SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 2/19
BAS-WAKU-152/19

Warszawa, 18 lipca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpl. dnia 18. 07. 2019
Nr wg EZD .....

**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, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r. (sygn. akt P 2/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 11 stycznia 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pytanie prawne Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r., sformułowane na tle postępowania zainicjowanego skargą partii politycznej N na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z października 2018 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. (sygn. akt , dalej: skarga).

Przedmiotem kontroli Sąd Najwyższy (dalej: sąd pytający, SN) uczynił art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 580; dalej: u.p.p. lub ustawa o partiach politycznych).

2. Przepis stanowiący przedmiot kontroli oraz przepisy kolejno ujęte względem niego jako związkowe – wraz z nieobjętymi pytaniem prawnym jednostkami redakcyjnymi – mają następujące brzmienie:

- „Odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku: 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej; 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiórek publicznych; 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8; 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.);

- „Partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej" (art. 25 ust. 1 u.p.p.);

- „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.);

- „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. W niniejszej sprawie przedmiot kontroli został przedstawiony w postaci przepisu podstawowego oraz kilku przepisów związkowych, co wymaga komentarza. Przede wszystkim należy odnotować, że takie konfigurowanie przedmiotu kontroli zarówno w pismach procesowych inicjujących postępowanie przed TK, jak i w trybunalskich wyrokach, nie należy do rzadkości. W piśmiennictwie wskazuje się jednak na nieokreśloność tego typu formuły, która może stać się źródłem poważnych rozbieżności w odczytaniu skutków (zwłaszcza derogacyjnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, i w związku z tym postuluje się jej zarzucenie (zob. M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 204-206).

Pewnej dozy niejasności w tej sferze nie udało się uniknąć także sądowi pytającemu. Pomimo użycia liczby pojedynczej w *petitum* pytania prawnego („jest zgodny"), na jego tle nadal pozostaje wątpliwość co do roli, jaką w tej konstrukcji pełnią przepisy związkowe. Przede wszystkim chodzi o rozstrzygnięcie, czy one również zawierają (łącznie lub indywidualnie) treści normatywne, których konstytucyjność powinna zostać skontrolowana, czy też tworzą „jedynie" kontekst służący uwypukleniu wadliwości przepisu podstawowego. W pierwszym wypadku

każdy z przepisów związkowych powinien spełniać wymogi relewancji i w stosunku do każdego z nich należałoby oceniać spełnienie warunków dotyczących odpowiedniego uzasadnienia. W drugiej sytuacji przepisy związkowe należałoby poddać analizie i być może również uwzględnić w toku argumentacji, natomiast pominąć w *petitum* rozstrzygnięcia co do konstytucyjności (samo zaś ujęcie ich w *petitum* pytania prawnego uznać za nieprawidłowe).

Mając to na uwadze trzeba odnotować, że w kilku miejscach pytania prawnego zawarte są wskazówki, które pomagają odtworzyć intencje SN. Jedną z nich zawiera akapit poświęcony tzw. przesłance funkcjonalnej (o której będzie szerzej mowa w dalszej części stanowiska). Według Sądu Najwyższego ocena zasadności rozpatrywanej przezeń skargi partii politycznej zależy od wyniku kontroli hierarchicznej zgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., który stanowił podstawę prawną wydania przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej również: PKW) kwestionowanej uchwały. „Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Gdyby natomiast przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych był zgodny z Konstytucją, wówczas skarga nie byłaby uzasadniona" (pytanie prawne, s. 10). W stosunku do przepisów związkowych SN nie przedstawił analogicznych wyjaśnień, mających dowodzić dopuszczalności objęcia ich pytaniem prawnym. Przeciwnie, wywody zawarte w dalszej części pisma procesowego inicjującego postępowanie przed TK przekonują, że sąd pytający nie traktuje przepisów związkowych jako elementu (komponentu) przedmiotu kontroli. Stwierdził to *expressis verbis* w stosunku do każdego z nich, wskazując kolejno: „niezgodność z Konstytucją nie dotyczy samego art. 38a ust. 1 pkt 3 – ten bowiem tworzy potrzebną i niewadliwą podstawę do odrzucania przez PKW sprawozdań finansowych złożonych z naruszeniem prawa", „Przedmiotem kontroli konstytucyjności nie jest również art. 25 ust. 1 ustawy – ten bowiem określa niewadliwie reguły kwalifikowania «wartości niepieniężnych oraz pieniężnych» odpowiednio do zbiorów: środki dozwolone albo środki niedozwolone" oraz „Przedmiotem zaskarżenia nie jest także przepis określający skutek odrzucenia sprawozdania finansowego – art. 38d ustawy o partiach politycznych" (pytanie prawne, s. 13-14).

W konsekwencji przedmiot kontroli określony w pytaniu prawnym należy poddać korekcie i przyjąć, że w niniejszej sprawie wystąpienie SN do Trybunału

Konstytucyjnego dotyczy zgodności z Konstytucją wyłącznie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych.

4. Wątpliwości nie nasuwa natomiast – także warta odnotowania – jednoznacznie wyrażona (i korespondująca z formułą *petitum* pytania prawnego) intencja Sądu Najwyższego, by ocenie hierarchicznej zgodności poddać cały art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. Jak bowiem wyjaśnił inicjator niniejszego postępowania: „Pytanie prawne nie zmierza do zakwestionowania tylko określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Sąd Najwyższy kwestionuje wprawdzie nadmierność (nieproporcjonalność) obowiązku odrzucania przez PKW sprawozdania w każdej sytuacji stwierdzenia przyjęcia lub pozyskania środków finansowych ze źródeł zakazanych przez art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Nie jest jednak rolą Sądu Najwyższego abstrakcyjne konstruowanie modelów legislacyjnych pozwalających na uznanie kwestionowanej regulacji za zgodną z Konstytucją ani wybór jednego modelu z wielu możliwych. Zadanie to niewątpliwie należy do legitymowanego demokratycznie ustawodawcy" (pytanie prawne, s. 16). Sąd pytający potwierdził swoje stanowisko w tej kwestii wyjaśniając, że „szczegółowe wyznaczenie «zakresu» niekonstytucyjności aktu normatywnego, którego eliminacja mogłaby sanować ustawę o partiach politycznych, byłoby w istocie aktem prawotwórczym. Dlatego zarzut niekonstytucyjności jest stawiany całemu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez to, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej" (pytanie prawne, s. 18).

## II. Zarzuty sądu pytającego

1. Podniesiony w pytaniu prawnym zarzut dotyczy nieproporcjonalności, jaka ma wynikać z art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., normującego odpowiedzialność obiektywną partii politycznej za naruszenie reguł jej finansowania. Przepis ten nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali stwierdzonych naruszeń, czyli w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł. Zdaniem Sądu Najwyższego: „Naruszenia zasady

proporcjonalności można upatrywać w pozbawieniu przez zakwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych Państwowej Komisji Wyborczej możliwości dokonania oceny charakteru naruszenia prawa i na wprowadzeniu automatyzmu stosowania sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej w każdym przypadku przyjęcia lub pozyskania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od wielkości tych kwot oraz winy funkcjonariuszy partyjnych. Istotnym elementem mogącym wpływać na ocenę proporcjonalności jest także skutek w postaci utraty prawa do subwencji, ponieważ uzasadnione byłoby zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń" (pytanie prawne, s. 22). Z drugiej strony sąd pytający zaznacza, że: „Przedmiotem zaskarżenia nie jest [...] przepis określający skutek odrzucenia sprawozdania finansowego – art. 38d ustawy o partiach politycznych. Również on został powołany tylko jako przepis związkowy. Jest on elementem instytucji prawnej zapewniającej jawność finansowania partii politycznych, ale nie znajduje zastosowania do większości partii politycznych, których sprawozdania są odrzucane, a które nie osiągają takiego poparcia w wyborach, aby uzyskać finansowanie budżetowe. Odrzucenie sprawozdania prowadzić może do faktycznego i tylko pośredniego ograniczenia możliwości prowadzenia działalności politycznej i to tylko przez te partie, które uzyskały większe poparcie społeczne w wyborach. Odrzucenie sprawozdania finansowego partii, która uzyskała w wyborach poparcie społeczne poniżej 3%, nie skutkuje bezpośrednio formalnym ograniczeniem ich działalności" (pytanie prawne, s. 14).

Konkludując Sąd Najwyższy stwierdza, iż stworzony w 2001 r. model regulacyjny dokonuje wyważenia kolidujących dóbr w sposób nieproporcjonalny (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*) w sytuacji, gdy naruszenie reguł finansowania partii politycznych ma nieznaczny charakter i nie towarzyszy mu ryzyko korupcji (pytanie prawne, s. 25).

2. Uzupełniająco warto odnotować, że w opinii sądu pytającego: „rygoryzm zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 wynika także z tego, iż przepis ten wymaga odrzucenia sprawozdania przez PKW także w innych przypadkach niż objęte zakresem terminu «przyjmuje». Przepis ten wyraźnie zakazuje także «pozyskiwania» środków ze źródeł niedozwolonych. Pojęcie pozyskiwania uzupełnia hipotezę normy i jest definiowane na gruncie powszechnych reguł językowych jako uzyskiwanie"

(pytanie prawne, s. 16). W pytaniu prawnym chodzi zatem o szeroko zakreślony katalog zdarzeń, z którymi łączony jest skutek w postaci odrzucenia sprawozdania. Jednak, jak dalej wyjaśnia SN, „wątpliwość konstytucyjna nie jest w niniejszej sprawie związana z niedookreślonością art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, jest on bowiem skonstruowany wystarczająco precyzyjnie, co potwierdza bogata praktyka jego stosowania przez PKW i Sąd Najwyższy" (pytanie prawne, s. 18).

## 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, ze zm.; 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; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16).

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

2. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wyjaśniał warunki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, tj. konieczność łącznego spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej (zob. szerzej np. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 44/13 oraz przywołane tam orzecznictwo). Ustalenia te zachowują aktualność

również pod rządami obecnej ustawy o TK, gdyż są one determinowane treścią art. 193 Konstytucji (zob. m.in. postanowienia TK z: 16 maja 2017 r., sygn. akt P 115/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt P 13/17).

Ponadto, 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.). Podsumowując i porządkując dotychczasowy dorobek orzeczniczy, dotyczący warunków właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; postanowienie z 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67; postanowienie z 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102; wyrok z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; postanowienie z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10; wyrok z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018,

poz. 2). W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia" (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17).

3. W cytowanym wyżej postanowieniu Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że omówione wymogi dotyczące podania uzasadnienia żądania stwierdzenia niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej należy odnieść odrębnie do każdego z wzorców kontroli przywołanych przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa. Pogląd ten był obecny również we wcześniejszym orzecznictwie, w którym uściślano, że „jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji" (postanowienie TK z 28 maja 2015 r., sygn. akt P 65/14, podobnie m.in. w wyroku TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10 oraz postanowieniach TK z: 9 grudnia 2014 r., sygn. akt P 34/14; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13; 30 października 2018 r., sygn. akt P 15/16).

Na tle ukształtowanego dorobku Trybunał uznał w konsekwencji za konieczne odróżnienie dwóch sytuacji: gdy poszczególne wzorce kontroli zostają wskazane niezależnie od siebie oraz gdy poszczególne wzorce kontroli zostają wskazane łącznie (związkowo). Pierwsza sytuacja wydaje się dla TK oczywista: „jako że mamy wówczas do czynienia z podniesieniem wielu zarzutów niekonstytucyjności, każdy z nich wymaga oddzielnego uzasadnienia". Sytuację drugą Trybunał Konstytucyjny ocenił jako nader częstą w jego praktyce i nierzadko budzącą wątpliwości. Wskazał przy tym, że ich rozstrzygnięcie jest zależne od sposobu zinterpretowania żądania przedstawionego przez podmiot inicjujący kontrolę. W tym kontekście wyróżnił trzy warianty, gdy celem tego podmiotu jest zakwestionowanie zgodności pewnego uregulowania: 1) z unormowaniami, które zawarto w każdym z przywołanych wzorców z osobna (spełnienie wymagań dotyczących podania odpowiedniego uzasadnienia należy wówczas rozpatrywać odrębnie dla poszczególnych wzorców); 2) z unormowaniami, które zawarto łącznie we wzorcu przywołanym jako podstawowy oraz we wzorcach wskazanych związkowo (wówczas inicjator postępowania powinien jednoznacznie określić, jakie treści normatywne, inne niż wyrażone samodzielnie w poszczególnych wzorcach, wyprowadza ze wszystkich wzorców interpretowanych wspólnie); 3) z unormowaniami, które zawarto we wzorcu przywołanym jako główny, a wzorce związkowe wskazano jako swoiste *decorum*

w celu wzmocnienia argumentacji za stwierdzeniem niekonstytucyjności (spełnienie wymagań dotyczących podania odpowiedniego uzasadnienia należy wówczas rozpatrywać jedynie w odniesieniu do wzorca podstawowego), zob. postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17.

Sejm jest zdania, że trzeci wariant powinien skutkować pominięciem przepisów związkowych we wzorcu kontroli uwidocznionym w *petitum* rozstrzygnięcia TK. Z formalnego punktu widzenia mógłby to być wynik korekty zakresu zaskarżenia dokonanej w ramach stosowanej w postępowaniu przed TK zasady *falsa demonstratio non nocet*.

4. W niniejszym postępowaniu zasadniczym wzorcem kontroli kwestionowanej regulacji jest art. 2 Konstytucji, z którym w relacji związkowej pozostaje art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej.

Sąd Najwyższy przywołał wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego art. 2 Konstytucji jako bezpośrednią podstawę zasady proporcjonalności. Jest to zabieg uznawany przez Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalny w sytuacji, gdy w okolicznościach sprawy nie można zastosować art. 31 ust. 3 Konstytucji. W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału wspomniane wyłączenie przeprowadzenia testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji obejmowało sytuacje, gdy kwestionowana regulacja ograniczała wprawdzie 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, niezrozumiale 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:

– 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";

– wskazał, że dochowanie zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji oceniane będzie z perspektywy konieczności, celowości, efektywności a także stopnia dolegliwości (inaczej na ten temat por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11);

– stwierdził, że właśnie „charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzemięźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy". Przypomniał 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";

– 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".

Z kolei zgodnie z przywołanym w ramach wzorca kontroli, jako przepis związkowy, 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)*, red. J. Buczkowski, Przemyśl 2004, s. 25, za: W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 364; wyrok TK z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99).

W poglądach przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego wolność tworzenia i działania partii politycznej wyrażona *expressis verbis* w art. 11 ust. 1 Konstytucji 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 występowania z nich. 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).

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).

Drugim przepisem związkowym wymienionym w ramach wzorca kontroli jest art. 11 ust. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę jawności finansowania partii politycznych. Jej znaczenie wielokrotnie podkreślał w swoim 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 Biura Studiów i Ekspertyz 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:] *op. cit.*, 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).

5. Oceniając *in casu* wywiązanie się przez sąd pytający z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Sejm przyjmuje za ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w takich okolicznościach należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony.

Taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do art. 11 Konstytucji. Z uwagi na to, że pytanie prawne niemal całkowicie pomija treści normatywne wywodzone z tego przepisu (SN odnotował jedynie, że zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania), nie wiadomo nawet, w jakim charakterze w ramach wzorca kontroli ujęte zostały zasada pluralizmu politycznego oraz zasada jawności finansowania partii politycznych (por. wywody zawarte w pkt III.3 niniejszego stanowiska). Biorąc pod uwagę, że uregulowany w ustawie o partiach politycznych system sprawozdawczości finansowej partii

politycznych – którego elementem jest m.in. kwestionowany przepis – ma służyć realizacji obu zasad prawnych wyrażonych w art. 11 Konstytucji, trudno w tym ostatnim upatrywać budulca do konstruowania norm (samodzielnie lub wespół z art. 2 Konstytucji), z którymi art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. potencjalnie pozostawałby w kolizji. Z tych samych względów niemożliwe jest rozpatrywanie art. 11 Konstytucji jako swoistego *decorum* wzmacniającego argumentację na rzecz naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

W konsekwencji nieprzedstawienia przez Sąd Najwyższy żadnego uzasadnienia, ani jednego argumentu wskazującego na niezgodność art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. z art. 11 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, pytanie prawne w tym zakresie – jako niespełniające wymogów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK – należy **umorzyć**.

6. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, równoznaczne z brakiem wymaganego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności jest przedstawienie uzasadnienia z formalnego punktu widzenia wadliwego (uzasadnienia pozornego), które również obliguje Trybunał do umorzenia postępowania.

Sytuacja ta dotyczy zarzutu niezgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. z art. 2 Konstytucji. Kolizja na tej płaszczyźnie ma wynikać z faktu, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych kwestionowany przepis nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej. Tym samym trzeba uznać, że sąd pytający nie podważa zasadności celu zaskarżonej regulacji, który jest racjonalny, uzasadniony i konstytucyjnie legitymizowany, przepis stanowiący przedmiot kontroli zmierza bowiem do urzeczywistnienia zasady jawności finansowania partii politycznych oraz przeciwdziała korupcji na tym polu. Sąd pytający nie kwestionuje również jego efektywności (skuteczności), a jedynie nadmierną dolegliwość środka przyjętego do realizacji powyższego celu.

Jak już była o tym mowa, 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 (których *in casu* sąd pytający nie kwestionuje), ale także

akcentowanego przez Sąd Najwyższy stopnia dolegliwości. 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).

Zasadniczy problem wiąże się z tym, że w leżącym u podstaw niniejszej sprawy pytaniu prawnym nie zostało wyjaśnione, na czym w istocie polega (w czym się wyraża) uciążliwość dla partii politycznej odrzucenia jej sprawozdania w sytuacji, gdy owa partia – tak jak w postępowaniu toczącym się ze skargi rozpatrywanej przez SN – nie jest uprawniona do otrzymywania subwencji. Nie wiadomo również, jakie dobra ma na myśli sąd pytający, gdy wskazuje na nieproporcjonalne ich wyważenie przez ustawodawcę.

*De lege lata* negatywne (dotkliwe) skutki prawne odrzucenia sprawozdania przez PKW – następującego z różnych, wskazanych enumeratywnie przyczyn, które najogólniej i w pewnym uproszczeniu można ująć jako naruszenie reguł gospodarki finansowej partii politycznych – określa art. 38d u.p.p. Zgodnie z wolą ustawodawcy, odrzucenie sprawozdania następuje m.in. w relewantnym dla partii politycznej N wypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych ze źródeł niedozwolonych. Sąd pytający trafnie konstatuje, że 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. Zaleśny, *Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich stosowanie*, „Ius Novum" 2011, nr 4, s. 96).

*De lege lata* konsekwencją odrzucenia sprawozdania przez PKW (albo oddalenia przez SN skargi na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania) jest utrata przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach. Ten skutek prawny następuje z mocy prawa. Ani PKW rozstrzygając o odrzuceniu sprawozdania, ani Sąd Najwyższy rozstrzygając o oddaleniu skargi na postanowienie PKW nie mogą miarkować dolegliwości sankcji. 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.).

Partia polityczna, której skarga na uchwałę PKW zainicjowała postępowanie przed SN, utraciła prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach. Tak skutek zaktualizował się wobec N *ex lege* w następstwie wydania przez PKW uchwały z października 2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej N o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., mocą której nastąpiło odrzucenie wymienionego w jej tytule sprawozdania (zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z października 2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej N o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.; ; dostęp: 17 kwietnia 2019 r.). Od tej decyzji partia polityczna będąca jej adresatem nie wniosła skargi do Sądu Najwyższego.

W efekcie tych zdarzeń, uchwała PKW z dnia października 2018 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r., zaskarżona przez partię polityczną N do Sądu Najwyższego, nie może ponownie wywołać tego samego skutku – doprowadzić do utraty prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, bowiem w chwili podejmowania uchwały przez PKW ( października 2018 r.) partia polityczna takiego prawa już nie posiadała.

W tych okolicznościach treść normatywna art. 38d u.p.p. pozostaje bez związku z postępowaniem prowadzonym przez SN a w konsekwencji nie może determinować odpowiedzi na rozpatrywane przez TK pytanie prawne. Sąd Najwyższy nie tylko nie zechciał uczynić tego przepisu przedmiotem kontroli (o czym była mowa w pkt I.3 stanowiska), ale nawet nie mógłby tego zrobić, ze względu na obowiązek respektowania przesłanki funkcjonalnej. Istotą tej przesłanki jest wymóg relewancji, czyli wystąpienia zależności między odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed tym sądem. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku sądu konstytucyjnego wywrze wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy,

w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165-166; M. Masternak-Kubiak, *Funkcjonalna przesłanka pytania prawnego* [w:] *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, s. 154 oraz liczne orzeczenia TK m.in.: wyrok z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r. sygn. akt P 8/18). Pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym, co przesądza o incydentalnym charakterze kontroli realizowanej na skutek wystąpienia sądu. W sprawie o sygn. akt P 5/18 Trybunał Konstytucyjny, przywołując wcześniejsze judykaty, przypomniał, że: „Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań «przy okazji» rozstrzyganej sprawy. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, albowiem nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa" (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r.).

7. Należy odnotować, że zarzuty analogiczne do podniesionych przez sąd pytający, akcentujący nieproporcjonalność skutków prawnych naruszenia przez partię polityczną reguł sprawozdawczości finansowej, bywają formułowane także przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Jednak wszyscy oni również odwołują się do ujętej w art. 38d u.p.p. sankcji finansowej, która jest następstwem odrzucenia sprawozdania (zob. m.in.: R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22, s. 286; F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii [w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej]*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 3, s. 45;

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. 239-240; zob. także, na gruncie przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego uregulowanego w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 754, ze zm.], B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 295).

Nie bagatelizując doniosłości tego zagadnienia prawnego – do którego Sejm odniósł się w swym stanowisku z 10 maja 2018 r., zajętym w sprawie o sygn. akt P 8/17 – z przyczyn formalnoprawnych jego rozpoznanie w ramach niniejszego postępowania przed TK nie jest dopuszczalne. Wymaga podkreślenia, że problemu nie stanowi fakt, iż sankcja związana z odrzuceniem sprawozdania aktualizuje się z mocy prawa (przepis, który ją ustanawia, nie może więc stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający). Chodzi o to, że art. 38d u.p.p. nie może znaleźć zastosowania wobec partii politycznej N , jako że nie jest ona obecnie uprawniona do otrzymywania subwencji.

8. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z dotychczasową praktyką orzeczniczą, ze względu na zasadę skargowości Trybunał nie może „rekonstruować" pytania prawnego, tak by jego zakres dawał podstawę rozstrzygnięcia problemów konstytucyjnych wynikających z powołanych przez sąd pytający wzorców i sformułowanych w pytaniu prawnym zarzutów. Pytanie prawne nie może zmierzać do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisów i musi się wiązać ze sprawą w sposób, który determinuje konieczność orzekania przez sąd (zob. m.in. postanowienia TK z: 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05; 8 marca 2011 r., sygn. akt P 33/10; 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt P 5/18). Tymczasem Sąd Najwyższy nie wyjaśnił na czym polega nieproporcjonalność dolegliwości kwestionowanego przepisu, a okoliczności faktyczne zawisłej przed nim sprawy uniemożliwiają przyjęcie, że chodzi o utratę przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji.

9. Pismem z 20 lutego 2019 r. udział w postępowaniu w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik), wnosząc o stwierdzenie, że: „art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach

politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". W piśmie procesowym z 15 kwietnia 2019 r. (dalej: pismo procesowe) RPO przedstawił uzasadnienie wskazanego wyżej wniosku, na tle którego należy poczynić kilka uwag.

Po pierwsze, należy przypomnieć, że art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2179) przyznaje Rzecznikowi prawo udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zasady realizacji tego prawa określa art. 63 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym Rzecznik Praw Obywatelskich może zgłosić udział w postępowaniu w ciągu 30 dni od otrzymania informacji o jego wszczęciu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. Rola i granice kognicji RPO w procesie kontroli norm zainicjowanej wnioskiem innego uprawnionego podmiotu, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną nie zostały określone przez przepisy *expressis verbis*. Kwestia ta została doprecyzowana przez Trybunał Konstytucyjny. Na tle jego dotychczasowego dorobku orzeczniczego, ukształtowanego pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (która dopuszczała udział RPO w postępowaniu zapoczątkowanym jedynie skargą konstytucyjną, zob. art. 27 pkt 8), można wyodrębnić dwie koncepcje dotyczące uprawnień RPO, przystępującego do wszczętej już sprawy. Pierwszą wyrażono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2001 r. (sygn. akt SK 15/00). Zgodnie z tym poglądem, kompetencja RPO do samodzielnego wskazywania przepisu ustawy zasadniczej jako podstawy oceny hierarchicznej zgodności norm, jeżeli nie został on powołany jako wzorzec kontroli w skardze, wynika: „[...] zarówno ze szczególnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak również jego autonomicznej pozycji w tym postępowaniu. [...] Ogólny interes związany z postępowaniem w przedmiocie skargi konstytucyjnej, nakierowany w pierwszym rzędzie na eliminację niekonstytucyjnego przepisu, a nie wyłącznie na ochronę indywidualnego interesu skarżącego, podkreśla właśnie uczestnictwo w postępowaniu Rzecznika. Samodzielna pozycja procesowa Rzecznika wskazuje na to, że postępowanie w przedmiocie skargi zachowuje w dużym stopniu także cechy kontroli abstrakcyjnej. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że Rzecznik należy do kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Przystępując do skargi, Rzecznik daje wyraz swemu stanowisku merytorycznemu co do oceny konstytucyjności kwestionowanej

regulacji. Poparcie przez Rzecznika stanowiska skarżącego co do niekonstytucyjności przepisu mogłoby znaleźć wyraz w samodzielnym wniosku skierowanym do Trybunału w trybie kontroli abstrakcyjnej. Celom i założeniom postępowania przed Trybunałem przeczyłoby jednak stanowisko domagające się, aby w każdym wypadku poszerzenia wzorca konstytucyjnego (w porównaniu do skargi) Rzecznik występował z samodzielnym wnioskiem w trybie kontroli abstrakcyjnej. Przeczyłoby to również oczywistym względom ekonomii procesowej. Odmienny wniosek byłby wreszcie sprzeczny zarówno z treścią przepisu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i z konstytucyjnie określonymi zadaniami Rzecznika. W konsekwencji należy uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, jakie jego zdaniem konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone przez przepis, którego stwierdzenia za niezgodny z konstytucją domaga się skarżący". Druga koncepcja została przedstawiona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2001 r. (sygn. akt SK 17/00). Zakłada ona, że Rzecznik Praw Obywatelskich tylko wtedy korzysta ze swobody określania zakresu przedmiotowego kontroli konstytucyjnej, gdy jest podmiotem samodzielnie inicjującym postępowanie przed Trybunałem na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. „Całkowicie odmienną rolę wyznacza mu [RPO – uwaga własna] natomiast art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [z 1997 r. – uwaga własna]; w tym przypadku Rzecznik zgłasza swój udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot. Jego pozycja przypomina ukształtowaną przez kodeks postępowania cywilnego pozycję interwenienta ubocznego (art. 76 i n. k.p.c.), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. [...] Rzecznik Praw Obywatelskich przez zgłoszenie swego udziału w sprawie na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [z 1997 r. – uwaga własna] nie zyskuje prawa rozszerzania zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. Wskazując odmienność pozycji Rzecznika jako wnioskodawcy i podmiotu biorącego udział w postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie może w jednym postępowaniu występować jednocześnie jako podmiot popierający zarzuty skargi i jako samodzielny wnioskodawca. Dopuszczenie takiej możliwość oznaczałoby bowiem obejście wszystkich reguł dotyczących udziału Rzecznika w postępowaniu na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy

o Trybunale Konstytucyjnym [z 1997 r. – uwaga własna]". Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wskazuje na to, że w praktyce przeważał drugi sposób rozumienia roli RPO w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną (zob. m.in. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06 oraz postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08) i pogląd ten jest uznawany za aktualny również w obecnym stanie prawnym (zob. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17). W konsekwencji, argumentacja RPO może zostać uwzględniona tylko w takim zakresie, w jakim ma ona bezpośredni związek z toczącą się przed Trybunałem sprawą – w granicach wyznaczonych pytaniem prawnym Sądu Najwyższego.

Po drugie, kwestią ocenianą przez sąd konstytucyjny indywidualnie w każdej sprawie (*a casu ad casum*) jest to, czy stanowisko RPO mieści się w zakresie kontroli wskazanym przez inicjatora postępowania przed TK, tj. czy podniesione przez ten organ zarzuty stanowią jedynie pochodną zarzutów zgłoszonych przez podmiot wszczynający postępowanie, czy też stanowią względem nich niedopuszczalne *novum*. W niniejszej sprawie RPO odniósł się do przedmiotu kontroli skonfigurowanego w pytaniu prawnym, nie kwestionując innych jednostek redakcyjnych ustawy o partiach politycznych ani relacji, w jakich względem siebie one pozostają. Również przepisy wymienione przez Sąd Najwyższy jako wzorzec kontroli są takie same. Jednak z uzasadnienia stanowiska RPO wynika ponad wszelką wątpliwość, że wśród norm odniesienia dodatkowo uwzględnił on zasadę przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą ujęcia sankcji w art. 38d u.p.p., które z uwagi na niedostateczną precyzję wywołało w literaturze pewne wątpliwości interpretacyjne (pismo procesowe, s. 17-18). Określony przez RPO wzorzec kontroli (zasada przyzwoitej legislacji) nie został wymieniony w *petitum* ani omówiony w uzasadnieniu pytania prawnego a przez to jego wskazanie nie może być uznane za doprecyzowanie wystąpienia Sądu Najwyższego (por. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08) i wzięte pod uwagę w niniejszym postępowaniu.

Po trzecie, w kontekście omówionych wyższej braków formalnych pytania prawnego (braki uzasadnienia dotyczą wykazania naruszenia art. 11 Konstytucji oraz nieproporcjonalności normy znajdującej zastosowanie w postępowaniu przed Sądem Najwyższym), trzeba podkreślić, że realizowany na podstawie art. 42 pkt 10 ustawy

o TK udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu nie może służyć naprawieniu braków formalnych lub merytorycznych wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok TK z 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10 raz postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04). W konsekwencji, przytoczenie przez Rzecznika argumentacji na rzecz niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 11 Konstytucji (*notabene* jedynie art. 11 ust. 1 Konstytucji) pozostaje bez wpływu na sformułowany w tym zakresie przez Sejm wniosek o umorzenie postępowania. Z kolei gdy chodzi o argumentację mającą wspierać zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (rekonstruowanej z art. 2 Konstytucji), to należy odnotować, że – podobnie jak w pytaniu prawnym – ogranicza się ona i pozostaje w immanentnym związku z sankcją ujętą w art. 38d u.p.p., która nie aktualizuje się w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy. Stosownie do uwag poczynionych na wstępie, udział Rzecznika w postępowaniu służącym kontroli konkretnej nie może przeistoczyć jej w kontrolę abstrakcyjną.

10. Na tle powyższych ustaleń należy dojść do wniosku, że rozpatrywane pytanie prawne – jako niezawierające argumentów uzasadniających postawione w nim zarzuty – nie kwalifikuje się do rozstrzygnięcia w formie wyroku. W konsekwencji Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński