodze pytań prawnych ma charakter incydentalny i jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie (...). Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia

toczącej się przed nim sprawy, a owa zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Tym samym pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał (...). **W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego może być tylko ten przepis, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której przedstawiono pytanie prawne (...). Musi zatem zachodzić relewantna i ścisła relacja między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne (podkr. wł.) [...].**

Trybunał stwierdza, że instytucja pytania prawnego ma charakter subsydiarny. Oznacza to, że **pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (podkr. wł.) [...].** Wątpliwości co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą muszą być obiektywnie uzasadnione i na tyle istotne, by potrzebne było ich wyjaśnienie w ramach procedury pytań prawnych przez Trybunał” (OTK ZU seria A nr 2/2015, poz. 21).

Z kolei, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 czerwca 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 8/15, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż „[z] ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przesłanka funkcjonalna wiąże się z powinnością sądu przedstawiającego pytanie prawne stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby Trybunał orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonego w pytaniu prawnym unormowania (jak

wskazano w art. 32 ust. 3 ustawy o TK pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione). [...]

Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie - badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem (podkr. wł.). Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Wymieniony przepis Konstytucji wyklucza zatem inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności” (OTK ZU seria A nr 6/2015, poz. 97; vide też - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 35/15, OTK ZU seria A nr 6/2015, poz. 85).

Uwzględniając wymogi formalne pytania prawnego, opisane w powołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, należy dojść do wniosku, że w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego została spełniona przesłanka podmiotowa pytania prawnego, gdyż pytanie zostało skierowane przez sąd - Sąd Najwyższy. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa, ponieważ jako przedmiot kontroli zostały wskazane normy wynikające z przepisów ustawowych: art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d ustawy o partiach politycznych. Jednocześnie jako wzorzec kontroli Sąd pytający wskazał przepisy konstytucyjne, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych.

Rozważenia wymaga natomiast, czy Sąd pytający spełnił przesłankę funkcjonalną rozumianą jako występowanie relewantnej i ścisłej relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd *meriti*.

Przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w sprawie, na tle której sformułowano pytanie prawne, jest skarga partii politycznej P na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania tej partii o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.

Dla przypomnienia, zaskarżoną uchwałą Państwowa Komisja Wyborcza, **działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych**, postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej P o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r., z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

Powodem odrzucenia sprawozdania finansowego było ustalenie, iż finansowanie udziału partii politycznej P w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., nastąpiło z pominięciem Funduszu Wyborczego.

W postępowaniu zainicjowanym wniesioną skargą Sąd Najwyższy rozstrzygnie o uwzględnieniu bądź oddaleniu tego środka zaskarżenia. Przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego (sądu *meriti*) nie będzie natomiast ewentualne (przy oddaleniu skargi) pozbawienie partii politycznej P „subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania” (art. 38d ustawy o partiach politycznych).

Wprawdzie pozbawienie subwencji stanowi obligatoryjny (ustawowy) skutek odrzucenia sprawozdania finansowego, jednak „uruchomienie” owego skutku nie należy do ustawowych kompetencji Sądu Najwyższego. Niewypłacanie kolejnych rat subwencji albo ograniczenie ich wysokości

następuje bowiem w innym, odmiennym trybie niż ten, w którym - wszak tylko w przedmiocie odrzucenia skargi - orzeka Sąd Najwyższy.

Podstawę do wypłacenia subwencji na dany rok w określonej wysokości stanowi, o czym wcześniej była mowa, wniosek organu statutowego partii politycznej, złożony w terminie do 31 marca każdego roku do podmiotu, który ją wypłaca, a zatem **do Ministra Finansów**, przy czym wniosek ten musi zostać sporządzony na urzędowym formularzu i **potwierdzony przez PKW** w przedmiocie uprawnienia do otrzymania subwencji oraz jej wysokości.

W tej sytuacji organem ostatecznie rozstrzygającym, czy i w jakiej wysokości przypadająca partii politycznej na dany rok subwencja będzie wypłacana, jest **Minister Finansów, przy czym wiążąca dla tego podmiotu jest w tym zakresie opinia Państwowej Komisji Wyborczej.**

Sąd Najwyższy nie może zatem uzależniać decyzji procesowej w sprawie w przedmiocie odrzucenia skargi partii politycznej P od tego, czy rozstrzygnięcie tego Sądu spowoduje bądź nie spowoduje negatywnych konsekwencji (dolegliwości finansowych) dla Skarżącej, skoro w sprawie odrzucenia skargi konsekwencje te nie stanowią przesłanki rozstrzygnięcia organu procesowego.

Wszak przedmiotem pytania prawnego może być tylko ten przepis, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego **wywrze bezpośredni wpływ** na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której pytanie prawne zostało przedstawione.

Tymczasem, ewentualne wyeliminowanie przez Trybunał Konstytucyjny z porządku prawnego art. 38d ustawy o partiach politycznych (spośród zaskarżonych przepisów skutek, o jakim mowa w pkt 2 *petitum* pytania prawnego, **przewiduje wyłącznie** art. 38d ustawy o partiach politycznych) nie może mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy przez sąd *meriti*.

W tym stanie rzeczy postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 38d ustawy o partiach politycznych (to jest - w istocie - postępowanie w

zakresie, w jakim zaskarżone przepisy „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”), wobec braku przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, to jest wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z podobnych względów umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia, podlega postępowanie w sprawie kontroli zgodności wymienionych w *petitum* pytania prawnego przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie, w jakim „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” (pkt 3 *petitum* pytania prawnego).

Podobnie bowiem jak w przypadku art. 38d ustawy o partiach politycznych, wyeliminowanie z porządku prawnego, w następstwie ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, art. 148 § 2 ustawy - Kodeks wyborczy nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy przez sąd *meriti*. Wszak pośród przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przez Państwową Komisję Wyborczą skutków takiego rozstrzygnięcia, jakie zostały określone w art. 148 § 2 ustawy - Kodeks wyborczy, ustawodawca także nie uwzględnił.

Ocena zgodności art. 38a ust. 2 pkt 5 (z uwagi na treść zarzutu Sądu Najwyższego przepis ten należało uznać jako wiodący) w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych „w zakresie, w jakim przewiduje 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”, z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Na wstępie należy zauważyć, iż wskazany przez Sąd pytający 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) ustawy o partiach politycznych nakazu odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej zawsze wtedy, gdy partia ta zgromadzi lub dokona wydatku na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego.

W tej sytuacji podniesiony przez Sąd pytający niedostatek treściowy obu powołanych wyżej przepisów ustawy o partiach politycznych (ujmowanych w związku), związany z brakiem mechanizmu umożliwiającego miarkowanie 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 wydatkowanych na ten cel środków, **można jedynie uznać za, skierowany do ustawodawcy, postulat** podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązującego prawa. Brak spełnienia tego postulatu nie może stanowić przedmiotu zaskarżenia obowiązującej regulacji, chociażby dlatego, że w sprawie niniejszej, zainicjowanej pytaniem prawnym, oznaczałoby to abstrakcyjną kontrolę przepisów, i to w zakresie wymagającym nadto rozstrzygnięcia, że chodzi tu o pominięcie, nie zaś o zaniechanie ustawodawcze.

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*.

W ocenie Sądu pytającego, art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych narusza art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Na wstępie konieczne jest zweryfikowanie wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli.

W uzasadnieniu (wydanego w pełnym składzie Trybunału) wyroku z dnia 18 lipca 2012 r., w sprawie o sygn. akt K 14/12, Trybunał Konstytucyjny, określając status partii politycznych na gruncie Konstytucji, stwierdził, iż *„[d]okonując ustaleń dotyczących szczególnego charakteru prawnego partii w kontekście dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału oraz poglądów wyrażonych w doktrynie, Trybunał w postanowieniu z 17 listopada 2010 r. (w sprawie o sygn. akt Ts 256/09, OTK ZU seria B nr 5/2011, poz. 358 - przyp. wł.) przypomniał, że partie polityczne, w świetle Konstytucji, są nie tylko szczególną postacią zrzeszania się obywateli, ale także elementem systemu politycznego, są organizacjami bezpośrednio współkształtującymi <ustrój polityczny państwa, co przekłada się w ujęciu przedmiotowym na uczynienie z partii instytucji ustroju politycznego o charakterze «państwowotwórczym» (por. W. Sokolewicz, uwaga 3 do art. 11 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007; M. Granat, Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r., <Państwo i Prawo> 1998, nr 5, s. 35; K. Klima, Prawno-publiczna rola partii politycznych, [w:] Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 27 i 28; W. Sokolewicz, Partie polityczne w polskim prawie*

konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro, <Studia Prawnicze> 1991, nr 4, s. 4)>. 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 - podkreślił Trybunał. <Ponadto, cechą wyróżniającą partie polityczne od innych zrzeszeń jest - co do zasady - ich dążenie do sprawowania bądź utrzymania władzy w państwie (por. W. Sokolewicz, uwaga 26 do art. 11 Konstytucji, [w:] Konstytucja...), a także finansowanie partii ze środków publicznych na warunkach określonych w ustawie> - zaznaczył Trybunał w omawianym postanowieniu.

Analizując charakter prawny partii politycznych, Trybunał stwierdził między innymi: <skoro zadaniem partii politycznych jest wpływanie na kształt polityki państwa, nie ulega wątpliwości, że - uczestnicząc (choćby potencjalnie) w działalności legislacyjnej parlamentu poprzez posłów lub senatorów z ich ramienia w nim zasiadających, a także biorąc udział w kreowaniu składu personalnego organów władzy wykonawczej i w różny sposób oddziałując później na podejmowane przez nie decyzje - mogą one kształtować normy prawne generalne, regulujące funkcjonowanie państwa, w tym dotyczące samych partii politycznych. Zarówno na etapie walki o władzę, jak i - tym bardziej - w okresie jej sprawowania, partie nie mogą być postrzegane jako zwykłe osoby prawne, będące tylko dobrowolnymi zrzeszeniami obywateli. Skłania ku temu już sama systematyka Konstytucji, która art. 11 dotyczący partii politycznych umiejscawia przed przepisem generalnie gwarantującym wolność zrzeszeń (art. 58) i art. 12 traktującym zbiorczo o związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeniach czy ruchach obywatelskich>.

Dlatego Trybunał doszedł do wniosku, że <zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym szczególna pozycja prawnoustrojowa partii politycznych oraz postanowienia ustawowe w przedmiocie finansowania partii ze środków

publicznych sprzeciwiają się pogładowi, iż partie polityczne korzystają bez żadnych ograniczeń - na równi z podmiotami prywatnoprawnymi - z przewidzianej w art. 79 ust. 1 Konstytucji ochrony konstytucyjnych wolności lub praw> (podkr. wł.). Trybunał nie wykluczył jednak możliwości rozpoznania skargi konstytucyjnej partii politycznej, analogicznie, jak np. skarga jednostki samorządu terytorialnego. Mogłaby ona <być rozpoznana merytorycznie jedynie w sytuacji, w której podmiot ten mógłby być traktowany w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. W analizowanej sprawie sytuacja taka jednak nie występuje, mamy tu bowiem do czynienia z problemem publicznoprawnych rozliczeń z tytułu dotacji przysługujących partii z budżetu państwa i sankcji finansowej za naruszenie dyscypliny budżetowej w warunkach realizacji przepisów ustawy o partiach politycznych oraz Ordynacji wyborczej. To zaś przekłada się na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej PSL ze względu na jej niedopuszczalność (art. 39 ust. 1 pkt 1 in fine oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK)> - konkludował Trybunał.

W konsekwencji Trybunał w omawianym postanowieniu stwierdził między innymi, że przywołane przez skarżące PSL, jako wzorce kontroli konstytucyjnej, przepisy art. 42 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1, art. 46 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na materię zaskarżonych postanowień ordynacji (oraz ustawy o partiach) nie mogą stanowić wzorców kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie (podkr. wł.).

Podtrzymując powyższe ustalenia, Trybunał w postanowieniu z 15 września 2011 r., w składzie trzyosobowym (sygn. akt Ts 256/09, OTK ZU seria B nr 5/2011, poz. 359 - przyp. wł.), stwierdził jednoznacznie, że w postępowaniu przed Trybunałem, w sprawach, w których partia polityczna realizuje funkcje związane z bezpośrednim wpływaniem na sprawowanie władzy publicznej, nie korzysta ona z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji. Trybunał, po gruntownej analizie statusu prawnokonstytucyjnego partii politycznej w świetle orzecznictwa Trybunału,

uzasadnił to w sposób następujący: <W tym świetle należy dostrzegać podstawowe różnice między pozycją prawną osoby fizycznej oraz organizacji prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem partii politycznej jako osoby prawnej o charakterze publicznym, mającej wpływ na władzę publiczną lub dążącej do uzyskania takiego wpływu. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) oraz partii politycznych wpływa na charakter praw przyznanych im na mocy Konstytucji. Jednostka korzysta bowiem ze swych praw swobodnie w granicach wyznaczonych przez prawo. Podstawą tych praw jest jej godność i wolność. Partia polityczna natomiast korzysta ze swych praw w celu wpływania na państwo przez wykonywanie swoich zadań w sferze publicznej, wyznaczonych przez Konstytucję>. **Konkludując, Trybunał doszedł do wniosku, że partia polityczna, mająca szczególny status, określony przede wszystkim przez przepisy rozdziału I Konstytucji, gdy funkcjonuje w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji** (podkr. wł.).

Omówiony wyżej status partii politycznych na gruncie Konstytucji, powodujący, że partie, w zakresie realizacji swych konstytucyjnych funkcji, wynikających z art. 11 ust. 1 Konstytucji, nie są podmiotem konstytucyjnych praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji, dotyczy również konstytucyjnego prawa podmiotowego, określonego w art. 46, wskazanym przez skarżącą PSL jako wzorzec kontroli konstytucyjnej - zaznaczył Trybunał w omawianym postanowieniu, stwierdzając między innymi: <zastosowanie wobec partii politycznej sankcji przepadku mienia za naruszenie przepisów ustawy o partiach politycznych i ordynacji przez partię w trakcie gromadzenia funduszy podczas kampanii wyborczej nie może być - jak chce tego skarżący - w prosty sposób przenoszone na grunt prawa prywatnego, ponieważ - o czym była mowa wyżej - partii politycznej nie sposób de lege lata traktować jako podmiotu prawa prywatnego, zaś kwestia rozliczeń z tytułu finansowania partii politycznych z budżetu państwa i innych źródeł należy do sfery prawa publicznego>.

Trzeba zauważyć - uzasadniał dalej Trybunał - że partie polityczne, ze względu na - omówioną w uzasadnieniu postanowienia z 17 listopada 2010 r. oraz w poprzedzających punktach niniejszego uzasadnienia - szczególną ich pozycję w systemie ustrojowym państwa, która przejawia się m.in. w treści regulacji konstytucyjnej (art. 11) oraz ich finansowaniu - na zasadach określonych w ustawie - z budżetu państwa, muszą liczyć się z ograniczeniami co do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem. Przepadek mienia partii politycznej, jako sankcja za naruszenie prawa normującego finansowanie wyborów do parlamentu, pozostaje w bezpośrednim związku z podstawową działalnością partii jako podmiotów prawa publicznego, wynikającą z art. 11 ust. 1 Konstytucji. Udział w wyborach jest bowiem niewątpliwie <wpływaniem metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa>. Przepadek mienia na podstawie ordynacji wyborczej nie może być więc utożsamiany z sankcjami finansowymi stosowanymi wobec podmiotów prawa prywatnego - podkreślił Trybunał w omawianym postanowieniu z 17 listopada 2010 r. (podkr. wł.).

Jednocześnie Trybunał zaznaczył w omawianym postanowieniu, że jest możliwa ochrona praw konstytucyjnych partii politycznych w sferze, w której występują one jako podmioty prawa prywatnego, na podstawie przepisów powszechnego prawa prywatnego, a nie jako podmioty wykonujące zadania wynikające z art. 11 Konstytucji. <Przykładowo, skarga konstytucyjna przysługiwałaby partii politycznej jako właścicielowi nieruchomości, gdyby kwestionowała zgodność z Konstytucją unormowań prawa rzeczowego, na podstawie których zostało wydane ostateczne orzeczenie naruszające - zdaniem skarżącej partii - jej prawo własności> - wyjaśnił Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje zasadnicze ustalenia dotyczące charakteru prawnego partii politycznych, zawarte w omówionych wyżej postanowieniach Trybunału, stanowiących w

dużym stopniu pogłębioną syntezę dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału (podkr. wł.).

*W związku z tym, w świetle powyższych ustaleń, Trybunał stwierdza, że niedopuszczalna jest merytoryczna kontrola konstytucyjna zaskarżonych przepisów nieobowiązującej już ordynacji, regulujących działalność partii politycznych, jako podmiotów realizujących funkcje wynikające z zadań określonych w art. 11 Konstytucji; **niedopuszczalna jest więc merytoryczna kontrola zaskarżonych przepisów ordynacji ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli określonymi w art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 3 oraz w art. 46 Konstytucji. Przepisy te, zamieszczone w rozdziale II Konstytucji odnoszą się bowiem do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela** (podkr. wł.).*

*Niedopuszczalna jest więc określona wyżej kontrola konstytucyjna zaskarżonych przepisów ordynacji, które regulują: **sposób korzystania przez partie polityczne ze środków budżetowych (art. 126 ust. 1 i 2), sposoby pozyskiwania, gromadzenia i wydatkowania środków finansowych <jedynie na cele związane z wyborami> (art. 110 ust. 1 ordynacji), oraz problem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów ordynacji dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych (art. 127 ust. 1 ordynacji)** [podkr. wł.]. Przepisy te mają bowiem na celu zapewnienie jawności finansowania partii politycznych, zabezpieczenie równoprawnej konkurencji partii politycznych rywalizujących ze sobą w wyborach oraz zagwarantowanie, że pozyskiwane środki finansowe będą służyły rzeczywiście realizacji funkcji wyborczej partii, wynikającej z art. 11 ust. 1 Konstytucji, a - w rezultacie wyborów - również realizację przez partię funkcji rządzenia, poprzez udział jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we władzy wykonawczej.*

Trybunał podkreśla, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ordynacji dotyczą sfery działalności partii politycznej, w której funkcjonuje ona jako ogniwo mechanizmu wyłaniania władz publicznych, element struktury i

mechanizmu funkcjonowania systemu politycznego, a w konsekwencji - także jako element struktury władz publicznych, realizując te funkcje w przeważającej części ze środków finansowych uzyskiwanych z budżetu państwa. Dlatego partia polityczna nie może zarazem funkcjonować w tej sferze jako podmiot, któremu przysługuje konstytucyjna ochrona praw i wolności przed działalnością władzy publicznej, określona w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela (podkr. wł.).

Powyższe poglądy podtrzymują dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału, w której Trybunał podkreślał, że partie polityczne pełnią szczególną rolę ustrojową, będąc nie tylko szczególną formą realizacji obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale także szczególną formą organizacji politycznej wywierającej wpływ na sprawowanie władzy.

W wyroku z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116) Trybunał w następujący sposób określił rolę ustrojową partii politycznych na gruncie Konstytucji: <Już sam fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym «Rzeczpospolita» (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym. Ich rola została wyraźnie podkreślona zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował tezę o społeczno-ustrojowym znaczeniu partii. Wyjątkowość ich roli 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. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 marca 2000 r. stwierdził, że «obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące partii politycznych, tak na poziomie Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego, uwzględniają najnowsze tendencje w prawie współczesnych państw demokratycznych» (sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58). Oznacza to, że państwo akceptuje zasadniczą funkcję partii w systemie demokratycznym i uznaje prawo partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa. Jest to funkcja publiczna, ściśle

związana z władzą państwową. Partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego (por. też J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, PiP nr 11-12/1997, s. 169; M. Granat, *Glosa do postanowienia SN z 1 października 2003 r.*, <<Przegląd Sejmowy>> nr 5/2004, s. 192)>” (OTK ZU seria A nr 7/2012, poz. 82).

Mając na uwadze tezy zawarte w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/12, należy stwierdzić, że wskazane przez Sąd pytający, określone w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wzorce nie są odpowiednie (adekwatne) do kontroli art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych. Wymienione przepisy ustawy zasadniczej, zamieszczone w jej rozdziale II, odnoszą się bowiem do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (podmiotów prywatnych), podczas gdy w zakresie uprawnień do pozyskiwania środków publicznych na działalność w sferze publicznej „partii politycznej nie sposób *de lege lata* traktować jako podmiotu prawa prywatnego”.

Powyższe oznacza, że przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W części pytania prawnego, odnoszącej się do „[a]rt. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji (*demokratyczne państwo prawne i znaczenie partii politycznych w porządku prawnym*)”, Sąd pytający zwrócił, między innymi, uwagę, że, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „dotyczącego zasady poprawnej legislacji, wyprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. należy uznać za zbyt ogólny i rygorystyczny ze względu na to, że daje podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w każdej sytuacji naruszenia przepisów

wymagających gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze wyłącznie za pośrednictwem funduszu wyborczego, niezależnie od skali i przyczyn ich naruszenia oraz wartości środków zgromadzonych lub wydatkowanych w ten sposób” (pytanie prawne, s. 33).

Powyższe wskazuje, że Sąd pytający za wiodący, w omawianym zakresie, wzorzec kontroli zaskarżonej normy uznał - wynikającą z, zadekretowanej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego - regułę poprawnej legislacji, przy czym naruszenia tej reguły Sąd Najwyższy upatruje w zbyt ogólnej i rygorystycznej treści zawartej w art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. W konsekwencji, poprzez naruszenie „poprawnej legislacji”, naruszona również zostaje, w ocenie tego Sądu, proklamowana w art. 11 ust. 1 Konstytucji, wolność tworzenia i działania partii politycznych.

Zasada poprawnej legislacji, mająca swoje źródło w treści - zakodowanej w art. 2 Konstytucji - zasady demokratycznego państwa prawnego, stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 65/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nakaz poprawnej legislacji *„jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Naruszeniem wymagań konstytucyjnych dotyczących poprawnej legislacji jest w szczególności niejasny i nieprecyzyjny tekst przepisu (...). Niejasny i nieprecyzyjny przepis rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza organom stosującym prawo pole dowolności działania, co istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji.*

W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.2.) Trybunał, orzekając w pełnym składzie, stwierdził, że <norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa.

Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu>.

Ponadto Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu z powodu jego niedookreśloności wymaga przeprowadzenia testu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność przepisu oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Z kolei poprawność przepisu wiąże się z wymogami co do technicznej strony legislacji i ma wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów (tamże)” [OTK ZU seria A nr 2/2014, poz. 14; vide też - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 13/15, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 88].

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zaskarżony w pytaniu prawnym art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych pozytywnie przechodzi test określoności. Treść obu wspomnianych przepisów ujmowanych przez Sąd pytający łącznie (w związku) jest bowiem jasna i precyzyjna i nie może rodzić „niepewności ich adresatów co do ich praw i obowiązków” (adresatami tych przepisów w niniejszej sprawie są partie polityczne). Treść tych przepisów nie stwarza też organom stosującym prawo (w tym przypadku - Państwowej Komisji Wyborczej) pola do dowolności działania,

a i w ocenie samego sądu *meriti* (Sądu Najwyższego, który, także stosując te przepisy, wyda stosowne rozstrzygnięcie) „treść zakwestionowanych przepisów **jest jednoznaczna** (podkr. wł.)” [pytanie prawne, s. 28].

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Zgodność przepisu art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych z art. 2 Konstytucji implikuje jednoczesną zgodność zaskarżonej regulacji z - powołanym wszak tylko jako związkowy - art. 11 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający nie formułuje bowiem pod adresem zaskarżonego unormowania odrębnego zarzutu niezgodności z art. 11 ust. 1 Konstytucji, bez związku z naruszeniem zasad poprawnej legislacji, a zwłaszcza zasady określoności przepisów prawa.

Jedynie na marginesie, wobec konieczności, o czym wcześniej była mowa, ograniczenia wskazanego przez Sąd Najwyższy w *petitum* pytania prawnego przedmiotu zaskarżenia do art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych i - w rezultacie - pominięcia tych zarzutów Sądu pytającego, które nawiązują do skutków odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przez Państwową Komisję Wyborczą, można odnieść się do problematyki konsekwencji (dolegliwości finansowych) naruszenia przepisów o finansowaniu udziału partii politycznych w wyborach, o których to konsekwencjach mowa w ustawie o partiach politycznych oraz w ustawie - Kodeks wyborczy.

W tym zakresie należy nawiązać do sprawy o sygn. akt Kp 6/09, w której Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Prezydenta RP złożony w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, kontrolował, między innymi, zgodność art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych

ustaw, obniżającego wysokość kwot subwencji przysługujących partiom politycznym na działalność statutową, z art. 11 ust. 1 Konstytucji (w wydanym w tej sprawie w dniu 20 stycznia 2010 r. wyroku Trybunał uznał kontrolowany przepis za zgodny z tym wzorcem konstytucyjnej kontroli, *vide* - M. P. z dnia 29 stycznia 2010 r. Nr 4, poz. 46).

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Konstytucyjny przypomniał, iż art. 11 ust. 1 Konstytucji „*wyraża zasadę pluralizmu politycznego, która jest ściśle powiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego - art. 2 Konstytucji, zasadą zwierzchnictwa narodu - art. 4 Konstytucji i legalności - art. 7 Konstytucji*” oraz że „*[p]luralizm polityczny zapewnia swobodę - w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy - tworzenia i działalności partii politycznych, dającą w efekcie możliwość rywalizowania między sobą wielu równoprawnych partii ubiegających się o poparcie społeczne w dążeniu do wywierania za pomocą demokratycznych metod wpływu na politykę państwa. Z omawianej zasady, adresowanej do władz państwowych, z legislatywą na czele, jak w wypadku każdej innej konstytucyjnej zasady ustrojowej, wynika obowiązek organów państwowych kreowania przesłanek tworzenia i nieskrępowanego działania wielu partii politycznych - odpowiednio do woli obywateli angażujących się w ich organizowanie i działanie. Państwo jest obowiązane stwarzać formalne i materialne przesłanki korzystania z tej wolności w formach przewidzianych przez prawo, a w szczególności ustanawiać przepisy niedopuszczające do arbitralnego ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych*”, po czym zauważył, iż „*możliwe jest także szersze ujęcie treści zasady pluralizmu politycznego. Test przestrzegania tej zasady polega w tym ujęciu na zbadaniu, czy rozwiązania prawne zapewniają wystąpienie trzech elementów: a) swobody tworzenia i działania partii, b) równości partii wobec prawa, c) określenia funkcji partii*”, a następnie stwierdził, że „*zmiany polegające na obniżeniu wysokości kwot subwencji przysługujących partiom politycznym na działalność statutową, przewidziane w art. 8 ust. 1 zaskarżonej*

ustawy, nie naruszają zasady pluralizmu politycznego (podkr. wł.). Chociaż zaskarżone przepisy ograniczają czasowo środki finansowe przypadające partiom z budżetu, nie ograniczają one przewidzianej w art. 11 ust. 1 Konstytucji wolności tworzenia i działania partii politycznych. Wnioskodawca nie wykazał, że przewidziane w zaskarżonej ustawie ograniczenie wysokości subwencji miałyby uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić funkcjonowanie partii politycznych. Niewątpliwie obniżenie wysokości subwencji zmusza partie polityczne do podejmowania przedsięwzięć oszczędnościowych i koncentrowania dostępnych środków finansowych na celach służących najlepiej wykonaniu zadań wynikających z przepisów prawa i statutów, natomiast nie zostały przedstawione dowody na to, że pozbawia te organizacje ekonomicznych podstaw ich działalności (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A nr 1/2010, poz. 3].

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wyroku w tej samej sprawie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „subwencje na działalność statutową nie są jedynymi dochodami partii politycznych pochodzącymi ze środków publicznych. Zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy nowelizującej z 12 kwietnia 2001 r. partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, a także partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, przysługuje prawo do dotacji podmiotowej z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Prawo do wskazanej dotacji podmiotowej przysługuje również partiom politycznym, w myśl art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.), za każdy uzyskany mandat posła do Parlamentu Europejskiego. Dotacje podmiotowe przysługujące z budżetu państwa są świadczeniami niezależnymi od subwencji i przysługują partiom politycznym na dotychczasowych zasadach w niezmienionej wysokości. Ponadto do źródeł finansowania partii politycznych (o charakterze pośrednim) można zaliczyć uposażenie parlamentarzystów, ryczałt na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich oraz ich biur, a także bezpłatny czas antenowy w publicznej radiofonii i telewizji” (ibidem).

Odnosząc tezy uzasadnienia powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego do wątpliwości Sądu Najwyższego związanych z nieuchronnymi i daleko idącymi konsekwencjami dla partii politycznej w sytuacji odrzucenia jej sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą (który to problem, dla przypomnienia, wykracza poza dopuszczalny zakres przedmiotowy niniejszego pytania prawnego), należy stwierdzić, iż w tym przypadku ewentualny zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 Konstytucji wymagałby przedstawienia dowodów, że owe konsekwencje (dolegliwości finansowe) pozbawią (pozbawiły) partię polityczną ekonomicznych podstaw jej działalności. Jednak w niniejszej sprawie takie dowody nie występują.

Podobnie jedynie na marginesie, z uwagi na konieczność ograniczenia wskazanego przez Sąd Najwyższy w *petitum* pytania prawnego przedmiotu zaskarżenia, celowe jest odniesienie się do często powtarzanego w uzasadnieniu pytania prawnego Sądu Najwyższego zarzutu naruszenia, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zasady *ne bis in idem* przez „obligatoryjne” (z mocy ustawy) stosowanie wobec partii politycznej, której sprawozdanie finansowe odrzucono, zarówno art. 38d ustawy o partiach politycznych (przewidującego utratę prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których partia polityczna uprawniona jest do jej otrzymywania), jak i art. 148 § 2 ustawy - Kodeks wyborczy (przewidującego pomniejszenie subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej).

Należy w związku z tym przypomnieć treść zasady *ne bis in idem*.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 45/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] Konstytucji nie ma wprost wyrażonej zasady *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana jest przede wszystkim z art. 2, rzadziej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada *ne bis in idem* należy

do fundamentalnych zasad prawa karnego i jest elementem zasady państwa prawnego (podkr. wł.). Trybunał wyraził także pogląd, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się m.in. z **zakazem dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn** (podkr. wł.).

Zasada ne bis in idem ma dwa aspekty, pierwszy - (...) który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą, drugi - (który wyraża się w - przyp. wł.) zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą.

Funkcją zasady ne bis in idem jest z jednej strony ochrona praw osoby przed nadużywaniem przez państwo ius puniendi, tj. ochrona osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym przed ponownym postawieniem jej w stan oskarżenia w sprawie o ten sam czyn, z drugiej zaś ochrona powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych.

*Treścią konstytucyjnej zasady ne bis in idem jest **zakaz ponownego sądenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą*** (podkr. wł.). Stanowi ona tym samym gwarancję, że nikt nie będzie pociągany po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony. Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego.

Z reguły zasada ne bis in idem ma zastosowanie wtedy, gdy w stosunku do osoby uprzednio ukaranej za popełnienie czynu zabronionego przez prawo karne, wszczyna się postępowanie dotyczące tego samego czynu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje szerokie rozumienie zasady ne bis in idem obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych

przepisów prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze sankcji (podkr. wł.). Przy czym ocena, czy dany instrument prawny ma charakter sankcji, należy do Trybunału (...).

Trybunał zwracał uwagę, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze sankcyjnym nie oznacza, że naruszona została zasada ne bis in idem. Uznawał na przykład, że pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej (...). Istotny jest bowiem także charakter i cel określonego rodzaju odpowiedzialności o charakterze karnym. Odmienności poszczególnych rodzajów odpowiedzialności mogą wykluczać bowiem naruszenie zasady ne bis in idem. (...)

W ocenie Trybunału, procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę ne bis in idem z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter sankcji (podkr. wł.). Po drugie, jeżeli dwa środki lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze sankcji winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady ne bis in idem, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 99).

Biorąc pod uwagę tezy zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 45/14 oraz określenie charakteru prawnego partii politycznych zawarte w, cytowanym wcześniej, uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/12, należy dojść do wniosku, że, skoro wprowadzone art. 38d ustawy o partiach politycznych oraz

art. 148 § 2 ustawy - Kodeks wyborczy **dolegliwości finansowe, związane z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej przez Państwową Komisję Wyborczą**, stanowią w istocie sankcje za naruszenie prawa, normującego finansowanie wyborów, **pozostające w bezpośrednim związku z podstawową działalnością partii politycznych jako podmiotów prawa publicznego** (udział w wyborach jest niewątpliwie „wpływaniem metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, a zatem działaniem w sferze prawa publicznego), **to nie mogą być one utożsamiane z sankcjami finansowymi stosowanymi wobec podmiotów prawa prywatnego**, a to oznacza, że zasada *ne bis in idem* do owych „dolegliwości” nie ma zastosowania.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Garbóń
Zastępca Prokuratora Generalnego