

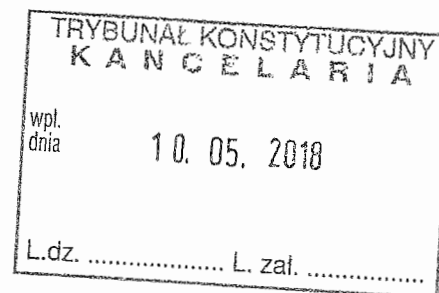


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 8/17

BAS-WPTK-598/17

Warszawa, 10 maja 2018 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt P 8/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 580) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, **jest niezgodny** z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

2) art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.) przewiduje kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, **nie jest niezgodny** z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji;

3) art. 38d ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje skutek odrzucenia sprawozdania partii politycznej przez Państwową Komisję Wyborczą (albo odrzucenia skargi przez Sąd Najwyższy na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej) w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, **jest zgodny** z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 14 marca 2017 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt _____, który swoim wystąpieniem przychylił się do wniosku partii politycznej „P” _____ zgłoszonego w skardze do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z _____ października 2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej „P” _____ o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.

Przedmiotem kontroli Sąd Najwyższy (dalej: sąd pytający) uczynił 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 580; dalej: u.p.p. lub ustawa o partiach politycznych) 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 (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm. [obecnie: t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.; dalej: k.w. lub Kodeks wyborczy – uwaga własna]), kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii

wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach”.

2. Kwestionowane przepisy – wraz z nieobjętymi pytaniem prawnym jednostkami redakcyjnymi – mają następujące brzmienie: „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” (art. 38a ust. 1 u.p.p.). „Odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku: 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej; 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych; 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8; 4) przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych; 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego; 6) gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 3; 7) przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a” (art. 38a ust. 2 u.p.p.). „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” (art. 38d u.p.p.).

3. Pytanie prawne ma charakter zakresowy. Sąd Najwyższy nie kwestionuje konstytucyjności samej zasady nałożenia na partię polityczną sankcji w związku z naruszeniem przez nią reguł finansowania kampanii wyborczych (w szczególności dotyczących gromadzenia środków lub dokonywania wydatków na ten cel). Podaje natomiast w wątpliwość zgodność z Konstytucją regulacji, które przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej także: PKW) sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub

dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego oraz „automatyczny” skutek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, niezależnie od przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków nielegalnie gromadzonych lub wydatkowanych oraz bez uwzględnienia tego, że sankcję za takie naruszenie przewidują już (w postaci utraty części subwencji) przepisy Kodeksu wyborczego.

II. Zarzuty sądu pytającego

1. Zasadniczym wzorcem kontroli sąd pytający uczynił art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego, z którym w relacji związkowej ujął odrębnie pozostałe przepisy ustawy zasadniczej, tj. art. 11 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1. W konsekwencji, w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawione zostały trzy płaszczyzny rozważań, korespondujące z poszczególnymi punktami odniesienia kontroli konstytucyjności.

2. Argumentację dotyczącą niezgodności zakwestionowanych przepisów ustawowych z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji sąd pytający rozpoczął od podkreślenia szczególnej roli partii politycznych, jako elementu struktury politycznej demokratycznego państwa prawnego. Za Trybunałem Konstytucyjnym oraz przedstawicielami doktryny wskazał, że partie polityczne są zarówno formą realizacji wolności zrzeszania się obywateli (określonej w art. 58 Konstytucji), jak i formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy przez swoją zdolność na oddziaływanie na kształtowanie polityki państwa i stanowienie prawa. Omówiwszy zasady finansowania partii politycznych, sąd pytający zaznaczył, że utrata prawa do subwencji przysługującej z budżetu państwa może negatywnie wpływać na realizację celu istnienia partii politycznych i realizację zasady pluralizmu politycznego. 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 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 zasługujących na szczególnie naganną ocenę.

Odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej (z „automatyczną” konsekwencją w postaci pozbawienia jej prawa do subwencji na okres 3 lat) w każdym przypadku naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczej jest – zdaniem sądu pytającego – wynikiem zbyt dużej ogólności art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., który nie przewiduje ustawowych kryteriów pozwalających na ustalenie i ocenę, jakie zachowania powinny mieścić się w zakresie zastosowania tego przepisu, a w jakich przypadkach (o mniejszym ciężarze gatunkowym) wymierzenie tej sankcji może być uznane za nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w działalność i samo istnienie partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza, jako organ władzy publicznej działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), nie ma możliwości uwzględnienia okoliczności, przyczyn ani skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych, jeżeli prawo stanowione jej na to nie pozwala (nie przewiduje i nie dopuszcza takich ustaleń i ocen).

Niezgodność kwestionowanej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego przejawia się nadto, zdaniem sądu pytającego, tym, że „przewiduje za to samo naruszenie dwie sankcje” (pytanie prawne, s. 36). W myśl art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w., w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy, PKW ma obowiązek odrzucić sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego, a w takim wypadku – według art. 148 § 2 k.w. – przysługująca partii politycznej subwencja (o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych) zostaje pomniejszona o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Oznacza to, że to samo uchybienie jest oceniane i sankcjonowane dwukrotnie: raz – z punktu widzenia działalności komitetu wyborczego partii politycznej i składanego przez ten komitet sprawozdania finansowego, drugi raz – z perspektywy samej partii i jej sprawozdania o źródłach pozyskiwania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Z tych względów sąd pytający uznaje za konieczne poddanie ocenie Trybunału zgodności zakwestionowanych przepisów z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego a zwłaszcza z wywodzonymi z niej: zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą *ne bis*

in idem. W odniesieniu do tej wymienionej jako ostatnia zasady konstytucyjnej inicjator postępowania zaznaczył, że ma ona zastosowanie przede wszystkim do sankcji karnych. Uznał jednak, że na tle dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego może być ona punktem odniesienia także dla oceny sankcji przybierającej postać utraty prawa do subwencji przysługującej partii politycznej z budżetu państwa, m.in. z uwagi na wyjątkową dolegliwość (represyjność, surowość) zastosowanego rozwiązania. W innym miejscu sąd pytający dał wyraz przekonaniu, że nie ma powodów, aby różnicować status prawny komitetu wyborczego partii politycznej i samej partii politycznej (która bierze udział w wyborach przez swój komitet wyborczy, co jednak nie oznacza, że ów komitet jest odrębnym bytem prawnym w stosunku do partii).

3. Omawiając zarzut niezgodności przepisów ustawy o partiach politycznych z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, sąd pytający przyznał na wstępie, że 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 ich ze źródeł niewiadomego pochodzenia. Naruszenie tych przepisów może wiązać się z odpowiednią sankcją, jednak powinna ona być proporcjonalna do skali uchybienia a jej wymiar nie powinien prowadzić do pozbawienia partii środków majątkowych i znacznego ograniczenia jej praktycznych możliwości działania.

Kwestionowane unormowanie, mając rangę ustawową, odpowiada ustalonemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji kryterium formalnemu decydującemu o dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Zdaniem inicjatora postępowania wątpliwości nasuwa natomiast spełnienie kryterium materialnego, a ściśle – stanowiącego jego element składowy warunku, by ograniczenie prawa lub wolności jednostki było proporcjonalne *sensu stricto* (Sąd Najwyższy nie kwestionuje jego przydatności ani konieczności). W analizowanym przypadku takie same sankcje prawne mają zastosowanie wobec podmiotów, które w ogóle nie przestrzegają reguł i warunków stawianych finansom partyjnym, łamiąc wszelkie zasady, jak i do podmiotów, których uchybienia są stosunkowo niewielkie, dotyczące kwot o symbolicznej wartości, a wynikające ze zwykłego błędu, niedopatrzienia, braku doświadczenia lub wiedzy. 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 – według sądu pytającego – nie można uznać, że cel sankcji rzeczywiście pozostaje w proporcji do chronionego interesu. Jego zdaniem wspomniany wymóg konstytucyjny byłby respektowany, gdyby sankcje finansowe stanowiły (wzorem art. 148 § 2 i § 3 k.w.) odpowiednią wielokrotność sum pieniężnych uznanych za pozyskane w sposób niezgodny z obowiązującym prawem, włączając to – w skrajnych przypadkach – utratę prawa do subwencji w całości. Prawo powinno jednak przewidywać zróżnicowane sankcje w zależności od stwierdzonych przyczyn, okoliczności i skali naruszeń oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami.

Kwestionowane przepisy ustawy o partiach politycznych 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 osiągania założonych przez ustawodawcę celów, ale wręcz stoi z nimi w sprzeczności, bowiem może motywować partie polityczne do maskowania błędów tylko dla uniknięcia nieproporcjonalnej kary.

Sąd pytający odnotował, że zważywszy przesłanki odrzucenia sprawozdania partii przewidziane w art. 38a ust. 2 u.p.p., w praktyce wszystkie błędy popełnianie przez partię w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków powodują odrzucenie jej sprawozdania. Praktyka działania PKW wskazuje, że jedyne przypadki, w których dochodzi do zastosowania art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p., czyli przyjęcia sprawozdania partii z zastrzeżeniami, dotyczą sytuacji, gdy sprawozdanie złożono po terminie lub też dane w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym. Są to zatem błędy dotyczące samej sprawozdawczości, a nie działalności partii. Instytucja ta (przyjęcia sprawozdania partii z zastrzeżeniami) nie jest w ogóle wykorzystywana do korygowania pomniejszych naruszeń przepisów, gdyż w każdym wypadku

naruszenie w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków powoduje odrzucenie sprawozdania.

4. Ostatni punkt *petitum* pytania prawnego wskazuje na niezgodność zakwestionowanych regulacji z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Na podstawie części uzasadnienia poświęconej temu zarzutowi (poprzedzonej śródtytułem „Art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji [ochrona praw majątkowych]”) trudno dociec, dlaczego sąd pytający w taki właśnie sposób skonfigurował przepisy stanowiące wzorzec kontroli. W szczególności nie jest zrozumiałe, z jakiego powodu art. 64 ust. 1 nie został powiązany z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wśród zdawkowo przedstawionych motywów nie zostały przytoczone żadne dodatkowe, różne od wyżej omówionych. Jedyne *novum* stanowi wyraźnie wyartykułowane twierdzenie, że prawo do subwencji jest prawem majątkowym o wymiernej wartości, przysługującym partii politycznej (która uzyskała stosowną liczbę głosów w wyborach) z mocy ustawy, w wielu wypadkach stanowiącym podstawę jej bieżącego funkcjonowania. Z tego względu sąd pytający stwierdza, że Trybunał Konstytucyjny powinien ocenić czy przedmiotowa regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 Konstytucji, nie wspierając jednak swojego stanowiska żadną argumentacją.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. Na tle tej procedury w piśmiennictwie formułowany jest pogląd o istnieniu „*quasi* wstępnej kontroli pytań prawnych” (P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 6, s. 17). Niezależnie od tej fazy, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn.

akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13).

Dlatego też przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie, należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanych przepisów w ramach wyznaczonych przez sąd pytający.

2. Jak przewiduje art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Analogiczne wymaganie formułowały również poprzednio obowiązujące przepisy o postępowaniu przed sądem konstytucyjnym – art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), art. 62 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293) oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak wskazywał Trybunał: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

W niniejszej sprawie niedopełnienie przez sąd pytający obowiązku uzasadnienia zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnione zostały ustawowe warunki

dopuszczalności pytania prawnego w zakresie obejmującym badanie zgodności art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Jest to przesłanka **umorzenia** postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trzeba zaznaczyć, że powyższy wniosek nie jest ze strony Sejmu przejawem nadmiernego formalizmu. W tym wypadku restrykcyjność jest konieczna, gdyż wymogowi odpowiedniego uzasadnienia podnoszonego zarzutu należy przypisać wręcz kwalifikowane znaczenie. Z dotychczasowego orzecznictwa trybunalskiego wynika bowiem, że podmiotem prawa ujętego w art. 64 Konstytucji nie może być partia polityczna w zakresie, w jakim dotyczy to jej funkcjonowania w sferze prawa publicznego. Stanowisko takie – choć musi być uznane za kontrowersyjne i zostało krytycznie ocenione w doktrynie (por. W. Brzozowski, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2011 r. (sygn. akt Ts 256/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 182-192 oraz M. Bartoszewicz, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2011 r. (sygn. akt Ts 256/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 192-202) – Trybunał Konstytucyjny sformułował w postanowieniu z 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 256/09. Stwierdził wówczas, że: „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. W świetle Konstytucji występuje zróżnicowany zakres ochrony konstytucyjnych wolności lub praw osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego w porównaniu z ochroną praw partii politycznej. Z tego wynika, że partia polityczna, mająca szczególny – scharakteryzowany wyżej – status (określony przede wszystkim przez przepisy rozdziału I Konstytucji), funkcjonując w obszarze prawa publicznego (jak w niniejszej sprawie), nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji” (zob. także postanowienie TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 256/09). Wymaga podkreślenia, że pogląd ten został podtrzymany w wyroku pełnego składu TK z 8 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12), w którym stwierdzono m.in., że niedopuszczalna jest kontrola przepisów

regulujących: sposób korzystania przez partie polityczne ze środków budżetowych, sposoby pozyskiwania, gromadzenia i wydatkowania środków finansowych „jedynie na cele związane z wyborami” oraz problem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów ordynacji dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji. 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 realizacji przez partię funkcji rządzenia, poprzez udział jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we władzy wykonawczej.

3. Z podobnych do wyżej omówionych względów niniejsze postępowanie wymaga umorzenia także w odniesieniu do stanowiącego wzorzec kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wspomniany przepis wyraża ogólną klauzulę limitacyjną wolności i praw konstytucyjnych, stanowiąc: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zgodnie z powszechnie znanym orzecnictwem trybunalskim, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy badana norma prawna jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane trzy elementy – przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – składają się na treść „konieczności”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07; 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13; 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14; 12 lipca 2016 r., sygn. akt K 28/15).

Z rozpatrywanej tu perspektywy istotne jest to, że w ocenie Trybunału art. 31 ust. 3 Konstytucji nie proklamuje chronionych w trybie skargi konstytucyjnej praw i wolności człowieka i obywatela, ale określa granice ingerencji w konkretne prawa konstytucyjne zapewnione w szczegółowych przepisach konstytucyjnych (tak m.in. w wyroku TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; zob. także m.in. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07). Trybunał może zatem oceniać, czy ustanowione ograniczenia praw konstytucyjnych mieszczą się w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko w przypadku, gdy podmiot inicjujący postępowanie wskaże konkretne prawa zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych, bowiem „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wespół z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa” (wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05; zob. także wyroki TK z: 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01; 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12 i postanowienie TK z 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07).

Sąd pytający w niniejszej sprawie nie wskazał konstytucyjnej wolności lub prawa, których ograniczenie podlegać winno ocenie z perspektywy zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności – ze względów omówionych w poprzednim punkcie – nie można uznać (stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*), że intencją inicjującego postępowanie było powiązanie zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji, ze względu na wadliwość sformułowania zarzutu niekonstytucyjności, nie jest możliwe przeprowadzenie merytorycznej kontroli zgodności art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. w zakwestionowanym zakresie z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wnioskuję, by Trybunał Konstytucyjny **umorzył** postępowanie w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o partiach politycznych z art. 31 ust. 3 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście powyższego należy nadmienić, że wobec przepisów regulujących następstwa prawne gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego sąd pytający podniósł zarzut naruszenia zasady proporcjonalności stanowiącej również element ogólnej

zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji. W tym zakresie nie ma przeciwwskazań do rozpoznania istoty problemu konstytucyjnego.

4. Zważywszy omówione powyżej (zob. pkt III.2 *ab initio* stanowiska) wymogi towarzyszące uruchomieniu kontroli hierarchicznej zgodności norm w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sejm wyraża przekonanie, że *in casu* pewnej korekty wymaga także przedmiot kontroli. Zakwestionowane przepisy – w *petitum* pytania prawnego wszystkie trzy ujęte w relacji związkowej – stanowią dla siebie pewien kontekst normatywny. Wziąwszy pod uwagę wyjaśnienia i argumenty przedstawione przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu jego wystąpienia, należy dojść do wniosku, że w istocie kwestionowane są dwie normy prawne. Pierwsza, wyrażona w art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., określająca przesłanki odrzucenia sprawozdania, oraz druga, zakotwiczona w art. 38d u.p.p., regulująca skutki prawne odrzucenia sprawozdania (albo odrzucenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania). Żaden z zakresów zaskarżenia wyodrębnionych w *petitum* pytania prawnego ani wywody przedstawione w jego uzasadnieniu nie wskazują natomiast na to, aby zastrzeżenia sądu pytającego dotyczyły art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., który wyraża normę kompetencyjną, przewidując iż do PKW należy (obok przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń albo przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień, co normuje art. 38a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.p.) odrzucenie sprawozdania. W tych okolicznościach Sejm wnosi, by z uwagi na brak stosownego, prawem wymaganego uzasadnienia, postępowanie w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. zostało **umorzone**.

Gdy zaś idzie o dwa pozostałe przepisy, to z uwagi za zakres zaskarżenia sformułowany w punkcie 1 i 3 *petitum* pytania prawnego należy – zdaniem Sejmu – poddać je ocenie Trybunału w konfiguracji zgodnej z żądaniem sądu pytającego, tj. przyjmując za przedmiot kontroli art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. W przeciwnym razie wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. (przesłanki odrzucenia sprawozdania) powinien być traktowany jako alternatywny względem wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 38d u.p.p. (skutki odrzucenia przez PKW sprawozdania albo odrzucenia przez SN skargi na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania). Derogowanie jednego (któregokolwiek) z wymienionych przepisów nie tylko bowiem dezaktualizowałoby przesłankę funkcjonalną w odniesieniu do drugiego z nich, ale także niwelowałoby

istotę związanego z nim problemu konstytucyjnego. Z kolei zakres zaskarżenia wskazany w punkcie 2 *petitum* pytania prawnego przesądza o zasadności odniesienia go wyłącznie do art. 38d u.p.p. (*falsa demonstratio non nocet*).

5. Podsumowując poczynione wyżej ustalenia i uwzględniając sformułowane wnioski trzeba przyjąć, że w niniejszej sprawie przedmiot kontroli stanowi art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. oraz samodzielnie ujmowany art. 38d u.p.p.

Nawiązując do struktury *petitum* i uzasadnienia pytania prawnego Sejm stwierdza, że pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego poddane zostały trzy problemy prawne: 1) nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa; 2) naruszenia zasady *ne bis in idem*; 3) naruszenia wolności tworzenia i działania partii politycznych. Z tego względu dalsze wywody dotyczą zgodności:

- art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji;
- art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego przewiduje kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji;
- art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje 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, z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych wyrażoną w art. 11 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji i wyślowiona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słuszenie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; zob. też np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13; 14 grudnia 2017 r. sygn. akt K 36/15).

W niniejszej sprawie, spośród zasad wyprowadzanych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji, sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazał zasadę *ne bis in idem* oraz zasadę proporcjonalności.

2. Pierwsza z wyżej wymienionych – zasada *ne bis in idem*, nie została wyrażona *expressis verbis* w żadnym przepisie ustawy zasadniczej. Niemniej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że „zasada *ne bis in idem*, jako podstawowa zasada prawa karnego, wynika jednoznacznie z art. 2 Konstytucji i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/06; zob. też wyroki TK z: 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

Bliższej charakterystyki zasady *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09). Potwierdził w nim po raz kolejny, że źródeł tej zasady na gruncie polskiej ustawy zasadniczej należy poszukiwać w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2

Konstytucji. Określił również jej treść i znaczenie, wskazując, że „wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego”, a „podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi [...] naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż „zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych” (szerzej na ten temat zob. M. Jackowski, *Konstytucjonalizacja zasady ne bis in idem w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 79-97).

Jak z powyższego wynika, sąd konstytucyjny łączy zakres zastosowania zasady *ne bis in idem* z pojęciem „środków represyjnych”. W wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r. (sygn. akt P 90/08) stwierdzono, że „przez przepisy represyjne należy rozumieć nie tylko przepisy karne *sensu stricto*, ale wszelkie przepisy o charakterze represyjnym, a więc te, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania”. Przepisy represyjne określono też mianem „quasi-karnych”. W innym orzeczeniu wyrażony został następujący pogląd: „Postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiąże się z nim inne cele i funkcje niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym” (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01).

Posługiwanie się przez Trybunał pojęciem odpowiedzialności represyjnej stało się przedmiotem krytyki w nauce prawa: „Zakres znaczeniowy tego pojęcia nie został przez Trybunał zdefiniowany, niewątpliwie zaś jest on wyjątkowo niejasny. Jeżeli bowiem uznamy, że odpowiedzialność represyjna to ta, która realizuje funkcję represyjną, to trzeba stwierdzić, iż funkcja ta właściwa jest prawu karnemu i temu, co określamy jako odpowiedzialność karna. Już sam źródłosłów pojęcia «represja» wskazuje jednoznacznie na ścisły związek z prawem karania (*repressio* – nagana, skarcenie, napiętnowanie, ucisk) [...] Oderwanie pojęcia kary od pojęcia odpowiedzialności karnej i tworzenie w istocie nowej kategorii odpowiedzialności – nazywanej odpowiedzialnością represyjną – jest zabiegiem niezwykle niebezpiecznym” (P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 65-66). Z innych względów trafność posługiwania się pojęciem „represji” jako równoznacznym z pojęciem „sankcja”, zanegował także Prezes TK A. Rzepliński w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13.

Stwierdził w nim, że używanie pojęcia „represja” w odniesieniu do konsekwencji prawnych naruszenia norm prawnych jest uzasadnione, „jeżeli przewidziana prawem sankcja jest w takim stopniu dolegliwa, że prawo staje się narzędziem terroru, a nie służy zapewnieniu ładu społecznego zgodnego z wolą większości społeczeństwa, które szanuje prawa człowieka”.

W praktyce orzeczniczej Trybunału problem oceny instrumentów prawnych o charakterze represyjnym pojawiał się w odniesieniu do środków funkcjonujących poza prawem karnym, określanych mianem sankcji administracyjno-karnych i stosowanych wobec osób fizycznych obok kar za przestępstwo lub wykroczenie (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06). Trybunał zwracał w tym kontekście uwagę, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02). Jak wskazano w jednym z orzeczeń: „Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – także prewencja. Nie znaczy to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Cel wprowadzenia i funkcje, jakie pełni określona norma, stają się więc ważnym wyróżnikiem dającym odpowiedź na pytanie, z jaką normą mamy do czynienia” (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08).

W jednej z ostatnich wypowiedzi poświęconych analizowanej zasadzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne *sensu stricto*), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne *sensu largo*). Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one

formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności. Zauważalna w orzecznictwie Trybunału tendencja do poszerzania granic ochrony wynikającej z zasady *ne bis in idem* jest uzasadniona ze względu na konieczność autonomicznego rozumienia pojęć konstytucyjnych takich jak «kara» – w oderwaniu, i nierzadko szerzej, od tego, jak pojęcia te definiuje ustawodawca” (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15).

Trybunał wypracował dwuetapowy test, według którego bada, czy oceniane przepisy naruszają zakaz dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie. Zdaniem Trybunału: „[p]o pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa 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 represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13; podobnie zob. wyroki TK z: 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 40/13; 1 grudnia 2016 r., sygn. akt K 45/14; 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15).

3. Przywołanie art. 2 Konstytucji jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności – stanowiącej w niniejszej sprawie drugi wzorzec kontroli wywodzony z zasady demokratycznego państwa prawnego – zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne w sytuacji, gdy w okolicznościach sprawy nie można zastosować art. 31 ust. 3 Konstytucji. W dotychczasowym dorobku orzecznictwym Trybunału wspomniane wyłączenie przeprowadzenia testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji obejmowało sytuacje, gdy kwestionowana regulacja ograniczała wprowadzie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale zagwarantowane na poziomie jedynie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też – co istotne w niniejszej sprawie – wprowadzała ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego).

Już w wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien [...] każdorazowo postulat

proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa”. Ewentualność ta została potwierdzona w wyroku TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, w którym Trybunał uznał, że „zarzut braku proporcji może [...] opierać się także na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiałego intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne” (zob. także wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08).

W kontekście zarzutu nadmiernej represyjności – dolegliwości sankcji administracyjnych, pogląd o adekwatności zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji został potwierdzony m.in. w wyrokach TK z: 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08 oraz 9 października 2012 r., sygn. akt P 27/11.

Z punktu widzenia normatywnej zawartości zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji istotne ustalenia podjęto w wyroku TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10 (zaaprobowane także w późniejszych judykatach, m.in. w wyroku TK z: 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12 oraz 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15), w którym Trybunał Konstytucyjny:

– po pierwsze, potwierdził, że zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji może stanowić jedyny i samodzielny wzorzec konstytucyjnej kontroli przez TK – „zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest bowiem jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej”;

– po drugie, podkreślił, że zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu dotyczy formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne;

– po trzecie, wskazał, że dochowanie zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji oceniane będzie z perspektywy konieczności, celowości, efektywności a także stopnia dolegliwości;

– po czwarte, stwierdził, że właśnie „charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy”. Przypomniawszy tym samym, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalnego ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad”;

– po piąte, uznał w konsekwencji „konieczność przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów. Ponadto należy wykazać drastyczne naruszenie tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowanie rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza”.

W wyroku z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny przyjął natomiast, że zasada proporcjonalności wywiedziona z art. 2 Konstytucji powinna być rozumiana „jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji”. Co więcej, Trybunał uznał, że istnieje widoczna rozbieżność treściowa między zasadą proporcjonalności, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, a zasadą proporcjonalności, o której mowa wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że „Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być [...] rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. [...] *Ratio legis*

przedstawionej powyżej zasady proporcjonalności uniemożliwia proste przeniesienie schematu rozumowania zakotwiczonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

4. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

W zgodnej opinii doktryny i Trybunału Konstytucyjnego w cytowanym powyżej przepisie została wyrażona zasada pluralizmu politycznego. Ustrojodawca nie sformułował jednak legalnej definicji pluralizmu politycznego. W licznych doktrynalnych wypowiedziach określa się go jako „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” (J. Buczkowski [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, pod red. J. Buczkowskiego, Przemyśl 2004, s. 25, za: W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, s. 364; wyrok TK z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99).

Wolność tworzenia i działania partii politycznej wyrażona *expressis verbis* w art. 11 ust. 1 Konstytucji w opinii doktryny jest „refleksem wolności zrzeszania się obywateli. 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” (W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 378; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 114). Trybunał Konstytucyjny określił wolność tworzenia i działania partii politycznych jako podstawę zasady pluralizmu politycznego — nienaruszalnej zasady ustrojowej ze względu na znaczenie i funkcje partii politycznych w społeczeństwie demokratycznym (zob. wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03; podobnie zob. wyrok TK z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99). Do szczegółowych elementów zasady pluralizmu politycznego doktryna zalicza swobodę zakładania przez obywateli partii politycznych, przystępowania i przynależności do już istniejących, a także możliwość wystąpienia. Swoboda ta ma jednak granice

wyznaczone w Konstytucji. Przede wszystkim, działalność partii politycznych musi być prowadzona zgodnie z zasadami demokratycznymi, a więc w zgodzie z doktryną demokracji, a także z przepisami obowiązującego prawa (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 39-40).

We współczesnym państwie demokratycznym partie wypełniają wiele funkcji. Wśród licznych klasyfikacji funkcji partii politycznych wymienia się m.in. funkcję: artikulacyjną, wyborczą, wyłaniania elit politycznych, czy integracyjną (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 95). Wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa jako cel tworzenia i działania partii politycznych nie oznacza, że sprawowanie władzy lub udział w tym sprawowaniu jest głównym, definicyjnym celem partii. Partie mogą realizować również inne cele, jak edukacyjne, czy wychowawcze. Nie mogą to być jednak jedyne cele ich działań (zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 40).

Z art. 11 ust. 1 Konstytucji wynikają trzy podstawowe dyrektywy adresowane do władz: zakaz ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych poza ramy ustanowione w samej konstytucji, zakaz wprowadzania instytucjonalnej jednopartyjności oraz zakaz dyskryminacji jednej partii, a uprzywilejowywania innej, ze względu na program. Wyjątkowa rola ustrojowa partii politycznych stanowi przesłankę i uzasadnienie dla poddania partii kontroli władz państwowych (zob. Z. Witkowski [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 85; M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 7, za: W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 366).

V. Analiza zgodności

1. Uwagi ogólne na temat finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych

1.1. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie jest determinowane przez normy konstytucyjne, lecz ustawowe. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych (w piśmiennictwie wskazuje się jednak szereg zasad konstytucyjnych, z których wynikają pewne reguły finansowania partii politycznych, zob. R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22,

s. 281-282). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 25/03, „na poziomie Konstytucji nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć, jak powinny wyglądać stosunki państwo – partie polityczne, w szczególności, w jaki sposób powinno być uregulowane finansowanie partii. Istnieje szereg rozwiązań prawnych, które mieszczą się w standardach konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego. Ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego” (tak też w wyroku TK z 20 stycznia 2009 r., sygn. akt Kp 6/09).

Charakter konstytucyjny został natomiast przyznany zasadzie jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji). Została ona wyrażona w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, wraz z wynikającą z art. 11 ust. 1 zasadą pluralizmu politycznego. Znaczenie jawności finansowania partii politycznych podkreślał wielokrotnie w swym orzecznictwie zarówno Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki z TK: 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03; 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt Kp 6/09), jak i Sąd Najwyższy (postanowienie składu 7 sędziów SN z 1 października 2003 r., sygn. akt III SW 152/03). Zagadnienie to było także analizowane w literaturze; por. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych* [w:] *Finansowanie partii politycznych*, „Konferencje i Seminaria” Biuletyn BSiE 2000, nr 6, s. 17-26; F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 33 i nast.). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych (por. wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03). Z kolei Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 lutego 2015 r. (sygn. akt III SW 74/14) zajął stanowisko, że konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych nie ogranicza się do samych źródeł owego finansowania, lecz obejmuje również dalsze postępowanie z uzyskanym majątkiem i jego kontrolę, dla urzeczywistnienia której w u.p.p. został wprowadzony mechanizm gromadzenia środków finansowych partii politycznych na rachunkach bankowych (zob. także: W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, s. 404). W piśmiennictwie powszechne jest przekonanie, że określona w art. 11 ust. 2 Konstytucji zasada jawności finansowania partii

politycznych stanowi również podstawę kontroli finansowania komitetów wyborczych, odnosi się bowiem przede wszystkim do postępowania wyborczego i finansowania kampanii wyborczych (T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 52-53 i cyt. tam literatura).

1.2. Aktualny kształt przepisów regulujących kwestie finansowania partii politycznych jest wynikiem zmiany ustawy o partiach politycznych dokonanej ustawą nowelizującą z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 12 kwietnia 2001 r.). Wskazana ustawa wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa. Celem wprowadzonych zmian było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa.

Przyjęty przez ustawodawcę model finansowania partii politycznych jest w zasadniczym stopniu oparty na finansowaniu ze środków publicznych. Wyklucza on prowadzenie przez partię działalności gospodarczej i radykalnie ogranicza pozyskiwanie dochodów z majątku partii. Wyklucza również prowadzenie zbiorów publicznych, a przepis art. 24 ust. 8 u.p.p. nakazuje gromadzenie środków finansowych na rachunkach bankowych (z wyjątkiem art. 26a u.p.p., który stanowi: „Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partię polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii – z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością”).

Można więc w ślad za ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12) powiedzieć, że w Rzeczypospolitej Polskiej, od czasu wspomnianej ustawy nowelizującej z 12 kwietnia 2001 r., przyjęto model finansowania partii politycznych oparty w przeważającym stopniu na finansowaniu partii z budżetu państwa, a mianowicie: otrzymywanej subwencji na działalność statutową, określonej przepisami art. 28 i art. 29 u.p.p., oraz tzw. dotacji podmiotowej za każdy uzyskany mandat posła i senatora, określonej aktualnie w art. 150 Kodeksu

wyborczego (a w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego za każdy uzyskany mandat w wyborach do tego Parlamentu, według wzoru określonego w art. 151 Kodeksu wyborczego).

De lege lata subwencjonowaniem objęte są – najogólniej mówiąc – te partie polityczne, które w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na swoje okręgowe listy kandydatów na posłów albo w wyborach do Sejmu weszły w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów (art. 28 ust. 1 u.p.p.). Środki budżetowe nie zasilają zatem wszystkich istniejących (i prowadzących działalność statutową) partii politycznych, a jedynie takie, które mogą wykazać się określonym poparciem społecznym, czyniącym zeń partie reprezentatywne. Ustawowy próg uzyskanych w wyborach głosów, od którego zależy subwencjonowanie partii, jest jednak niższy o dwa punkty procentowe od progu warunkującego udział partii politycznych w podziale mandatów do Sejmu. Z tego wynika, że środki budżetowe przekazywane są także tzw. partiom pozaparlamentarnym. Z drugiej strony – zważywszy warunki, od spełnienia których uzależnione jest przyznanie subwencji – finansowanie z budżetu państwa dotyczy tylko partii, które rejestrują listy kandydatów w wyborach do Sejmu. Poza tym mechanizmem pozostają zatem te partie, które realizując swe cele statutowe uczestniczą w życiu publicznym, jednak biorą udział jedynie w wyborach do Senatu, prezydenckich, samorządowych lub kampaniach referendalnych. W ich wypadku finansowanie odbywa się jedynie ze źródeł traktowanych przez partie uprawnione do subwencji jako uzupełniające.

Na podstawie analizy dotyczącej charakteru, celu i sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa dokonanej w sprawie o sygn. akt K 14/12, Trybunał Konstytucyjny sformułował wniosek „co do konieczności jawności w zakresie dysponowania przez partię polityczną środkami finansowymi uzyskanymi z budżetu państwa, a także co do istotnego zakresu ograniczenia uprawnień partii politycznej w dysponowaniu tymi środkami finansowymi” (wyrok TK z 18 lipca 2012 r.).

1.3. Zasada jawności finansowania partii politycznych obejmuje także prowadzenie gospodarki finansowej kampanii wyborczej. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych każda partia polityczna zobowiązana jest do utworzenia tzw.

stałego funduszu wyborczego (art. 35 u.p.p.), którego celem jest finansowanie udziału partii w wyborach. Partia nie może samodzielnie rozstrzygać o zasadności utworzenia tego funduszu w zależności od zakresu swojej działalności czy też skali prowadzonej kampanii wyborczej (M. Stębel, *Glosa do postanowienia SN z dnia 12 października 2011 r.*, III SW 9/11, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1, s. 135; postanowienie SN z 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SW 13/16). Wydatki partii politycznej na ten cel od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej mogą być dokonywane wyłącznie za pośrednictwem funduszu wyborczego. O utworzeniu funduszu wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą. Za gospodarkę finansową funduszu wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy (art. 35a u.p.p.). Środki finansowe gromadzone w ramach funduszu wyborczego na oddzielnym rachunku bankowym mogą pochodzić tylko z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów (art. 36 u.p.p.). Wpłaty własne partii obejmują składki członkowskie oraz dochody z majątku partii (odsetki bankowe, obrót obligacjami i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, sprzedaż majątku), dotacji i subwencji. Środki finansowe mogą być wpłacane na fundusz wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą (art. 36a u.p.p.).

2. Artykuł 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. a zasada *ne bis in idem* (art. 2 Konstytucji)

2.1. Rozważania na temat zgodności zakwestionowanych przepisów z konstytucyjną zasadą *ne bis in idem* należy rozpocząć od przybliżenia podstawowych reguł sprawozdawczości finansowej partii politycznych, przede wszystkim zaś scharakteryzowania sankcji prawnych za uchybienia w rozliczaniu kampanii wyborczych.

Gospodarka finansowa komitetu wyborczego podlega kontroli, która wiąże się z realizacją zasady publicznej kontroli sposobów finansowania kampanii wyborczych (J. Zaleśny, *Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich stosowanie*, „Ius Novum” 2011, nr 4, s. 94 i cyt. tam literatura). Kontrola ta należy do wyspecjalizowanego organu – Państwowej Komisji Wyborczej, w procedurze, która gwarantuje odniesienie się do występujących w sprawozdaniu niejasności i chroni przed arbitralnością ocen. Od decyzji PKW

można wnieść odwołanie do organu sądowego – Sądu Najwyższego, co ma zapewnić postępowaniu najwyższy stopień rzetelności i niezależności.

Istnieją dwa podstawowe dokumenty, na bazie których PKW realizuje wspomnianą wyżej kontrolę, mianowicie: 1) sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz 2) 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. Badanie tych dokumentów przebiega w dwóch różnych trybach uregulowanych w dwóch różnych – choć zawierających liczne odesłania – aktach normatywnych: kodeksie wyborczym oraz ustawie o partiach politycznych.

2.2. Wzór pierwszego z wymienionych wyżej dokumentów, czyli sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania (zwanego dalej: „sprawozdaniem finansowym”), oraz szczegółowy zakres zawartych w nim informacji, a także wykaz rodzajów dokumentów, jakie należy załączyć do sprawozdania, tak aby umożliwiły weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz. U. Nr 198, poz. 1173).

Sprawozdanie finansowe jest przedkładane PKW w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów przez pełnomocnika finansowego powołanego przez komitet wyborczy partii politycznej (art. 142 § 1 k.w.). W razie niezłożenia sprawozdania finansowego w tym okresie, partii politycznej nie przysługuje prawo do dotacji ani prawo do subwencji (art. 147 § 1 k.w.).

W terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego PKW: 1) przyjmuje sprawozdanie finansowe bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie finansowe, wskazując na jego uchybienia (w szczególności w przypadku gdy środki finansowe pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e art. 144 § 1 k.w. nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego), albo 3) odrzuca sprawozdanie finansowe.

Jednym z przypadków przesądzających o odrzuceniu sprawozdania finansowego przez PKW jest – wskazane w art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w. – przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej (albo koalicyjny komitet wyborczy) środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. Zgodnie z art. 148

§ 2 k.w., w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego lub – w razie skargi na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania – w przypadku odrzucenia skargi przez Sąd Najwyższy, przysługująca partii politycznej subwencja zostaje pomniejszona o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Pomniejszenie subwencji nie może przekraczać 75% wysokości subwencji (art. 148 § 3 k.w.).

2.3. Wzór drugiego dokumentu pozwalającego PKW kontrolować finansowanie kampanii wyborczej, czyli wzór 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 (zwanego dalej: „sprawozdaniem”) wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami co do sposobu jego sporządzania, określa załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. Nr 33, poz. 269).

Tego rodzaju sprawozdanie partia polityczna składa PKW nie później niż do 31 marca każdego roku (art. 38 ust. 1 u.p.p.). W przypadku niezłożenia przez partię polityczną sprawozdania w ustawowym terminie, PKW występuje do sądu z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii z ewidencji. W razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności sprawozdania PKW może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad sprawozdania lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie. W terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania PKW: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń, 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, albo 3) odrzuca sprawozdanie.

Jednym z przypadków przesądzających o odrzuceniu sprawozdania przez PKW jest – wskazane w zaskarżonym art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. – gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego. Zgodnie z drugim z zaskarżonych w pytaniu prawnym przepisów, art. 38d u.p.p.: „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”.

2.4. Niezgodności art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. z konstytucyjną zasadą *ne bis in idem* sąd pytający upatruje w tym, że naruszenie przez komitet wyborczy partii politycznej zasad finansowania kampanii wyborczej w postaci przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy, stanowi najpierw przyczynę odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej, a następnie przyczynę odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej. W konsekwencji uchybienie wyżej wskazanej zasadzie finansowania kampanii wyborczej jest sankcjonowane dwukrotnie – najpierw przez zmniejszenie przysługującej partii politycznej subwencji (o której mowa w art. 28 u.p.p.), o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów (o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w.), a następnie w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Podobne zastrzeżenia można spotkać w literaturze przedmiotu („Wątpliwości prawne budzi również dopuszczalność, w pewnych przypadkach, dwukrotnego ukarania pomniejszeniem subwencji za to samo przewinienie”, F. Rymarz, *Jawność i kontrola* ..., s. 45).

Wobec tak postawionego zarzutu niezbędne jest ustalenie, czy na gruncie przywołanych przepisów ustawy o partiach politycznych oraz Kodeksu wyborczego można mówić o kumulacji odpowiedzialności, polegającej na dwukrotnym wymierzeniu sankcji prawnej temu samemu podmiotowi (sprawcy) za ten sam czyn.

2.5. Sankcje prawne – których skomasowanie stanowić ma o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów – wynikające z przepisów kodeksu wyborczego (pomniejszenie subwencji) oraz z ustawy o partiach politycznych (utrata subwencji) ponoszą bez wątpienia partie polityczne, jako podmioty uprawnione (samodzielnie albo wchodząc w skład koalicji wyborczej partii politycznych) do otrzymywania subwencji (art. 28 u.p.p.). Z kolei czynów, stanowiących podstawę

odrzućcenia sprawozdania finansowego (k.w.) oraz odrzućcenia sprawozdania (u.p.p.), z którymi wiążą się wspomniane wyżej sankcje prawne, mogą się dopuścić komitety wyborcze partii politycznych lub partie polityczne. Nasuwa się więc pytanie, czy komitet wyborczy partii politycznej może być – na potrzeby zasady *ne bis in idem* – utożsamiany z partią polityczną. Zdaniem Sejmu odpowiedź powinna być twierdząca, za czym przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, Kodeks wyborczy nie przyznaje odrębnej podmiotowości prawnej komitetowi wyborczemu partii politycznej, nie formułując nawet jego definicji ustawowej. Przez przedstawicieli doktryny komitet wyborczy jest charakteryzowany jako: „niemająca cech podmiotu trwałego, niezarobkowa, temporalna forma organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, występująca pod określoną nazwą, poprzez którą partie polityczne, ich koalicje, wyborcy oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne mogą uczestniczyć w procesie wyborczym” (T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 77-78). Wskazuje się, że „komitety wyborcze nie są w pełni odrębnymi, samodzielными bytami prawnymi” (M. Imiołczyk, M. Wrzalik, *Tworzenie, rejestracja i koniec bytu komitetów wyborczych – aspekty prawne i praktyczne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 2, s. 134) oraz, że nie posiadają osobowości prawnej (J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 108-110; aprobowo: B. Banaszak, *Kodeks ...*, s. 185).

Po drugie, w przypadku partii politycznej, funkcję komitetu wyborczego pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz (art. 86 § 1 k.w.). „Może to być zarząd, rada wykonawcza, a nawet przewodniczący partii lub inne gremium kierownicze partii. Kwestię, który organ partii jest właściwy do jej reprezentowania na zewnątrz, rozstrzyga statut partii. Z powyższego wynika, że do utworzenia komitetu wyborczego nie jest potrzebny odrębny dokument partii politycznej (uchwała, postanowienie lub inny tego typu akt wewnętrzny) o utworzeniu takiego komitetu czy też o powierzeniu uprawnionemu statutowo organowi pełnienia funkcji komitetu wyborczego [...] Występując w imieniu własnym, a nie jako komitet wyborczy, organ partii politycznej uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz zawiadamia o utworzeniu komitetu wyborczego właściwy organ wyborczy. Właściwym organem wyborczym dla powiadomienia o utworzeniu komitetu

wyborczego partii politycznej jest zawsze, bez względu na rodzaj wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza” (K.W. Czaplicki, *komentarz do art. 86 Kodeksu wyborczego* [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Lex/el. 2014, nr 174223).

Po trzecie, komitety wyborcze są jedynymi podmiotami, którym ustawodawca powierzył bezpośrednie prawo zgłaszania kandydatów w wyborach powszechnych (do Sejmu – art. 204 § 1 k.w.) oraz wyłączne prawo prowadzenia na ich rzecz kampanii wyborczej (art. 106 § 1 k.w.), przy czym: „Komitet wyborczy działa zawsze w imieniu i na rzecz podmiotu, który go utworzył” (K.W. Czaplicki, *komentarz do art. 84 Kodeksu wyborczego* [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks ...*).

Tezę postawioną przez Sejm dodatkowo potwierdza i – jak należy uznać – rozpatrywaną kwestię przesądza, stanowisko Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 23 lutego 2016 r. (sygn. akt III SW 3/16) stwierdził, że skoro Kodeks wyborczy powierza funkcję komitetu wyborczego partii politycznej organowi partii upoważnionemu do jej reprezentowania na zewnątrz, to znaczy, że „w tym przypadku komitet wyborczy stanowi jednostkę organizacyjną partii politycznej, zarządzaną przez jej organ, w celu realizacji celów wyborczych. Odrębność komitetu wyborczego ma charakter wyłącznie funkcjonalny, obliczony na zrealizowanie standardów wytyczonych przez Kodeks wyborczy”. Badając relacje pomiędzy kontrolą złożonego przez komitet wyborczy sprawozdania finansowego a kontrolą złożonego przez partię polityczną sprawozdania, SN uznał, że choć obie sprawy nie wykazują tożsamości uniemożliwiającej odrębne ich rozpoznanie, to jednak wydawane w nich rozstrzygnięcia są ze sobą przedmiotowo i podmiotowo powiązane. W uzasadnieniu omawianego postanowienia stwierdzono: „Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy podstawą odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego jest «przyjęcie środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy», zaś w art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych przesłanką odrzucenia sprawozdania partii politycznej jest «gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego». Zakresy obu przepisów krzyżują się ze sobą. Będzie tak wówczas, gdy sprawcą «przyjęcia środków» i «dokonywania wydatków» (z pominięciem Funduszu Wyborczego) okaże się osoba reprezentująca Komitet Wyborczy, a jednocześnie posiadająca mandat od organu partii politycznej

upoważnionego do jej reprezentowania na zewnątrz. Przy występowaniu tego rodzaju zależności nie sposób uznać, że zadekretowane przez art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych zachowanie nie obciąża partii politycznej (i może być oceniane jedynie na płaszczyźnie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego). Konstatacja ta znajduje wyraz zarówno w wykładni językowej art. 38a ust. 2 pkt 5 (który w przeciwieństwie do art. 49f pkt 1 ustawy nie zastrzega, że gromadzone lub wydatkowane środki powinny pochodzić od partii politycznej), jak również funkcjonalnej. Mając na uwadze, że celem partii politycznej jest udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, jasne staje się, że przeznaczeniem sprawozdania z art. 38 ust. 1 ustawy jest zapewnienie transparentności przepływu środków służących do ich osiągnięcia. Zrealizowanie tej funkcji nabiera szczególnego znaczenia w związku z uczestnictwem partii politycznej w wyborach. W tym kontekście należy oceniać relację zachodzącą między art. 34 ust. 2, art. 38 ust. 1 i art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Skoro wydatki partii politycznej na cel wyborczy mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego i w tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego, a niedopuszczalne jest gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, to zrozumiałe wydaje się, że Państwowa Komisja Wyborcza nie powinna przyjmować sprawozdania o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w sytuacji, gdy sprawozdanie to obrazuje niższe niż w rzeczywistości wydatki na cele wyborcze, przy czym różnica ta wynika z działania pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego partii. W tym wypadku nie można rozdzielić odpowiedzialności partii politycznej i Komitetu Wyborczego”.

Uzupełniając warto odnotować, że gospodarkę finansową komitetu wyborczego prowadzi pełnomocnik finansowy (art. 127 k.w.), który ponosi za to odpowiedzialność prawną i finansową (art. 130 k.w.; szerzej na temat odpowiedzialności pełnomocnika finansowego zob.: wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03). Kwestię tę należy jednak odróżnić od rozpatrywanego w niniejszej sprawie reżimu odpowiedzialności partii politycznej za uchybienie zasadom finansowania kampanii wyborczej i z tych względów pozostawić poza nurtem prowadzonych rozważań.

Przyjmując na podstawie dokonanych ustaleń, że sprawstwo czynów, za które sankcje przewidują art. 148 § 2 k.w. oraz art. 38d u.p.p., można w obu wypadkach przypisać partii politycznej, która również jest podmiotem ponoszącym wspomniane sankcje, należy zbadać, czy są one wymierzane za ten sam czyn.

2.6. Jak już wyżej była o tym mowa, na gruncie Kodeksu wyborczego odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest następstwem przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej (albo koalicyjny komitet wyborczy) środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. Z kolei na gruncie ustawy o partiach politycznych odrzucenie sprawozdania partii politycznej jest następstwem gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 23 lutego 2016 r. (sygn. akt III SW 1/16) wyjaśnił, że: „Do naruszenia tego przepisu [art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. – uwaga własna] dochodzi, gdy wydatki na kampanię wyborczą pokrywane są wprost z rachunku bankowego będącego kontem podstawowym partii politycznej, jak i z rachunku bankowego komitetu wyborczego, o ile nie zostały na ten rachunek przekazane za pośrednictwem funduszu wyborczego partii politycznej (rachunku bankowego tego funduszu), lecz z rachunku podstawowego partii politycznej”.

In casu odrzucenie sprawozdania komitetu wyborczego (pomniejszenie subwencji) i odrzucenie sprawozdania partii politycznej (utrata subwencji) miałyby być skutkami prawnymi stanu faktycznego, który w pytaniu prawnym jest opisany następująco: „... sierpnia 2015 r. został dokonany przelew z tego rachunku [rachunku bieżącego partii politycznej – uwaga własna] w wysokości zł na rachunek Komitetu Wyborczego P, utworzonego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 r. Ze środków tych Komitet finansował wydatki [...] 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 ze środków pochodzących z Funduszu Wyborczego P. Natomiast w dniu września 2015 r. z rachunku bankowego Komitetu przelano na rachunek bieżący Partii kwotę zł tytułem zwrotu wpłaty nieprawidłowej” (pytanie prawne, s. 3). Na tym tle tożsamość czynu może być rozpatrywana w odniesieniu do przelewu środków

z rachunku bieżącego partii politycznej na rzecz komitetu wyborczego tej partii, który pozwalałby mówić o przyjęciu przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy a jednocześnie o gromadzeniu przez ten komitet środków finansowych na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. Inny wariant zakładałby przyjęcie, że przelew środków z rachunku bieżącego partii politycznej na rzecz komitetu wyborczego tej partii jest – z jednej strony – przyjęciem przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy, z drugiej – wydatkiem partii politycznej na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. Sąd pytający nie sprecyzował, która z zarysowanych (i pod pewnymi względami dyskusyjnych) ewentualności jest podstawą formułowanego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem*. Argumentacja przedstawiona w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia października 2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej P o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r. (<http://kbw.gov.pl/pliki/>) przemawia raczej za uznaniem, że chodzi o drugą z przedstawionych możliwości. Kwestię tę ostatecznie będzie musiał rozstrzygnąć sąd konstytucyjny.

2.7. Kluczowym dla wyników prowadzonego wyводу jest dwuetapowy test, którego metodologię wypracował w swoim orzecznictwie Trybunał i według którego bada, czy oceniane przepisy naruszają zakaz dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie. Zdaniem sądu konstytucyjnego (o czym była już wyżej mowa, zob. pkt IV.2 stanowiska) po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dla stwierdzenia, czy konkretna instytucja prawna ma charakter represyjny, istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że dla oceny charakteru prawnego określonego rodzaju środków prawnych niezbędna jest przede wszystkim analiza realizowanych przez nie funkcji (por. m.in. wyroki TK

z: 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07 oraz 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09), zaś pomocnicze znaczenie mogą mieć na przykład przesłanki stosowania tychże środków wskazane przez ustawodawcę. W rozpatrywanych sprawach Trybunał – kontrolując konstytucyjność konkretnych przepisów – bada, czy dana dolegliwość jest represją za naruszenie prawa, czy np. formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Jest bowiem zdania, że postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiąże się z nim inne cele i funkcje, niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Realizacja przez określony środek prawny funkcji represyjnej jako głównej funkcji określonego rodzaju odpowiedzialności będzie prowadziła do zaliczenia tego środka do dziedziny szeroko rozumianego prawa karnego i objęcia go odpowiednimi gwarancjami konstytucyjnymi wymaganymi dla odpowiedzialności karnej.

Odnosząc powyższe ustalenia do sankcji prawnych przewidzianych w ustawie o partiach politycznych (utrata subwencji) oraz Kodeksie wyborczym (pomniejszenie subwencji), należy uznać, że mimo iż cechuje je dolegliwość, która w określonych okolicznościach faktycznych może być wysoka, to jednak sankcjom tym nie można przypisać represyjnego charakteru. Przesądzają o tym ich cele i funkcje, stanowiące najważniejsze z kryteriów wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Na wstępie należy podkreślić, że chociaż sankcja pomniejszenia subwencji oraz sankcja utraty subwencji stanowią dla partii politycznej dolegliwość o wymiarze *stricte* finansowym, to nie mogą być one utożsamiane ani z karą pieniężną, ani z grzywną. W przeciwieństwie do tych ostatnich, sankcje unormowane w art. 148 § 2 k.w. oraz art. 38d u.p.p. nie są „odpłatą” za naruszenie warunków prowadzenia kampanii wyborczej, lecz elementem mechanizmu finansowania partii politycznych. Ich istotą nie jest uszczuplenie masy majątkowej partii politycznej, ale ograniczenie jej dofinansowania ze środków publicznych. W tym kontekście należy odwołać się do ustaleń podjętych przez Trybunał Konstytucyjny, który przyjęcie sprawozdania partii politycznej postrzega jako przesłankę nabycia przez nią prawa do subwencji. W wyroku pełnego składu TK z 20 stycznia 2009 r. (sygn. akt Kp 6/09) stwierdził m.in.: „Analiza ustawy wykazuje, że w istocie można tu mówić nie o jednym «prawie», lecz o «prawach», które albo mają charakter bardziej ogólny, albo bardziej konkretny tak co do czasu, jaki obejmują, jak i warunków, które są niezbędne do ich

przyznania. Ogólny charakter ma prawo partii lub koalicji wyborczej do otrzymywania subwencji przez okres kadencji Sejmu, w razie spełnienia wymagań przewidzianych w art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, dotyczących procentu oddanych głosów [...]. Bardziej konkretny charakter ma prawo do otrzymywania subwencji w danym roku. Zależy ono od spełnienia trzech warunków: 1) złożenia wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w sprawie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości (art. 29 ust. 3 ustawy o partiach politycznych); 2) przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą rocznej informacji finansowej z poprzedniego roku kalendarzowego (art. 34a); 3) przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania o źródłach pozyskania przez partię polityczną środków finansowych w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38a) [...]. Najbardziej konkretny charakter ma prawo do otrzymania kwartalnej raty, do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który jest wypłacana dana rata subwencji”. W świetle powyższego, w przypadku nieprzyjęcia przez PKW sprawozdania partii politycznej (odpowiednio: sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej), należałoby więc mówić raczej o nienabyciu prawa do subwencji (odpowiednio: nienabyciu prawa do subwencji w pełnej wysokości), niż o utracie tego prawa.

Mechanizm finansowania partii politycznych, w tym również przepisy uzależniające korzystanie przez partię polityczną z subwencji od respektowania przez nią reguł prowadzenia kampanii wyborczej, mają 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 rzeczywistej realizacji funkcji wyborczej partii, wynikającej z art. 11 ust. 1 Konstytucji, jak również – w rezultacie wyborów – realizację przez partię funkcji rządzenia, poprzez udział jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we władzy wykonawczej. W wyroku z 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „przyjęty w Polsce system finansowania partii politycznych ze środków budżetu państwa nie pozostawia wątpliwości, iż jest to finansowanie partii politycznych w związku i w zakresie w jakim wykonują one, wynikające z art. 11 ust. 1 Konstytucji, funkcje w systemie politycznym. Nie ulega też wątpliwości, że chodzi o finansowanie partii zwłaszcza w zakresie kluczowych funkcji, jakie pełnią one w systemie politycznym, a mianowicie w zakresie wykonywanej funkcji wyborczej i w zakresie

wykonywanej funkcji rządu państwem (*sensu largo*) poprzez udział partii we władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej państwa, a także (obecnie) we władzy parlamentarnej Unii Europejskiej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem. Zakres finansowania partii politycznej z tytułu subwencji, oparty o kryterium ważnych głosów oddanych na partię, wskazuje w sposób mierzalny, że jest to odzwierciedlenie stopnia, w jakim partia okazała się niezbędna w wyłonieniu, w wyniku przeprowadzonych wyborów, przedstawicieli narodu sprawujących władzę w jego imieniu". W świetle tych zależności należy oceniać również pomniejszenie oraz utratę subwencji, stanowiące skutek prawny naruszenia przez partię polityczną obowiązku finansowania kampanii wyborczej za pośrednictwem funduszu wyborczego. Skoro środki pieniężne zaangażowane w kampanię wyborczą stanowią jeden z czynników determinujących wynik wyborów, ten zaś przesądza o poziomie zasilenia partii politycznej z budżetu państwa, to utrata (redukcja) subwencji jest próbą osłabienia profitów, jakie partia polityczna mogłaby uzyskać dzięki uchybieniom, których się dopuściła, oraz wyrównania jej statusu względem innych partii, które prowadząc swoją kampanię wyborczą zgodnie z przepisami prawa miały mniejsze szanse wyborcze.

Stanowisko Sejmu znajduje poparcie także w opinii przedstawicieli doktryny. Zdaniem P. Uziębło: „Sankcja w postaci wspomnianej, czasowej [...] utraty prawa do subwencji na działalność statutową w istotnej mierze wiąże się z zasadą równości szans w polityce. Pozycja takiego stronnictwa w istotny sposób wpływa na jego zdolność do rywalizacji politycznej na tożsamy sposób jak inne ugrupowania. Pomimo tego jej zastosowanie może być konsekwencją naruszenia prawa, które to naruszenie stwarzało mu lepszą sytuację niż partiom politycznym, które swoją gospodarkę finansową prowadziły w sposób zgodny z wytycznymi ustawowymi. [...] W konsekwencji, przynajmniej patrząc na samo uzasadnienie utraty prawa do subwencji, jej celem było zapewnienie równości stronnictw politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej i choć częściowe zniwelowanie korzyści odniesionych dzięki naruszeniom przepisów prawnych” (P. Uziębło, *Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, tom XXXVIII, s. 234-235).

Przeciwko uznaniu, że podstawowym celem sankcji prawnych uregulowanych w ustawie o partiach politycznych (utrata subwencji) oraz Kodeksie wyborczym (pomniejszenie subwencji) jest represja rozumiana jako odwet za naruszenie normy

prawnej, przemawia również fakt, że sankcje te nie mają powszechnego charakteru. Znajdują one zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do tych partii politycznych, które zdobyły odpowiednie poparcie wyborców, choć sprawcami naruszenia mogą być komitety wyborcze partii politycznych nieklasyfikujących się do otrzymywania subwencji ze względu na wynik głosowania. Co więcej, wypłata subwencji uzależniona jest od wniosku uprawnionego podmiotu (art. 29 ust. 3 u.p.p.) a zatem nawet partia polityczna, której z uwagi na liczbę uzyskanych głosów w wyborach *de lege lata* przysługuje subwencja, nie mogłaby doświadczyć sankcji z art. 38d u.p.p., jeśli nie wystąpiłaby o dofinansowanie swojej działalności statutowej z budżetu państwa. Trudno uznać, że taka konstrukcja mogłaby cechować sankcję represyjną, gdyż oznaczałoby to, że unormowany w prawie publicznym odwet za naruszenie prawa jest stosowany wybiórczo (selektywnie).

Podsumowując Sejm stwierdza, że sankcje prawne utraty subwencji oraz pomniejszenia subwencji są elementem systemu finansowania partii politycznych i w jego ramach: 1) zapewniają, że z pomocy w postaci dofinansowania z budżetu państwa korzystają przede wszystkim te partie polityczne, które dają gwarancje rzetelnego wykonywania obowiązków i respektowania zakazów z tego obszaru regulacji; 2) zapobiegają finansowemu wspieraniu partii politycznych, zawdzięczających swoje uprawnienie do subwencji – związane z przekroczeniem określonego progu poparcia społecznego w toku wyborów – kampanii wyborczej, która przebiegała niezgodnie z przepisami prawa, co mogło mieć wpływ na uzyskany ostatecznie wynik wyborczy. Sankcje te, nie mając represyjnego charakteru, nie podlegają również konstytucyjnemu zakazowi *ne bis in idem*. W konsekwencji, art. 2 Konstytucji we wspomnianym zakresie należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli.

2.8. W konsekwencji podjętych ustaleń Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 k.w. przewiduje kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii

politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, **nie jest niezgodny** z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3. Zgodność art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu (art. 2 Konstytucji)

3.1. Artykuł 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie zakwestionowanym przez Sąd Najwyższy określa skutki prawne dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego, czyli naruszenia art. 35 ust. 2 u.p.p. („Wydatki partii politycznej na cel, o którym mowa w ust. 1 [tj. finansowanie udziału partii politycznej w wyborach – uwaga własna], 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”, podobną regulację zawiera art. 132 § 1 k.w., przewidując: „Środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych [Dz. U. z 2011 r. poz. 924, z 2015 r. poz. 1064 i 1485 oraz z 2016 r. poz. 1157]”).

Wskazanie funduszu wyborczego danej partii politycznej jako jedyne źródła finansowania komitetu wyborczego utworzonego przez tę partię jest równoznaczne z tym, że: 1) komitet wyborczy tej partii nie może przyjmować wpłat od osób fizycznych; 2) niedopuszczalne jest przyjmowanie środków z rachunków innych niż rachunek funduszu wyborczego danej partii politycznej; 3) niedozwolone jest pozyskiwanie środków z rachunków funduszu wyborczego innych partii politycznych (T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 103).

Przed przystąpieniem do oceny proporcjonalności sankcji ujętej w zaskarżonych przepisach, w pierwszym rzędzie należy odtworzyć *ratio legis* obowiązku, którego realizacja jest zabezpieczana przez tę sankcję.

3.2. W przekonaniu posłów inicjujących prace nad kodeksem wyborczym wymóg, by środki finansowe komitetów wyborczych utworzonych przez partie

polityczne pochodziły tylko z wpłat wnoszonych przez osoby fizyczne oraz z wpłat partii politycznych ze środków zgromadzonych na funduszu wyborczym partii, miał – wraz z innymi zasadami finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze – wyeliminować zjawisko korupcji politycznej (zob. uzasadnienie projektu ustawy – Kodeks wyborczy, druk sejmowy nr 1568/VI kad.).

Sens tworzenia specjalnego funduszu wyborczego na potrzeby finansowania kampanii wyborczej partii politycznych analizował w swoim orzecznictwie również Sąd Najwyższy, stwierdzając m.in.: „Celem ustalonej procedury przelewania środków pieniężnych jest to, że wszelkie nieprawidłowości powinny być w tym systemie od razu widoczne, czyli bez konieczności śledzenia *ex post* ich pochodzenia. Środki zaksięgowane na rachunku bankowym nie pochodziły wyłącznie z Funduszu Wyborczego, a tylko takie środki mogły być wydatkowane przez Komitet Wyborczy. Podobny jest też sam sens sprawozdania finansowego składanego po wyborach, bowiem zakłada się w nim, że punktem wyjścia algorytmu tego sprawozdania jest pochodzenie środków komitetu wyborczego z funduszu wyborczego. Inaczej w wyborach mogłyby być wydatkowane środki, których wcześniej nie przekazano na fundusz wyborczy (art. 142 Kodeksu wyborczego). Nieprawidłowość występuje wtedy, gdy określona wartość (kwota) jest wskazana w sprawozdaniu finansowym jako pochodząca z funduszu wyborczego, choć faktycznie z niego nie pochodziła. Fundusz komitetu wyborczego jest zakładany tylko na czas wyborów, w odróżnieniu od funduszu wyborczego partii” (postanowienie SN z 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 7/16). W innym postanowieniu Sąd Najwyższy odnotował, że: „Wymóg utworzenia Funduszu Wyborczego jako masy wyodrębnionej w aspekcie rachunkowym sprzyja transparentności finansów partii politycznych. Ustawa zastrzega bowiem, że wydatki partii politycznej ponoszone w związku z wyborami mogą być realizowane jedynie z Funduszu Wyborczego. Tym samym rachunek Funduszu Wyborczego stanowi niejako historię finansową udziału w wyborach” (postanowienie SN z 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SW 13/16).

Także przedstawiciele doktryny prawa łączą ograniczenie dotyczące dopuszczalności czerpania środków przez komitet wyborczy partii politycznej wyłącznie z jej funduszu wyborczego z transparentnością przepływu środków finansowych (P. Uziębło, *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 243-244), realizacją zasady jawności

i kontroli finansów partyjnych oraz wyeliminowaniem poprzednich, nieprzejrzystych rozwiązań, które umożliwiały „mieszanie się zasobów pieniężnych Funduszu Wyborczego z pozostałymi partyjnymi środkami pieniężnymi przy finansowaniu wyborów” (A. Gorgol, *komentarz do art. 35 [w:] Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003, s. 151).

3.3. Sąd pytający wyjaśnił *expressis verbis*, że nie kwestionuje konstytucyjności samej zasady nałożenia na partię polityczną sankcji w związku z naruszeniem przez nią reguł finansowania kampanii wyborczej, w szczególności gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego. Zarzut dotyczy zgodności z Konstytucją obowiązku odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej w każdym wypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (a zatem niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami) oraz automatycznego skutku prawnego takiego odrzucenia, w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach (pytanie prawne, s. 26-27). Tym samym trzeba uznać, że sąd pytający nie podważa zasadności celu zaskarżonej regulacji, który – jak wyjaśniono powyżej – jest racjonalny, uzasadniony i konstytucyjnie legitymizowany, przepisy stanowiące przedmiot kontroli zmierzają bowiem do urzeczywistnienia zasady jawności finansowania partii politycznych oraz przeciwdziałają korupcji na tym polu. Sąd pytający nie kwestionuje również ich efektywności (skuteczności) a jedynie nadmierną dolegliwość środków przyjętych do realizacji powyższego celu.

W ocenie Sądu Najwyższego środkiem wystarczającym dla zapewnienia ochrony przed nielegalnym finansowaniem ugrupowań politycznych i uzyskiwaniem przez nie z tego tytułu nieuzasadnionych korzyści byłaby sankcja finansowa stanowiąca odpowiednią wielokrotność sum pieniężnych uznanych za pozyskane w sposób niezgodny z obowiązującym prawem, na wzór rozwiązania przyjętego w Kodeksie wyborczym (pytanie prawne, s. 42-43). Przyjęty w art. 148 § 2 i 3 k.w. kształt normatywny sankcji sprawia, że ma ona – w ocenie sądu pytającego – charakter odstraszający, jednak nie powoduje faktycznej utraty możliwości działania przez podmiot, wobec którego została zastosowana. Sąd Najwyższy nie wyklucza, że

w przypadku poważniejszych naruszeń prawa dopuszczalne powinno być nawet pozbawienie prawa do subwencji w całości, jednak wyraźnie domaga się by „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).

3.4. Zarzuty analogiczne do podniesionych przez sąd pytający bywają formułowane także przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Ryszard Piotrowski stwierdza, że: „Naruszenie zasady proporcjonalności polega na pozbawieniu Państwowej Komisji Wyborczej możliwości dokonania oceny konkretnego przypadku i na wprowadzeniu automatyzmu w reagowaniu na stwierdzenie, że zaistniały zdarzenia wskazane w ustawie o partiach politycznych. W ten sposób następuje zerwanie związku między naruszeniem prawa a skutkami tego naruszenia, gdyż pozyskanie kwot wbrew przepisom, niezależnie od wysokości tych kwot, stanowi obligatoryjną przesłankę odrzucenia sprawozdania, a w konsekwencji pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji” (R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 286; zob. także, na gruncie przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego uregulowanego w k.w., B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 295). Do podobnych wniosków dochodzi F. Rymarz, który wskazuje iż: „Nadmierna wydaje się sankcja obowiązująca w przypadku odrzucenia sprawozdania za rok 2002 w postaci całkowitej utraty prawa do subwencji w następnych trzech latach. Kara taka może stawiać pod znakiem zapytania materialny byt partii. Uzasadnione byłoby również zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń. Obecna surowa sankcja jest mechanicznie stosowana bez względu na rozmiar naruszeń prawa” (F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45). Opinię taką prezentuje również P. Uziębło, który pisze: „W analizowanym przypadku tożsame sankcje będą stosowane wobec podmiotów, które generalnie nie przestrzegają wymogów stawianych finansom partyjnym, jak i tym, których uchybienia są stosunkowo niewielkie, czasami wręcz dotyczące kwot symbolicznych. Dodatkowo też PKW nie ma żadnych możliwości uwzględnienia przyczyn i intencji, które doprowadziły do naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych,

a w konsekwencji także do odrzucenia sprawozdania. Sankcje więc mogą w wielu przypadkach być istotnie nieproporcjonalne, kiedy to za naruszenie rzędu kilkuset złotych czy też kilku tysięcy złotych, partie utraci prawo do wielomilionowej subwencji. Tym samym nie ma najmniejszych podstaw uznać, że cel sankcji rzeczywiście pozostaje w proporcji do chronionego interesu” (P. Uziębło, *Kilka uwag* ..., s. 239-240).

Kwestia ta stanowi przedmiot analiz także pozarządowych organizacji, które wyrażają przekonanie, że odpowiednio skonstruowane sankcje przewidziane jako następstwa ujawnionych nieprawidłowości finansowych mogą przyczynić się do skuteczności mechanizmów kontroli, dyscyplinować ugrupowania i gwarantować większą jawność finansów partyjnych. Zbyt łagodne i nieadekwatne mogą prowadzić do iluzoryczności kontroli partii, natomiast nadmiernie rygorystyczne wobec przewinień mogą skutkować poważnymi perturbacjami organizacyjnymi dla części partii przez to wpływać na funkcjonowanie konkurencyjnego systemu partyjnego (A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 116; http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf). W konkluzjach raportu obejmującego także praktykę stosowania art. 38d u.p.p. Fundacja Batorego uznaje sankcję utraty subwencji na okres 3 lat za odrzucenie sprawozdania partii politycznej za nieproporcjonalną i opowiada się za rozważeniem zmiany mechanizmu sankcji bez względu na rozstrzygnięcie TK w niniejszej sprawie (*ibidem*, s. 119).

Podobny wydzźwięk ma jedno z zaleceń sformułowanych w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR powołanej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OBWE/ODIHR) do obserwacji wyborów parlamentarnych odbywających się w Polsce 25 października 2015 r., wedle którego: „PKW powinna mieć pewien margines akceptacji drobnych uchybień w przypadku finansowania działań politycznych poprzez wprowadzenie prawa i progu, poniżej którego nieprawidłowość nie będzie prowadzić do odrzucenia sprawozdania finansowego” (*Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 26 stycznia 2016, s. 14 i 21; <https://www.osce.org/pl/odihr/elections/poland/222546?download=true>).

Warto nadmienić, że także w piśmiennictwie znaleźć można odwołania w tym kontekście do wiążących Polskę standardów międzynarodowych. W tym charakterze

wskazywany jest przede wszystkim art. 16 Zalecenia Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, który wymaga, aby sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 244).

3.5. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. „Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. [...] Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obywatela przestrzeganie prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku” (wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; zob. także m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości (wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02), jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04).

3.6. Ocena stopnia dolegliwości konsekwencji związanych z niedochowaniem przez partię polityczną (komitet wyborczy partii politycznej) obowiązku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborczą za pośrednictwem funduszu wyborczego wymaga uszczegółowienia przedstawionej powyżej (por. pkt V.2.7 stanowiska) charakterystyki sankcji prawnej, przewidzianej w art. 38d u.p.p.

Wspomniany przepis – odczytywany w kontekście normatywnym art. 38a ust. 2 u.p.p. – określa skutek prawny odrzucenia sprawozdania, następującego z różnych, wskazanych enumeratywnie przyczyn, które najogólniej i w pewnym uproszczeniu można ująć jako naruszenie reguł gospodarki finansowej partii politycznych. Zgodnie z wolą ustawodawcy, odrzucenie sprawozdania następuje w wypadku: 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej; 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych; 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym; 4) przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych; 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego; 6) gromadzenia środków finansowych funduszu wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym; 7) przyjmowania wartości niepieniężnych od nieuprawnionych podmiotów lub powyżej dopuszczalnego limitu.

O przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania nie decyduje ani liczba uchybień, ani ocena PKW wagi naruszonego przepisu, ani wysokość kwoty, której dotyczy naruszenie. Znaczenie przesądzające ma samo wystąpienie zdarzenia prawnie zabronionego, bez względu na ocenę jego charakteru ze strony PKW lub – w ramach postępowania odwoławczego – Sądu Najwyższego (J. Zalesny, *op. cit.*, s. 96).

Konsekwencją odrzucenia sprawozdania przez PKW (albo odrzucenia skargi przez SN na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania) jest utrata przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach. Ten skutek prawny następuje *ex lege*. Ani PKW rozstrzygając o odrzuceniu sprawozdania, ani Sąd Najwyższy rozstrzygając o oddaleniu skargi na postanowienie PKW nie może miarkować dolegliwości sankcji. W sytuacji relewantnej w niniejszej sprawie, czyli w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego, wspomniane organy – jak wynika z utrwalonej i jednolitej praktyki stosowania przez nie prawa (zob. m.in. postanowienia SN z: 23 lutego 2016 r., sygn. akt III SW 1/16; 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SW 13/16 i poprzedzające jej rozstrzygnięcia PKW) – są związane kategorycznym brzmieniem tego przepisu i nie mogą przyjąć sprawozdania poprzestając na wskazaniu uchybień (por. art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p.).

3.7. Jak już była o tym mowa (zob. pkt IV.3 stanowiska) dochowanie konstytucyjnej zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych

do zakładanego celu regulacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, jest oceniane nie tylko z perspektywy konieczności, celowości i efektywności, ale także stopnia dolegliwości. Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Oznacza to, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania ustawodawca powinien wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03).

Omówione wcześniej cele sankcji ujętej w stanowiącym przedmiot kontroli art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p., to zapewnienie równości stronnictw politycznych pretendujących do sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej i zniwelowanie korzyści odniesionych wskutek naruszeń przepisów prawnych regulujących finansowanie kampanii wyborczej. Sformułowany w pytaniu prawnym zarzut naruszenia zasady proporcjonalności przez sztywne określenie jednorodnej sankcji dla wszystkich przypadków uchybienia obowiązкови finansowania kampanii wyborczej za pośrednictwem funduszu wyborczego wymaga ustalenia, czy *in casu* jest możliwe stopniowanie naruszeń dóbr prawnie chronionych przez regulację przewidującą utratę prawa do subwencji. Precyzyjne określenie, jaka kwota zgromadzona lub wydana z pominięciem funduszu wyborczego może decydować o zmianie wyniku wyborów parlamentarnych, w konsekwencji zaś o liczbie obsadzanych mandatów poselskich, a finalnie także o przysługującej partii politycznej subwencji, nie jest możliwe. Jednak odwołanie się do wartości środków finansowych zgromadzonych lub wydanych na cele kampanii wyborczej z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych a następnie odniesienie jej do ogólnej sumy budżetu, jakim dysponował komitet wyborczy danej partii politycznej, wydaje się racjonalnym zabiegiem. Co więcej, uchybieniom dotyczącym nieznacznych kwot pieniężnych nie towarzyszy również ryzyko korupcji, przed których chronić ma w założeniu mechanizm finansowania kampanii wyborczej za pośrednictwem funduszu wyborczego.

Oczywiście, jak już wspomniano, działania niezgodne z prawem nie powinny pozostawać bez reakcji państwa. Konstytucyjny standard wymaga jednak, by następstwa prawne naruszeń w tym zakresie były adekwatne do uszczerbku w dobrach prawnie chronionych. Niezależnie bowiem od przyjętego w Polsce

tzw. mieszanego systemu finansowania partii politycznych (o którym szerzej w pkt V.4.4 stanowiska), pochodzące z subwencji środki pieniężne stanowią w praktyce podstawowe źródło finansowania największych ugrupowań. Stąd zróżnicowanie sankcji w zależności od skali naruszenia zakazu finansowania kampanii wyborczej za pośrednictwem funduszu wyborczego jest konstytucyjnie uzasadnione. W niniejszej sprawie wymaga to powiązania konsekwencji prawnych z wartością zgromadzonych lub wydanych na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego środków finansowych przez zmodyfikowanie bądź podstaw odrzucenia sprawozdania partii politycznej (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.), bądź skutków odrzucenia sprawozdania partii politycznej (art. 38 d u.p.p.).

Niezależnie od zbieżności prezentowanego stanowiska z przywołanymi wyżej poglądami przedstawicieli doktryny prawa, którzy oceniają rygoryzm sankcji przewidzianych w art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. jako nadmierny, Sejm pragnie zachować dystans wobec formułowanych przez nich postulatów *de lege ferenda*. Nie każdy rekomendowany przez wspomnianych autorów środek naprawczy warunkuje konstytucyjność kontrolowanych przepisów (w szczególności nie można uznać, że standard proporcjonalnej sankcji finansowej spełnia jedynie przypadek na rzecz Skarbu Państwa korzyści osiągniętej z naruszeniem regulacji wyborczych i ustawy o partiach politycznych; tak: A. Gorgol, *op. cit.*), a spośród rozwiązań mających ku temu potencjał, wybór należy do Sejmu, mieszcząc się w sferze jego swobody ustawodawczej. W tym zakresie istotne znaczenie mogą mieć natomiast ewentualne wskazówki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sposobów sanowania zakwestionowanych regulacji ustawy o partiach politycznych.

3.8. W następstwie dokonanych ustaleń Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, **jest niezgodny** z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.9. Dodatkowo, w kontekście omawianego w tej części stanowiska wzorca kontroli godzi się zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest

ugruntowane stanowisko, zgodnie z którym jeśli kumulacja odpowiedzialności wobec tego samego sprawcy za ten sam czyn nie może podlegać ocenie przez pryzmat zgodności z zasadą *ne bis in idem* z uwagi na brak represyjnego charakteru tych sankcji, to konieczne jest zbadanie, czy taki zbieg odpowiedzialności jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, stanowiącą istotny komponent zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) wywodzonej z art. 2 Konstytucji (tak m.in. wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12).

Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie niezgodność z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) dotyczy samodzielnie rozpatrywanej sankcji określonej w art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p., dodatkowe weryfikowanie jej konstytucyjności w zbiegu z sankcją uregulowaną w art. 148 § 2 k.w. trzeba uznać za zbędne. W tym więc zakresie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

4. Zgodność art. 38d u.p.p. z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji)

4.1. Ostatni zarzut, dający się zrekonstruować na podstawie *petitum* pytania prawnego oraz argumentów przedstawionych w jego uzasadnieniu, dotyczy zgodności kilkakrotnie już wyżej cytowanego art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje skutek odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych wyrażoną w art. 11 Konstytucji (por. analizę formalnoprawną ujętą w pkt III stanowiska).

W ocenie Sądu Najwyższego: „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).

4.2. Podobne zastrzeżenia pod adresem zakwestionowanego przepisu bywają wysuwane w piśmiennictwie. Zdaniem R. Piotrowskiego: „artykuł 38a ust. 2 ustawy jest [...] niezgodny także z art. 11 i 13 Konstytucji RP, gdyż wprowadza pozakonstytucyjną przesłankę, mogąca prowadzić niemal do faktycznej likwidacji legalnie działającej partii politycznej, którą – niezależnie od wielkości nieprawidłowo pozyskanych środków – obligatoryjnie trzeba pozbawić prawa do subwencji, co w konsekwencji wydaje się równoznaczne z zasadniczym zmniejszeniem zdolności działania partii zagrażającym jej istnieniu. Tego rodzaju ingerencja ustawodawcy pozostaje poza modelem konstytucyjnym relacji między władzą publiczną a partiami politycznymi” (R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 287). Do analogicznych wniosków dochodzi P. Uziębło, który stwierdza: „Sankcja przewidziana przez art. 38d ustawy o partiach politycznych [...] stoi więc w sprzeczności z kilkoma normami konstytucyjnymi wynikającymi z jej przepisów. Kluczowe znaczenie ma tutaj zasada wolności zrzeszania się, wyrażona w art. 58 Konstytucji [niestanowiąca wzorca kontroli w niniejszej sprawie – uwaga własna] oraz jej art. 11 i 13, które konkretyzują jego treść w odniesieniu do partii politycznych. [...] pozbawienie partii politycznej prawa do subwencji na okres trzech lat *de facto* skutkuje jej marginalizacją, a tym samym może prowadzić do jej faktycznej likwidacji” (P. Uziębło, *Kilka uwag ...*, s. 236).

4.3. Sejm nie podziela zarysowanego powyżej stanowiska sądu pytającego (i cytowanych przedstawicieli doktryny) lecz wyraża przekonanie, że art. 38d u.p.p. nie narusza ani zasady wolności działania partii politycznych, ani zasady pluralizmu politycznego. Źródłem takiego zapatrywania nie jest wyłącznie fakt, iż Sąd Najwyższy nie wykazał, że przewidziana w zaskarżonej ustawie utrata prawa do subwencji miałaby uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić funkcjonowanie partii politycznych, choć – zważywszy konkretny charakter kontroli realizowanej w niniejszym postępowaniu – mógł podjąć próbę uprawdopodobnienia tego przede wszystkim na tle sytuacji finansowej partii politycznej, której skargę na postanowienie PKW rozpatruje *in casu*.

Niewątpliwie okresowa utrata prawa do 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. Nie zostały natomiast przedstawione dowody – wymagane przy tego rodzaju zarzutach w postępowaniu przez Trybunałem (por. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09) – że taka sankcja pozbawia wspomniane organizacje ekonomicznych podstaw ich działalności.

4.4. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia podniesionego w pytaniu prawnym problemu konstytucyjnego mają – częściowo już omówione wyżej (por. pkt V.1 stanowiska) – reguły systemu finansowania partii politycznych w Polsce.

Po pierwsze, trzeba podkreślić, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Jak potwierdził Trybunał: „na poziomie Konstytucji nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć, jak powinny wyglądać stosunki państwo – partie polityczne, w szczególności, w jaki sposób powinno być uregulowane finansowanie partii. Niewątpliwie istnieje szereg rozwiązań prawnych, które mieszczą się w standardach konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego. Ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03; pogląd został zaaprobowany w wyroku pełnego składu TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Wynika stąd, że to ustawodawca decyduje o dofinansowaniu partii politycznych z budżetu i ustala zasady oraz tryb przyznawania partiom politycznym środków z budżetu państwa.

Po drugie, należy wziąć pod uwagę, że subwencje na działalność statutową nie są jedynymi dochodami partii politycznych pochodzącymi ze środków publicznych. Zgodnie z art. 150 § 1 k.w. 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. 151 § 1 k.w., za każdy uzyskany mandat posła do Parlamentu Europejskiego. Dotacje podmiotowe przysługujące z budżetu państwa są świadczeniami niezależnymi od subwencji.

Wprawdzie w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej (albo koalicyjny komitet wyborczy) środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy zgodnie z art. 148 § 1 k.w. przysługująca partii politycznej dotacja zostaje pomniejszona o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, jednak pomniejszenie nie może przekraczać 75% wysokości dotacji (art. 148 § 3 k.w.), a co ważniejsze, przy niewielkich kwotach gromadzonych lub wydatkowanych na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego utracona część dotacji może być relatywnie niska a wręcz nieznaczająca dla sytuacji finansowej partii politycznej. Ponadto do źródeł finansowania partii politycznych (o charakterze pośrednim) można – co akcentuje również Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09) – 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.

Po trzecie, obowiązujący w Polsce system finansowania partii politycznych ma charakter mieszany, co „oznacza pozostawienie – poza subwencjonowaniem partii politycznych z budżetu państwa – mechanizmu utrzymywania ich również ze źródeł własnych, a także – co generalnie powinno być zasadą utrzymywania własnej organizacji – przez jej członków i zwolenników” (W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 404). W ustawowym katalogu źródeł majątku partyjnego (art. 24 ust. 1 u.p.p.) subwencje i dotacje zostały ujęte w ostatniej kolejności, co – wedle niektórych przedstawicieli doktryny – nie jest kwestią przypadku, bowiem „w odróżnieniu od składek członkowskich i innych instrumentów samofinansowania się, które stanowią typowy przejaw działalności finansowej każdej partii, jedynie niektóre z ugrupowań politycznych mogą otrzymać dofinansowanie środkami publicznymi. Założeniem komentowanego przepisu jest podkreślenie, że dotacje i subwencje nie powinny być głównym mechanizmem finansowania ich majątku i działalności” (A. Gorgol, *komentarz do art. 24 [w:] Ustawa ...*, s. 91-92). Wśród dopuszczalnych form finansowania działalności partii politycznej w piśmiennictwie wymienia się m.in.: zaciąganie pożyczek cywilnoprawnych, zasiedzenie nieruchomości, ruchomości i praw majątkowych, odszkodowanie, składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, a także pożytki cywilnoprawne, czy zbycie składników majątkowych należących do partii (*ibidem*, s. 88-91 oraz T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 10-31).

Po czwarte, zdolność partii politycznych do funkcjonowania i realizowania celów statutowych niezależnie od otrzymywania subwencji potwierdza praktyka. Jak bowiem wynika z ustaleń PKW, do ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wpisanych było 86 partii politycznych (z czego 72 terminowo złożyły sprawozdania określone w art. 38 u.p.p.), zaś prawo do subwencji przysługiwało jedynie 10 partiom politycznym (w tym P , której sprawa stanowi przedmiot rozpoznania sądu pytającego). Wśród partii działających bez środków pochodzących z subwencji wymienić można m.in.: Ligę Polskich Rodzin, Unię Polityki Realnej, Stronnictwo Demokratyczne

(http://pkw.gov.pl/742_Sprawozdania_finansowe_partii_politycznych_za_rok_2016/1/21437_Komunikat_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_22_maja_2017_r_w_sprawie_sprawozdan_o_zrodlach_pozyskania_srodkow_finansowych_przez_partie_polityczne_w_2016_r). Co więcej, badania empiryczne prowadzą do wniosku, iż: „Fakt, że subwencje są stałym i przewidywalnym źródłem przychodów, nie oznacza bynajmniej, że ich znaczenie w różnych momentach cyklu wyborczego jest podobne. Na przykład w 2015 roku stanowiły one tylko średnio 31% środków, którymi dysponowały badane partie polityczne. W poprzednich latach – gdy nie notowano wysokich wpłat na Fundusz Wyborczy ani przychodów z dotacji podmiotowej refundującej koszty kampanii – subwencje wynosiły średnio ok. 75% przychodów partii. Rekordowo – w przypadku TR w 2013 roku – subwencja stanowiła 98,5% przychodów partii [...]. W dłuższym okresie w przypadku stabilnych partii parlamentarnych (SLD przed 2015 rokiem, PO, PiS, PSL) wpływy z subwencji stanowią niewiele poniżej połowy ich przychodów” (A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 43; http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf). Przytoczone dane wskazują, że funkcjonowanie partii politycznych nawet tych uprawnionych do otrzymywania subwencji nie jest determinowane wyłącznie wpływami z budżetu państwa.

Po piąte, rozpatrywany problem konstytucyjny koresponduje z zagadnieniem dopuszczalności obniżenia przez ustawodawcę wysokości kwot subwencji przysługujących partiom politycznym na działalność statutową, które było już przedmiotem oceny sądu konstytucyjnego. W wyroku z 20 stycznia 2010 r. (sygn. akt Kp 6/09) Trybunał orzekł, że tego rodzaju zmiany nie naruszają zasady pluralizmu

politycznego (wolności tworzenia i działania partii politycznych) przewidzianej w art. 11 ust. 1 Konstytucji.

4.5. W konsekwencji, zważywszy przedstawione wyżej argumenty, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje skutek odrzucenia sprawozdania partii politycznej przez PKW (albo odrzucenia skargi przez SN na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej) w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, **jest zgodny** z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński