



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

VII.610.11.2016.JZ

Warszawa, 12/06/2017

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 06. 2017
L.dz. L. zał.	

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt P 8/17

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 kwietnia 2017 r. (nr pisma: VII.610.11.2016.JZ), w którym Rzecznik zgłosił swój udział i przedstawił stanowisko w sprawie o sygn. akt P 8/17, zgodnie z treścią tego pisma, przedstawiam **uzasadnienie** zgłoszonego stanowiska.

Zgodnie z treścią art. 38 ustawy o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 ze zm.; dalej jako: ustawa), partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej (dalej jako: PKW), nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38 ust. 1 ustawy). Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej (art. 38 ust. 3 ustawy). Biegłego rewidenta wybiera PKW, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (art. 38 ust. 3 ustawy). Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, PKW w terminie 6 miesięcy

od dnia złożenia sprawozdania: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień; 3) odrzuca sprawozdanie.

Zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych, 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 ustawy o partiach politycznych; 4) przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych; 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego; 6) gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 3 ustawy o partiach politycznych; 7) przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych. Inne przypadki odrzucenia sprawozdania przewiduje art. 38a ust. 3 ustawy o partiach politycznych.

Skutek odrzucenia sprawozdania finansowego uregulowany jest w art. 38d ustawy o partiach politycznych. W myśl tego przepisu, w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w przypadku oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy (dalej jako: SN), partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w razie złożenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez SN.

Subwencja, której utratę przewiduje art. 38a ustawy o partiach politycznych, przysługuje partii politycznej na podstawie art. 28 tej ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy, partia polityczna, która w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów, ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową.

Wysokość subwencji oraz zasady jej przyznawania regulują dalsze przepisy ustawy o partiach politycznych – w szczególności art. 28 i 29 ustawy. Zgodnie z art. 33 ust. 1

ustawy, wydatki związane z subwencją pokrywane są z budżetu państwa w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Jeśli chodzi o zasady finansowania kampanii wyborczych to należy podkreślić, że zgodnie z art. 35 ustawy o partiach politycznych partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego (art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Wydatki partii politycznej na cel, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego (art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych). O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia PKW (art. 35 ust. 3 ustawy o partiach politycznych).

Niemniej jednak istotne regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych zawiera również ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 15). Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują możliwość odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (a także komitetu wyborczego partii politycznej), między innymi w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego). Odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej pociąga za sobą istotne konsekwencje finansowe – zgodnie z art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego, w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi, o której mowa w art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego, przysługująca partii politycznej subwencja, o której mowa w art. 28 ustawy o partiach politycznych, pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego.

Powyższe zestawienie przepisów ustawy o partiach politycznych i Kodeksu wyborczego oznacza, że uchybienie przez komitet wyborczy partii politycznej zasadom finansowania kampanii wyborczej w postaci przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy

(np. bezpośrednio z rachunku bankowego partii politycznej z pominięciem Funduszu Wyborczego) skutkuje odrzuceniem przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej (na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego), a następnie odrzuceniem przez PKW sprawozdania partii politycznej (na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych, tj. z powodu gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego). Tym samym uchybienie to jest sankcjonowane dwukrotnie (podwójnie) – najpierw poprzez zmniejszenie przysługującej partii politycznej subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy o partiach politycznych, o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego (na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego), a następnie w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d ustawy o partiach politycznych).

W omawianej sprawie PKW, działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych, uchwałą z dnia października 2016 r. odrzuciła sprawozdanie partii politycznej P o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r. (zwane dalej: sprawozdaniem finansowym).

Jako powód odrzucenia w/w sprawozdania finansowego PKW wskazała na naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie ze stanowiskiem PKW, przedstawionym w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, stwierdzenie naruszenia przez P art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych jest konsekwencją uprzedniego odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego P uczestniczącego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2015 r.

Uchwała PKW w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego P została podjęta dnia lipca 2016 r., a następnie została utrzymana w mocy postanowieniem SN z dnia września 2016 r. (sygn. akt). Jak wynika z powołanej uchwały PKW, przyjęcie przez komitet wyborczy P kwoty zł, przelanej na konto tego komitetu bezpośrednio z rachunku bieżącego P

, stanowiło przyjęcie przez komitet wyborczy środków pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. PKW ustaliła, że ze środków tych komitet wyborczy finansował wydatki, a fakt ten potwierdzają zapisy w historii jego rachunku bankowego: w dniach i sierpnia 2015 r. dwukrotnie pobrano z rachunku środki w łącznej kwocie zł w celu dokonania płatności gotówkowych, a dnia sierpnia 2015 r. dokonano przelewem płatności w kwocie zł. Dopiero dnia sierpnia 2015 r. na rachunek bankowy komitetu wpłynęła pierwsza wpłata środków pochodzących z Funduszu Wyborczego P. Z kolei dnia września 2015 r. z rachunku bankowego komitetu przelano na rachunek bieżący P kwotę zł tytułem zwrotu wpłaty nieprawidłowej.

Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego P w wyjaśnieniach złożonych w toku badania przez PKW sprawozdania finansowego tego komitetu wskazał na fakt, że nieprawidłowej wpłaty środków z rachunku bieżącego P na rzecz komitetu wyborczego P (z pominięciem Funduszu Wyborczego) dokonano przez pomyłkę, a po wykryciu błędu dnia września 2015 r. niezwłocznie zwrócono środki pozyskane z niedozwolonego źródła.

Zdaniem PKW przekazanie środków finansowych komitetowi wyborczemu P bezpośrednio z rachunku bieżącego P stanowi naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z treścią powołanego przepisu, finansowanie udziału partii w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego może być dokonywane jedynie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. Tym samym P powinna była najpierw przelać w formie wpłaty własnej środki finansowe na Fundusz Wyborczy, a następnie dokonać przelewu z Funduszu Wyborczego na rachunek komitetu wyborczego.

Tym samym, skutkiem odrzucenia sprawozdania finansowego P o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym będzie utrata prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których partia polityczna byłaby uprawniona do jej otrzymywania. Utrata prawa do subwencji dotyczy kwoty około zł.

Uchwałę PKW z października 2016 r. zaskarżyła w całości P
Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie następujących przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych:

- 1) art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 tej ustawy w związku z art. 38d tej ustawy, przez ich nieprawidłowe zastosowanie polegające na odrzuceniu sprawozdania, mimo niekonstytucyjności wyżej wymienionych przepisów z uwagi na ich niezgodność z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 35 ust. 2 tej ustawy, przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że P sfinansowała kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego, podczas gdy otrzymała zwrot środków, które w dniu sierpnia 2015 r. zostały przebrane z konta bieżącego partii na konto komitetu wyborczego P ;
- 3) art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 35 ust. 2 tej ustawy, przez ich niewłaściwą interpretację polegającą na przyjęciu, że finansowanie przez partię polityczną udziału w wyborach z pominięciem Funduszu Wyborczego partii stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej, podczas gdy jedynie dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego może stanowić podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej;
- 4) art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 35 ust. 2 tej ustawy, przez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że dokonanie przelewu bezpośrednio z rachunku bieżącego partii na rachunek komitetu wyborczego stanowi dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego, podczas gdy dokonanie przelewu na rzecz komitetu wyborczego nie stanowi wydatku na kampanię wyborczą.

Niezależnie od powyższych zarzutów pełnomocnik P zarzucił także naruszenie:

5) art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 35 ust. 2 tej ustawy w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego, przez ich błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania finansowego P na skutek przekazania przez partię środków bezpośrednio z jej rachunku bieżącego na rachunek komitetu wyborczego, podczas gdy sytuacja taka stanowi przyjęcie przez komitet wyborczy środków pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy i w sytuacji takiej zastosowanie znajdzie zawsze ustawa szczególna, tj. Kodeks wyborczy, przewidujący w takim wypadku sankcję w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej.

Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt , Sąd Najwyższy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Warto zauważyć, że w przedmiocie zaskarżenia SN wskazał, że „podstawę prawną podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały stanowiły art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Przepisy te są objęte pytaniem prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Skutek odrzucenia sprawozdania finansowego przewiduje art. 38d ustawy o partiach politycznych. Przepis ten nie stanowił, co prawda, podstawy prawnej wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały, jednak skutek w nim przewidziany wynika *ex lege* i jest «automatycznym» następstwem odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej. Stąd pytanie prawne co do zgodności z Konstytucją dotyczy także tego przepisu. Z niego bowiem wynika dla partii politycznej dotkliwa sankcja związana z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii przez Państwową Komisję Wyborczą”.

Poważne wątpliwości SN co do zgodności z Konstytucją RP budzą wymienione w sentencji postanowienia przepisy ustawy 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 (art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych), niezależnie

od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

2) przewidują «automatyczny» skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d ustawy o partiach politycznych), niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

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 Kodeksu wyborczego, kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach”.

Zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu przez SN pytanie prawne ma charakter zakresowy, jako że „Sąd Najwyższy nie kwestionuje zgodności z Konstytucją RP samej zasady nałożenia na partię polityczną sankcji w związku z naruszeniem przez partię reguł finansowania kampanii wyborczych (w szczególności – gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego). Poddaje natomiast w wątpliwość zgodność z Konstytucją regulacji, które przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego oraz «automatyczny» skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do jej otrzymywania, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, a także bez uwzględnienia tego, że sankcję za takie naruszenie (w postaci utraty części subwencji) przewidują już przepisy Kodeksu wyborczego [...]. Z zakwestionowanych

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

SN zwrócił również uwagę na brak zróżnicowania sankcji w przypadku wystąpienia uchybień w sprawozdaniach finansowych partii politycznych, jak i ich komitetów wyborczych, wskazując, że przepis z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych „należy uznać za zbyt ogólny i rygorystyczny ze względu na to, że daje podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w każdej sytuacji naruszenia przepisów wymagających gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze wyłącznie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, niezależnie od skali i przyczyn ich naruszenia oraz wartości środków zgromadzonych lub wydatkowanych w ten sposób, chociaż sankcja grożąca partii politycznej za naruszenie tych przepisów może zaważyć na egzystencji partii”, a także nadmieniając, że „ustawa o partiach politycznych (w art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d) zrównuje wszelkie naruszenia przez partię polityczną prawa (przepisów regulujących zasady finansowania kampanii wyborczych) bez względu na to, czy naruszenie to zostało dokonane w sposób zawiniony, czy też niezawiniony, a w przypadku zawinionym nie różnicuje stopnia winy (umyślność, rażące niedbalstwo, zwykłe zaniechanie lub błąd). Nie bierze również pod uwagę skali naruszeń prawa, powodując takie same skutki (utrata prawa do subwencji na 3 lata), gdy nieprawidłowości dotyczyły kwoty kilku złotych albo kilku milionów złotych”. SN wyraził również opinię, że art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych „nie przewiduje ustawowych kryteriów pozwalających na ustalenie i ocenę, jakie zachowania powinny się mieścić w zakresie zastosowania tego przepisu”. Jak zauważył SN, ustawodawca nie wyposażył PKW w kompetencje do oceny naruszeń w sprawozdaniach finansowych partii politycznych, jak i ich komitetów wyborczych, gdyż „Państwowa Komisja Wyborcza jako organ władzy

publicznej działający na podstawie prawa i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek ocen dotyczących okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, jeżeli prawo stanowione jej na to nie pozwala (nie przewiduje i nie dopuszcza takich ustaleń i ocen). W efekcie Państwowa Komisja Wyborcza jako organ, który przyjmuje sprawozdania finansowe partii politycznych, została pozbawiona możliwości oceny charakteru ewentualnych naruszeń prawa, jej rola sprowadza się do stwierdzenia naruszenia (np. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), które prowadzi do odrzucenia sprawozdania (art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych) z dalszą konsekwencją w postaci pozbawienia partii politycznej *ex lege* prawa do subwencji (art. 38d ustawy o partiach politycznych), bez względu na to, co było przyczyną stwierdzonego naruszenia prawa, jaki to naruszenie miało charakter i skalę, z czego wynikało, czy było zawinione przez osoby zajmujące się finansową stroną działalności partii, w jaki sposób wpłynęło na wizerunek partii jako osoby prawa publicznego, społeczne postrzeganie jej jako podmiotu rzetelnego i dbającego w należyty sposób o przejrzystość i zgodność z prawem jej działań”. Na opisany wyżej budzący wątpliwości SN „automatyzm” odrzucenia przez PKW sprawozdań finansowych powołała się w toku postępowania P , wskazując, że „[...] naruszenie przez partię polityczną P art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych stanowi przesłankę odrzucenia jej sprawozdania finansowego na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy. Powołane przepisy mają przy tym charakter kategoriyczny i nie pozostawiają żadnego marginesu na ocenę stopnia ich naruszenia lub tego, czy nastąpiło ono wskutek umyślnego działania osoby dokonującej wpłaty na rzecz Komitetu Wyborczego, czy też osoba ta działała pod wpływem błędu. Nie ma też znaczenia dla oceny sprawozdania finansowego partii politycznej wysokość kwoty środków wydatkowanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych.

Stanowisko przyjęte przez PKW w tej kwestii jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w postanowieniach: z 17 września 2004 r., III SW 44/04, z 2 września 2005 r., III SW 9/05 oraz III SW 10/05, z 4 sierpnia 2006 r., III SW 16/06”. Na kategoriyczność przepisów zarówno ustawy o partiach politycznych, jak i Kodeksu wyborczego, wskazała także PKW, nadmieniając, że

„Państwowa Komisja Wyborcza była obowiązana odrzucić oba sprawozdania finansowe, a konsekwencje w postaci pomniejszenia subwencji oraz pozbawienia prawa do niej następują z mocy prawa i nie mogą mieć wpływu na treść postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, związanej kategorycznymi przepisami art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego oraz art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych”.

Biorąc pod uwagę powyższe, zasadnicze wątpliwości SN budzi to, czy opisany wyżej stan prawny urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz „czy swoisty „automatyzm” konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej (pozbawienie jej *ex lege* prawa do otrzymywania subwencji przez następne 3 lata) jest uzasadniony z punktu widzenia zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP), a także zasady proporcjonalności w zakresie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP)”.

Art. 11 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z tego przepisu można wyprowadzić normę stanowiącą gwarancję wolności tworzenia i działania zrzeszeń, jakimi są partie polityczne¹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji RP oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich. Partie polityczne są właśnie jedną z form organizacyjnych, w ramach której wolność taka może być realizowana². W wyroku z 8 marca 2000 r. (sygn. akt P 1/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że partia polityczna jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony natomiast przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego demokratycznego porządku prawnego.

¹ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 280.

² *Ibidem.*, s. 288; tak też Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00).

Partie należy uznać z ustrojowego punktu widzenia za szczególną kategorię zrzeszeń obywatelskich, których rola polega na udziale w kształtowaniu polityki państwa³. Wyznaczyć więc można wynikające z Konstytucji RP dwa ujęcia: przedmiotowe, dotyczące partii jako instytucji ustroju politycznego (art. 11) oraz podmiotowe, gwarantujące wolność zrzeszania się obywateli w partii (art. 58)⁴.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że prawo zrzeszania się obywateli w partii polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę procedur korzystania z tego prawa. Wszelkie ograniczenie wolności i praw może nastąpić jednak tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych, bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Ponadto, ograniczenia wolności mogą być wprowadzane tylko w niezbędnym zakresie, w razie konieczności, oraz co ważne, tylko w niezbędnym wymiarze. Ustawodawca może więc nakładać różnego rodzaju ograniczenia pod warunkiem, że pozostawać będą one w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszego pisma.

Wszelkie rozwiązania, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie partii politycznych powinny być skonstruowane z namysłem. Tymczasem, w myśl rozpatrywanych przepisów art. 38a ust. 1 pkt. 3 i art. 38a ust. 2 pkt. 5 ustawy o partiach politycznych, odrzucenie sprawozdania partii następuje we wskazanych przypadkach naruszenia przepisów ustawy bez względu na okoliczności i skalę naruszenia. Jak już zostało zauważone, stosownie do postanowienia art. 38d ustawy o partiach politycznych, w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania, partia polityczna „traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania”.

Należy zauważyć, że obowiązujący system finansowania partii politycznych wprowadzono w 2001 roku. Uchwalając nową Ordynację wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP 12 kwietnia 2001 roku (Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 ze zm.),

³ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 280.

⁴ A. Ławniczak, A. Preisner, *Wolność zrzeszania się w partii polityczne* [w:] M. Jabłoński, *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

dokonano poważnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych. Ustalono, że podstawą finansowania będą środki publiczne przekazywane na działalność partii w postaci subwencji na cele statutowe. Ograniczono inne źródła pozyskiwania funduszy, m.in. całkowicie zakazując finansowania przez osoby prawne. Partie mogą być odtąd finansowane ze składek członkowskich, darowizn (w określonej wysokości i tylko od osób fizycznych), spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz ze środków publicznych: wspomnianych już stałych subwencji budżetowych oraz dotacji związanych z kosztami niektórych kampanii wyborczych (do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego). Partie polityczne mogą również zaciągać kredyty.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, finansowanie partii politycznych z budżetu państwa „może być usprawiedliwione i prawnie dopuszczalne – partie są bowiem zgodnie z przyjętym w Polsce modelem prawnym składnikiem systemu parlamentarnego” (por. uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1994 r. w sprawie K 8/94). Taki system budżetowego i pozabudżetowego finansowania partii znajduje także poważne oparcie w zaleceniach Rady Europy i OBWE⁵. Zgodnie z danymi Instytutu IDEA, w zdecydowanej większości państw europejskich występują różne formy finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Warto podkreślić, że wprowadzając nowy system finansowania partii politycznych w Polsce w 2001 roku, jego twórcy założyli, że będzie skutecznie ograniczać sytuacje korupcjogenne w tak newralgicznej sferze, jaką jest finansowanie polityki. Ponadto system taki miał wpłynąć na realizację zasady równych szans w polityce, w tym także równych szans wyborczych, gdyż uniezależniać to miało ugrupowania polityczne od zasobności finansowej sympatyków lub jej ewentualnych sponsorów⁶.

Na podstawie analizy funkcjonowania systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa należy sformułować wniosek, że wskutek wprowadzenia finansowania z budżetu państwa w 2001 roku, wszelkie inne przychody partii politycznych pochodzące z innych dozwolonych źródeł, takich jak m.in. składki członkowskie, czy darowizny od osób fizycznych stanowią zdecydowanie mniejszą, w większości przypadków wręcz

⁵ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015; J. Zbieranek, *Miedzy srodkami publicznymi a wpłatami od obywateli. Propozycje finansowania partii politycznych*, Warszawa 2016.

⁶ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 288-289.

marginalną część partyjnych budżetów⁷. Nie ulega wątpliwości, że przy jednoczesnym całkowitym zakazie finansowania partii przez osoby prawne, subwencje z budżetu państwa stały się podstawowym źródłem przychodu partii politycznych, które na podstawie wyniku wyborów do Sejmu (uzyskania odpowiedniego poparcia) spełniły ustawowe warunki dla ich otrzymania z budżetu państwa. Potwierdzają to m.in. obliczenia procentowego udziału kwot subwencji w przychodach partii, które wynikają ze „Sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych przez partie polityczne” przekazywanych PKW. I tak, w 2013 roku (rok, w którym nie odbywały się wybory) subwencje z budżetu państwa stanowiły odsetki przychodów poniższych ugrupowań wynoszące: Platforma Obywatelska RP – 78%, Prawo i Sprawiedliwość – 86%, Ruch Palikota/ Twój Ruch – 98%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 75%, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 62%⁸. Z kolei w 2015 roku (rok wyborczy) było to: Prawo i Sprawiedliwość – 78,52%, Platforma Obywatelska RP – 75,50%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 70,37%, Twój Ruch – 99,70%, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 71,67%⁹. Powyższe tendencje są w praktyce funkcjonowania polskich partii politycznych po 2001 roku ugruntowane. Stanowią zresztą przedmiot częstej krytyki przez środowiska eksperckie, jako zbyt duże uzależnienie partii od środków z budżetu państwa¹⁰. Warto podkreślić, że składki od członków nie przekraczają zwykle 3% przychodów wspomnianych partii politycznych, nie dając podstaw do stabilnego pokrywania nawet podstawowych potrzeb struktur partii politycznych¹¹.

Utrata subwencji przysługującej z budżetu państwa w zdecydowanie negatywny sposób wpływa więc na funkcjonowanie partii politycznej, a w szczególności na realizację celu istnienia partii politycznych, jakim jest oddziaływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. W nawiązaniu do celów subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych należy podkreślić, że utrata prawa do subwencji jest związana z równością szans w polityce, bowiem znacząco ogranicza ona możliwości podejmowania konkurencji politycznej w wyborach i podejmowania skutecznej rywalizacji z innymi ugrupowaniami. Jak podkreśla się w doktrynie: „Realne znaczenie na scenie politycznej ma

⁷ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.

⁸ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych*, Gdańsk 2016 (maszynopis).

⁹ K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, T. XII, s. 79.

¹⁰ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.

¹¹ Szerzej: T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 5.

jednak znacznie mniej partii, których liczba wynosi co najwyżej kilkanaście. Za partie takie traktuję te [...], których przedstawiciele są wybierani w skład Sejmu i Senatu, bądź które w następstwie wyborów parlamentarnych – otrzymują subwencję z budżetu państwa”¹². Należy w pełni zgodzić się więc z opiniami, że pozbawienie partii politycznej subwencji na okres 3 lat *de facto* skutkuje jej marginalizacją, ograniczeniem możliwości działania, rozwoju, a tym samym może prowadzić do jej faktycznej likwidacji¹³. Stanowić to będzie w tym wymiarze znaczące ograniczenie możliwości korzystania z wolności zrzeszania się przez obywateli, w rozumieniu członkostwa, a także wspierania ugrupowania, z którego programem obywatele się najbardziej utożsamiają.

Należy podkreślić, że zakończenie faktycznej działalności partii politycznej nie jest w każdym razie równoznaczne z formalnym zakończeniem istnienia partii politycznej skutkującym wykreśleniem z rejestru. Wiele partii bowiem pozostaje w rejestrze, mimo że w praktyce nie prowadzi żadnej aktywności politycznej. W tym kontekście należy przywołać przykłady partii politycznych Liga Polskich Rodzin i Samoobrona, które nie otrzymywały po 2007 roku subwencji z budżetu państwa. W późniejszych latach w praktyce ich aktywność (rozumiana jako wypełnianie wolności zrzeszania się obywateli przejawiająca się m.in. w działalności organizacyjnej) była śladowa, natomiast wypełnianie podstawowych funkcji partii politycznych miała miejsce w znikomym stopniu (nie przejawiając się m.in. w udziale w wyborach). Ugrupowania te pozostały na obrzeżach polityki, nie dając sympatykom możliwości prezentowania swoich poglądów, a także realizowania się w organizacji.

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

¹² K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, T. XII, s. 79.

¹³ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych*, Gdańsk 2016 (maszynopis).

formułowane są, m.in. właśnie w związku z tymi tendencjami, postulaty zmniejszenia progu poparcia w wyborach do Sejmu uprawniającego do otrzymywania subwencji z 3% do 1%, dowodząc że obecna regulacja w tej mierze jest zbyt restrykcyjna i wyklucza mniejsze partie z faktycznej rywalizacji politycznej i powoduje zepchnięcie ich, bez środków z budżetu państwa, w polityczny niebyt¹⁴.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepisy zawarte w art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych, a w szczególności sankcja którą przewidują, mogą w znaczący sposób ograniczyć, lub nawet uniemożliwić funkcjonowanie partii politycznych. Jak zauważa się w doktrynie: „Sens kary tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa”¹⁵. Trudno jednak uznać, że sankcja prowadząca *de facto* do eliminacji partii politycznej spełnia takie kryteria. Jak zauważa były Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia Ferdynand Rymarz: „Nadmierna wydaje się sankcja obowiązująca w przypadku odrzucenia sprawozdania [...] w postaci całkowitej utraty prawa do subwencji w następnych trzech latach. Kara taka może stawiać pod znakiem zapytania materialny byt partii”¹⁶.

Powołane przepisy ustawy o partiach politycznych przyjmują, że PKW zobligowana jest odrzucić przedłożone przez partie polityczne sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego z mocy prawa, jeżeli zaistnieje co najmniej jedna z ustawowych przesłanek określonych w art. 38a ust 2 i 3. Przesłanki te obejmują sytuacje, gdy partia polityczna: prowadziła działalność gospodarczą, pozyskiwała środki finansowe ze zbiorów publicznych, gromadziła środki finansowe poza rachunkiem bankowym, przyjmowała lub pozyskiwała środki finansowe z niedozwolonych źródeł, gromadziła lub dokonywała wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego, gromadziła środki finansowe Funduszu Wyborczego poza oddzielnym

¹⁴ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.

¹⁵ K. Kubuj, *Opinia prawna na temat utraty przez partie polityczne prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w myśl art. 38d ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, Zeszyty Prawnicze BAS 2015, nr 2.

¹⁶ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

rachunkiem bankowym lub przyjmowała wartości niepieniężne z naruszeniem ustawy. Ponadto skutek taki następuje również, gdy dojdzie do poręczenia kredytu w sposób nieprzepisany ustawą, a także w razie nieprawidłowości przy regulowaniu zobowiązań przez partię.

Należy w tym miejscu podkreślić że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o partiach politycznych, Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek przyjąć lub odrzucić sprawozdanie, bez możliwości oceny charakteru i skali naruszeń, potwierdzając jedynie zaistnienie okoliczności skutkujących przyjęciem lub odrzuceniem sprawozdania. Taki stan prawny niweczy racjonalność regulacji, a jak zauważył były Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia Ferdynand Rymarz: „uzasadnione byłoby zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń. Obecna, surowa sankcja jest mechanicznie stosowana bez względu na rozmiar naruszeń praw”¹⁷.

Tym samym w razie stwierdzenia wystąpienia przesłanek powodujących odrzucenie sprawozdania skutki tego odrzucenia będą takie same bez względu na skalę naruszenia, a także umyślność czy też nieumyślność działania osoby, która dopuściła się naruszenia.

Zastosowanie wymienionej wyżej sankcji jest w głównej mierze konsekwencją naruszenia prawa, jednak faktyczny brak możliwości zróżnicowania sankcji (nakładana jest ona gdy nieprawidłowości dotyczą kwoty kilku złotych, jak też kilkudziesięciu milionów złotych i jej wymiar jest niezmienny), a także „automatyzm” odrzucenia sprawozdania finansowego, budzi w pełni uzasadnione wątpliwości. Ustawodawca nie różnicuje uchybień i naruszeń w gospodarce finansowej partii politycznych, a skutki znikomego uchybienia mogą być niewspółmiernie dotkliwe, a nawet mieć skutek w postaci zakończenia funkcjonowania partii politycznej – wziawszy pod uwagę opisane już we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, realia funkcjonowania systemu finansowania partii politycznych w Polsce.

Warto zauważyć również, że brzmienie przepisów art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych budzi bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne. W piśmiennictwie wskazuje się, że nie jest oczywista interpretacja zgodnie, z którą partia polityczna traci prawo do otrzymywania subwencji

¹⁷ Ibidem.

na okres 3 lat, ale okres ten kończy się każdorazowo wcześniej, jeśli nastąpi zakończenie kadencji Sejmu i nowe wybory. Brak jasności w tej kwestii, a jednocześnie świadomość ogromnych konsekwencji jakie wynikają z utraty subwencji, miały nawet w niektórych przypadkach wpływać na podejmowanie decyzji politycznych przez ugrupowania polityczne. Przywołuje się przy tym przykład wyborów 2007 roku¹⁸. Jak zauważa się w doktrynie: „Przepisy te, zwłaszcza odnoszące się do sprawozdań, rodzą poważne rozbieżności interpretacyjne. Należy bowiem pamiętać, że subwencje wypłacane są partiom politycznym do końca kadencji. Powstaje zatem pytanie, czy kara może obowiązywać dłużej niż kadencja, w szczególności, gdy doszło do jej skrócenia. W literaturze przedmiotu są w tym przypadku różne interpretacje. Jedni autorzy uważają, że koniec kadencji oznacza, że nie mogą mieć zastosowania wszelkie związane z nią kary. Inni [...] uznają, że kara będzie niezależnie od końca kadencji i partia polityczna nie może otrzymywać subwencji również w kolejnej kadencji (a może nawet kadencjach). Tak znaczne rozbieżności w wykładni postanowień ustawy o partiach politycznych ukazują bardzo wyraźnie wady tej regulacji”¹⁹.

Brak właściwej i jasnej sankcji w ustawie o partiach politycznych budzi więc poważne wątpliwości w kontekście zgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności zawartej w tym przepisie doniosłej zasady przyzwoitej legislacji. Z zasady tej w sposób oczywisty wywodzi się, m.in. zasada dostatecznej określoności, która nakazuje ustawodawcy formułowanie przepisów prawa w taki sposób, aby ich interpretacja w procesie stosowania prawa nie budziła wątpliwości. Przepisy powinny być jednoznaczne, powinny we właściwy sposób spełniać swoje funkcje i pozwalać osiągnąć zamierzone cele. W oczywisty więc sposób stanowione przez ustawodawcę przepisy nie mogą powodować żadnych rozbieżności w procesie stosowania prawa. Dopiero wówczas, gdy spełnione są te warunki podstawowe, treść przepisu może być oceniana w aspekcie pozostałych kryteriów (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Omawiane przepisy ustawy o partiach politycznych budzą również bardzo poważne wątpliwości w kontekście wypełniania zasady *ne bis in idem*. W pewnych okolicznościach

¹⁸ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 287.

¹⁹ K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, T. XII, s. 90-91.

(w tym analizowanym w poniższym stanowisku) partia polityczna za to samo naruszenie prawa, jest poddawana – kolejno dwóm bardzo poważnym i dolegliwym sankcjom na mocy dwóch różnych ustaw – regulującego problematykę wyborów - Kodeksu wyborczego oraz ustawy o partiach politycznych. Należy zauważyć, że Kodeksie wyborczym ustanowiono m.in. szczegółowe limity dla przychodów i wydatków wyborczych. Wprowadzono również szereg obowiązków dla komitetów (m.in. gromadzenia środków pieniężnych na rachunku bankowym oraz prowadzenia rachunkowości na zasadach właściwych dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej). Źródła finansowania komitetów wyborczych zostały w ustawie przedstawione w odmienny sposób, w zależności od jego rodzaju. Należy zauważyć, że komitet wyborczy utworzony przez partie polityczne może być finansowany wyłącznie z Funduszu Wyborczego danej partii. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych fundusz taki tworzy się w celu finansowania udziału partii we wszelkiego rodzaju wyborach i w związku z tym wszystkie bez wyjątku wydatki poniesione przez partie na cele związane z wyborami mogą być dokonywane wyłącznie za pośrednictwem tego funduszu. Wpłaty na jego rzecz mogą pochodzić jedynie z darowizn, spadków i zapisów oraz wpłat własnych partii politycznych (art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

Zgodnie z Kodeksem wyborczym, to na pełnomocników komitetów wyborczych nałożono obowiązek przedłożenia PKW sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów. Natomiast PKW przyjmuje bez zastrzeżeń, przyjmuje ze wskazaniem uchybień, bądź w przypadku stwierdzenia naruszenia przez komitet wyborczy prawa, odrzuca sprawozdanie finansowe. Kodeks wyborczy wskazuje w art. 144 szereg nieprawidłowości, które skutkować muszą odrzuceniem sprawozdania komitetu wyborczego. Co warto podkreślić – w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez partię polityczną, bezwzględna, stosowana w każdym przypadku podstawą odrzucenia sprawozdania jest dysponowanie przez ten komitet środkami finansowymi pochodzącymi z innego źródła niż Fundusz Wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego).

Komitety wyborcze, których sprawozdania finansowe zostały odrzucone muszą liczyć się z konsekwencjami finansowymi. W przypadku, jeśli komitetom (w tym komitetom partii politycznych) przysługuje dotacja podmiotowa, jest ona obniżana o kwotę

równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. W przypadku kiedy partii politycznej przysługuje subwencja z budżetu państwa, jako sankcja za wspomniane naruszenie prawa, subwencja ta pomniejszona zostaje również o kwotę równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Ustalono jednak, że powyższe pomniejszenie dotacji i subwencji nie może przekraczać 75% wysokości dotacji i 75% subwencji.

Należy wyraźnie jednak podkreślić, że partia polityczna, której sprawozdanie komitetu wyborczego zostaje odrzucone na podstawie Kodeksu wyborczego z powodu przekazania komitetowi wyborczemu przez partię środków z pominięciem Funduszu Wyborczego (i poniosła konsekwencje z tego tytułu w postaci pomniejszenia subwencji o kwotę równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów), ponosi sankcję po raz drugi – w zakresie przewidzianym w ustawie o partiach politycznych, w związku ze złożeniem sprawozdania. Z tego samego bowiem powodu – przekazania przez partię środków z pominięciem Funduszu Wyborczego, „automatycznie” PKW dokonuje w późniejszym czasie 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 poprzednim roku kalendarzowym (zgodnie z art. 38 ustawy o partiach politycznych), po stwierdzeniu wystąpienia sytuacji, bez względu na okoliczności, skalę, czy stopień winy – dokonania naruszenia przez partię polityczną. Powoduje to utratę przez partię subwencji na kolejne 3 lata (zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt. 5 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych).

W takim ujęciu w oczywisty sposób przepisy ustawy o partiach politycznych stanowią dla partii drugą, wyjątkowo dolegliwą i zagrażającą jej funkcjonowaniu, sankcję. Jak słusznie zauważył Ferdynand Rymarz: „Wątpliwości prawne budzi [...] dopuszczalność, w pewnych przypadkach, dwukrotnego ukarania pomniejszeniem subwencji za to samo przewinienie. Raz za odrzucenie sprawozdania wyborczego ze względu na «przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tej partii» [...] drugi – za odrzucenie sprawozdania partyjnego ze względu na «dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze

lub referendalne z pominięciem Funduszu Wyborczego» (art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych)²⁰.

W tym zakresie regulacja nie jest zgodna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa, naruszając zasadę prawidłowej legislacji, a także doniosłą zasadę zakazującą podwójnego sankcjonowania (karania) za to samo naruszenie²¹ – *ne bis in idem*. Zasada ta jest rozpatrywana w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jako zasada prawa karnego. Warto zauważyć, że zasada ta odnosi się jednak nie tylko do stosowania kar za przestępstwo, lecz również innych środków represyjnych (penalnych), m.in. sankcji karnoadministracyjnych. Bez wątplenia pogląd taki można również zastosować względem innych sankcji nakładanych na inne niż osoby fizyczne podmioty prawa. W tym kontekście należy bowiem przywołać wyjątkową, nieproporcjonalną represyjność podwójnej sankcji zawartych w art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego oraz w art. 38 d ustawy o partiach politycznych, które mogą w konsekwencji poważnie zagrozić funkcjonowaniu partii politycznych.

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, utrata subwencji w konsekwencji 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 poprzednim roku kalendarzowym, prowadzi bezpośrednio do ograniczenia, a w skrajnej sytuacji przekreślenia wolności zrzeszania się zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, z którym związane są partie polityczne²². Również art. 11 (i powiązany art. 13) Konstytucji RP, choć zawarte w jej rozdziale pierwszym są ściśle powiązane z prawami i wolnościami jednostki, a ich umieszczenie już na początku Konstytucji RP podkreśla jedynie ich wagę w państwie demokratycznym. W kwestii zbadania powołanych przepisów ustawy o partiach politycznych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodzić się należy, że: „[...] za dopuszczalnością stosowania art. 31 ust. 3 jako wzorca oceny konstytucyjności przemawia skutek spowodowany przez odrzucenie sprawozdania partii, o którym mowa

²⁰ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r. (P 29/09).

²² R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 288.

w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. W rezultacie zastosowania tego przepisu następuje ograniczenie, a w skrajnej sytuacji przekreślenie wolności zrzeszania się zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, któremu podlegają partie polityczne”²³.

Bez wątpienia system kontroli finansowania partii politycznych, a także mechanizmy sankcji jakie przewidują przepisy ustawy o partiach politycznych zostały ustanowione w celu zapewnienia przejrzystości i transparentności życia publicznego. Zapewniając jednak gwarancje dla tej ważnej zasady – wachlarz sankcji powinien być możliwie proporcjonalny do naruszenia prawa, a w żadnym zakresie nie może być jednocześnie, poprzez niewłaściwą, nieracjonalnie dolegliwą, mającą represyjny charakter konstrukcję, przyczyną nadmiernego ograniczenia innych praw i wolności.

Powyższe rozważania prowadzą więc wyraźnie do wniosku, że w odniesieniu do art. 58 Konstytucji RP art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi jego dopełnienie i również względem tego przepisu ustawy zasadniczej należy rozpatrywać wskazane przepisy ustawy o partiach politycznych.

Wobec powyższego należy zbadać, czy w przypadku kwestionowanych w przedmiotowej sprawie przepisów spełnione są warunki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Konstytucja RP formułuje klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń sformułowanych w niej praw i wolności. Ustalenie granic konstytucyjnych praw i wolności może zostać dokonane wyłącznie w akcie normatywnym, jakim jest ustawa²⁴. Wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest dopuszczalne przy spełnieniu konkretnych przesłanek.

Przechodząc do analizy przepisów ustawy o partiach politycznych, należy zauważyć, że można uznać za spełnioną przesłankę formalną, bowiem ograniczenia mają charakter ustawowy, zostały zawarte w ustawie o partiach politycznych.

Pierwszą przesłanką materialną związaną z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest cel ograniczenia. Dopuszczalne cele legitymizujące ograniczenie praw i wolności to: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności

²³ *Ibidem*.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 174.

publicznej, wolności i prawa innych osób. W przedmiotowej sprawie jako cele uzasadniające wprowadzenie ograniczenia można uznać: porządek publiczny oraz ochronę wolności i praw innych osób.

Sankcja w postaci utraty prawa do subwencji w zamierzeniu ustawodawcy ma skutecznie pełnić funkcję represyjną wobec partii politycznych, w zdecydowany, stanowczy sposób wpływając na prowadzenie przez nie polityki finansowej z poszanowaniem przepisów, ze starannością i terminowością. Istotny w tym kontekście jest wymiar zapewnienia zasady transparentności partyjnych finansów. Niewątpliwie na przeciwnym biegunie obecnej regulacji byłby brak jakiejkolwiek sankcji za uchybienia i naruszenia dotyczące finansowania partii politycznych. Warto zauważyć, że stan taki miał miejsce w Polsce na początku lat 90-tych i jest oceniany jednoznacznie negatywnie. Ówczesna, bardzo szczątkowa regulacja w tej materii sprzyjała bowiem patologiom w tej sferze życia publicznego²⁵. Brak jakichkolwiek wymogów i sankcji mogłyby stanowić swoistą zachętę do naruszenia, czy też obchodzenia prawa.

Analizowana sankcja ma bez wątpienia zapewnić podstawowe standardy uczciwości rywalizacji politycznej. Ewentualna nieuzasadniona przewaga uzyskana przez partie polityczne wskutek niedozwolonych praktyk w sferze rozliczeń finansowych ma być niwelowana poprzez zastosowanie tej sankcji.

Kolejnym kryterium materialnym oceny dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jest wskazana przez Trybunał Konstytucyjny zasada proporcjonalności, która wymaga, aby wprowadzone ograniczenie cechowało się przydatnością, koniecznością i proporcjonalnością w wąskim znaczeniu (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

Wymóg przydatności nakazuje badać analizowaną w przedmiotowej sprawie sankcję pod kątem jej celowości i wykonalności. Konieczność regulacji oznacza z kolei sytuację, w której wszelkie inne środki przepisane prawem nie znajdują zastosowania, bądź też są niewystarczające. O proporcjonalności (w wąskim znaczeniu) można mówić z kolei wówczas, gdy wartości, które ma prawo chronić są istotnie ważniejsze niż wartości, których dotyczy ograniczenie.

²⁵ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.

Rozpatrując zasadę proporcjonalności należy zauważyć, że „z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej strony winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zawsze chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób i w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków” (wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98).

Jak już zostało podniesione we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, nie można odmówić analizowanej sankcji wynikającej z ustawy o partiach politycznych celowości. Przejawia się ona przez próbę zidentyfikowania i przeciwdziałania sytuacjom korupcjogennym oraz nieprawidłowościom finansowym w funkcjonowaniu partii politycznych. Analizując uregulowanie sankcji przewidzianych w omawianych przepisach ustawy o partiach politycznych należy stwierdzić, że nie jest ona środkiem pozwalającym realnie osiągnąć założony cel względem wszystkich partii politycznych, które dokonały uchybień, nieprawidłowości w gospodarce finansowej. Analizowana sankcja może być nakładana jedynie na partie polityczne, które uczestnicząc samodzielnie w wyborach, uzyskały w skali kraju co najmniej 3% głosów ważnych w wyborach do Sejmu RP, lub wchodziły w skład koalicji, która uzyskała w skali kraju co najmniej 6% głosów ważnych. Tym samym wyłączone spod zakresu podmiotowego analizowanej sankcji zostały partie polityczne, które, uczestnicząc samodzielnie w wyborach, nie uzyskały w skali kraju 3% głosów ważnych oraz partie, wchodzące w skład koalicji, która nie uzyskała w skali kraju co najmniej 6% głosów ważnych. Należy zastanowić się, czy wobec powyższego partie polityczne, którym nie należy się prawo do subwencji na podstawie ustawy, ponoszą jakiegokolwiek konsekwencje z tytułu dokonanych uchybień lub naruszeń w prowadzeniu finansów partyjnych. Dodatkowo, jak zauważa się w doktrynie: „[...] nasuwa się pytanie, jaki byłby sens ustanawiania *de iure* sankcji polegającej na pozbawieniu uprawnienia, która *de facto* mogłaby dotyczyć tylko i wyłącznie te partie polityczne, które w danym momencie z tego uprawnienia korzystają. Oznaczałoby to, że wobec wielu podmiotów objętych regulacją zawartą w art. 38d ustawy o partiach politycznych sankcja w niej przewidziana stanowiłaby rodzaj sankcji pozornej. Przyjęcie takiego założenia mogłoby w rzeczywistości

prorowadzić do braku staranności w prowadzeniu przez partie polityczne polityki finansowej oraz sprawozdawczości w tym zakresie”²⁶.

Kwestia ta budzi również poważne zastrzeżenia z uwagi na potencjalne naruszenie zasady równości wobec prawa. Z uwagi na nieprzedstawienie argumentacji w tym zakresie przez Sąd Najwyższy, kwestia ta pozostaje poza zakresem niniejszej analizy.

W kwestii konieczności zastosowania analizowanej sankcji dla osiągnięcia celu, należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który zważył, że „przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności” (wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 10/06).

W świetle powyższego należy podkreślić, że w odniesieniu do naruszeń prawa przewidzianych w art. 38a ust. 2 pkt. 5, są one ujawniane już na etapie kontroli sprawozdań komitetów wyborczych partii politycznych: „[...] w konsekwencji oznacza to, że środki finansowe przeznaczane na finansowanie kampanii wyborczej przez partyjne komitety wyborcze podlegają podwójnej kontroli – jako wydatkowane przez komitet wyborczy danej partii i jako wydatkowane przez partię, która ten komitet utworzyła”²⁷. Na tym etapie, jak już zostało wspomniane, nakładana jest na partię (pierwsza) sankcja.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że możliwe byłoby skuteczne sankcjonowanie nieprawidłowości finansowych w funkcjonowaniu partii politycznych bez konieczności pozbawiania ich prawa do subwencji, co jak wcześniej było już dowodzone, wpływa wprost na egzystencję partii politycznej²⁸ – „ustawodawca odstąpił bowiem od wymagań proporcjonalności, wybierając środek najbardziej uciążliwy (dotkliwsza od pozbawienia subwencji może być tylko likwidacja partii) zamiast najmniej uciążliwego”²⁹.

Zasada proporcjonalności w wąskim znaczeniu wymaga, aby ograniczenie ochrony prawnej jednego dobra lub interesu (tu: prawa do otrzymywania przez partie polityczne subwencji) kosztem innych chronionych prawem dóbr, interesu (tu: m.in. zapobieganie

²⁶ K. Kubuj, *Opinia prawna na temat utraty przez partie polityczne prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w myśl art. 38d ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, Zeszyty Prawnicze BAS 2015, nr 2, s. 91-92.

²⁷ T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 103.

²⁸ Ibidem, s. 155.

²⁹ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 290.

korupcji politycznej i utrzymanie transparentności finansowania partii politycznych, ochrona przed nielegalnym finansowaniem ugrupowań politycznych i uzyskiwaniem z tego tytułu nieuzasadnionych korzyści) było wyważone i uzasadnione – pozostawało w odpowiedniej proporcji.

Jak podkreśla się w doktrynie, powinno się dążyć do „optymalizacji obu tych dóbr, mieszczących się w regułach wyznaczanych przez zasadę proporcjonalności”³⁰. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1996 r., sygn. akt. K 11/94). Podobnie Trybunał zauważył, że w procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność prawodawca powinien „uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej jak i proceduralnej” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt. P 2/98).

Słusznym niewątpliwie zamierzeniem ustawodawcy było, by sankcja skutkowała wyrównaniem, w pewnym zakresie, szans partii politycznych w przypadku, gdy którakolwiek z nich odniosła korzyści wskutek naruszenia prawa. Wyrażna jest przy tym intencja ograniczenia ryzyka korupcji politycznej w funkcjonowaniu systemu partii politycznych, w tym m.in. bezprawnego uzyskiwania korzyści przez partie z podejrzanych źródeł. Daleko idące konsekwencje przywidziane przez art. 38d ustawy o partiach politycznych stanowią jednak bez wątpienia bardzo poważną dolegliwość. Zgodzić się należy, iż całkowita utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem najsurowszym i ostatecznym, możliwym do zastosowania jedynie, gdy analizowane naruszenie miało wybitnie szeroką skalę lub szczególnie naganny charakter i stanowiło poważne zagrożenie dla systemu partyjnego. W konstrukcji, jaką przewidują analizowane przepisy ustawy o partiach politycznych, brak jest zróżnicowania surowości sankcji względem naruszeń, co skutkuje sytuacją, w której jednakową sankcją obłożone są partie polityczne, które bądź to notorycznie nie przestrzegają wymogów przewidzianych dla finansowania partii politycznych, bądź też dopuściły się naruszenia jednorazowego, ale na znaczną skalę, jak i te, których naruszenia są relatywnie niewielkie, czasami wręcz dotyczące kwot

³⁰ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 28.

symbolicznych. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „nie ma podstaw, by z Konstytucji wydobywać nakaz równego traktowania przez prawo podmiotów czy sytuacji odmiennych, a w pewnych wypadkach takie równe traktowanie podmiotów czy sytuacji odmiennych może wręcz naruszać zasadę równości, bo oznaczać może dyskryminację lub faworyzowanie jednych podmiotów względem drugich” (orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt. K 15/97). Biorąc pod uwagę uwarunkowania przedmiotowej sprawy nie można wykluczyć, że efektem tego może być sytuacja, w której partie polityczne, które dopuszczają się nawet drobnych naruszeń, będąc świadome tego, że w związku z tym sprawozdanie finansowe i tak zostanie odrzucone, kontynuować będą naruszenia przepisów ustawowych. Z przykładu tego wynika wprost, że w tym wypadku analizowana sankcja nie będzie pełnić swojej roli.

Co więcej, o czym również nadmieniano w niniejszym stanowisku, zgodnie z ustawą o partiach politycznych PKW ma obowiązek w razie stwierdzenia naruszenia prawa, odrzucić przedłożone przez partię polityczną sprawozdanie. Oczywistym zatem jest, że sankcje mogą być nieproporcjonalne do naruszeń, gdyż ich proporcjonalności w obecnym stanie prawnym PKW nie rozważa, z uwagi na brak umocowania ustawowego. Analizowane przepisy ustawy o partiach politycznych w obecnym kształcie nie dają więc podstawy, by stwierdzić, że cel sankcji jest proporcjonalny do chronionego prawem dobra. Uwagę zwraca natomiast daleko idąca, dotkliwa sankcja o charakterze represyjnym za tego typu naruszenia przepisów prawa. Dlatego też patrząc na problem z punktu widzenia zasady proporcjonalności adekwatnym byłoby np. stosowanie sankcji finansowych, które stanowiłyby wielokrotność sum pieniężnych, które to sumy zostały uznane za pozyskane w sposób niezgodny z obowiązującym prawem. W przypadku świadczeń niepieniężnych wymagałoby to oszacowania wartości takich świadczeń, przyjmując ich realną wartość rynkową.

Należy w tym miejscu zauważyć i przywołać również ocenę przepisów regulujących powyższe kwestie dokonywaną przez organy międzynarodowe. W swoim raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE przedstawiła szereg ocen oraz obserwacji odnoszących się (obok kwestii związanych z finansowaniem kampanii wyborczych), do kwestii finansowania partii politycznych w Polsce. Warto zauważyć, że OBWE podkreśliła w swoim raporcie

wymogi płynące m.in. z rekomendacji Rady Europy, by sankcje za wykryte nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych były możliwie adekwatne i proporcjonalne do ich skali i charakteru. Dlatego też w raporcie wskazano konieczność rozważenia złagodzenia obecnych sankcji za relatywnie drobne nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych oraz kampanii wyborczych, a w szczególności rozszerzenie pewnego marginesu umożliwiającego organom wyborczym przyjęcie sprawozdania/ informacji finansowych, mimo pewnych stwierdzonych uchybień/ braków³¹.

Trzecią przesłanką materialną zawartą w zdaniu drugim z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest wymóg, by ograniczenia praw i wolności nie naruszały ich istoty. W przedmiotowej sprawie omawiana sankcja w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji nie ingeruje w istotę wolności zrzeszania się w partiach politycznych, formalnie partia polityczna wciąż może przyjmować nowych członków i funkcjonować na scenie politycznej. Jak już jednak wskazywano, do dyspozycji partii politycznej pozostają skrajnie ograniczone zasoby. Wraz z pozbawieniem partii politycznej prawa do subwencji ograniczone zostają w sposób znaczny jej perspektywy aktywności politycznej, co skutkuje najpierw stopniowym jej ustępowaniem z życia politycznego, a z czasem nawet zaprzestania jej działalności³². Jak zauważa się w doktrynie: „Zastosowanie [...] sankcji wobec partii politycznych tworzących komitety wyborcze może przesądzać o dalszej ich egzystencji, o czym przede wszystkim świadczy fakt, że przychody partii z subwencji oraz dotacji wypłacanych z budżetu państwa stanowią ponad 70 % całości ich przychodów [...] W związku z tym ich brak wiąże się z zakończeniem działalności partii (np. Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej), lub jej zmarginalizowaniem (Liga Polskich Rodzin, Socjaldemokracja Polska, Partia Demokratyczna [...])”³³. Tym samym analizowane przepisy ustawy przewidujące tego typu sankcję *de facto* mogą ograniczać kontynuację działalności partii politycznej, a „tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w sferę funkcjonowania partii politycznych pozostaje poza modelem konstytucyjnym relacji

³¹ Republic of Poland, *Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016.

³² F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

³³ T. Gašior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 155.

między władzą publiczną a partiami politycznymi”³⁴. Wprowadzone w ustawie rozwiązanie polega bowiem w istocie na arbitralnym ograniczeniu możliwości działania partii, co należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, do którego fundamentów Trybunał Konstytucyjny zalicza unikanie arbitralności w działaniu władz (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt. K 32/04).

Rozważania wymaga również przesłanka wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dotycząca dopuszczalność ograniczenia wolności zrzeszania się postrzegana z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego. Warto zauważyć, że „z punktu widzenia ochrony praw człowieka, jedną z najważniejszych cech państwa demokratycznego jest uznanie pluralizmu politycznego. Różnorodność poglądów i wielość ugrupowań politycznych są uważane za wartość, a podstawową zasadą funkcjonowania ustroju politycznego i metodą urzeczywistniania idei suwerenności narodu jest pokojowa rywalizacja o sprawowanie władzy państwowej między różnymi opcjami politycznymi”³⁵. Co za tym idzie, ograniczenia praw w tym obszarze mogą być „uzasadnione wyłącznie koniecznością obrony demokracji przed ugrupowaniami, które stwarzają realną groźbę jej obalenia, oraz potrzebą zapewnienia pewnego minimalnego poziomu sprawności funkcjonowania instytucji państwowych”³⁶. Trudno jednak znaleźć w analizowanej konstrukcji podstawę dla uznania konieczności jej stosowania w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa, tym bardziej, że jak już wspomniano – nieprawidłowości związane z finansowaniem partii politycznych o jakich mowa w art. 38a są identyfikowane już na etapie kontroli sprawozdań komitetów wyborczych partii politycznych.

Powyższa analiza wskazuje wyraźnie, że wynikająca z badanych przepisów ustawy o partiach politycznych sankcja w postaci utraty subwencji z budżetu państwa nie odpowiada powyższym kryteriom dopuszczalności ograniczenia praw i wolności.

Z zasadą demokratycznego państwa prawnego wiąże się ściśle zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny zważył, że zasada sprawiedliwości społecznej dotyczy szczególnego prawa, „jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania,

³⁴ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 287.

³⁵ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 173-174.

³⁶ *Ibidem*, s. 174.

jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. akt. SK 26/01).

Biorąc pod uwagę powyższe, odebranie partii politycznej prawa do subwencji bez brania pod uwagę skali naruszeń wynikających z ustawy o partiach politycznych (w świetle braku przyznania ustawowego takowej kompetencji PKW) nie realizuje zasady sprawiedliwości społecznej w związku z wspomnianym wcześniej i przedstawionym szerzej „automatyzmem” przewidzianym w regulacji, dotkliwością sankcji i powiązaniem z nią brakiem rozróżnienia między drobnymi pomyłkami a umyślnym czy notorycznym naruszaniem zasad finansowania partii politycznych celem uzyskania korzyści majątkowych, czy politycznych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. „ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych” (wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Sąd Najwyższy w swoim pytaniu prawnym zarzuca naruszenie art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, a więc niekonstytucyjne naruszenie prawa do ochrony praw majątkowych – w tym konkretnym przypadku – partii politycznej.

W zakresie rozważań nad tym zagadnieniem należy zwrócić uwagę, że należy brać pod uwagę nie tylko na ust. 1 art. 64 Konstytucji, ale również ustęp 2 traktujący o równości ochrony praw, jak również ust. 3 regulujący zakres ich ograniczeń w drodze ustawowej. Sprawa dotyczy bowiem ustawowego ograniczenia korzystania z prawa majątkowego przysługującego partiom politycznym *ex lege* na podstawie art. 28 ustawy o partiach

politycznych w przypadku uchybień i naruszeń uregulowanych w tejże ustawie (art. 38a ust. 1-2 oraz art. 38d).

Prawo do subwencji jest prawem majątkowym w wymiernej wartości i jak słusznie zauważył w pytaniu Sąd Najwyższy, stanowi w wielu wypadkach podstawę bieżącego funkcjonowania partii politycznych. Warto przywołać w tym miejscu pogląd doktryny, zgodnie z którym „[...] w przypadku subwencji dla partii politycznych mamy do czynienia z prawami nabytymi, gdyż wypłaty wynikają z ustawy, a partie polityczne mają zaplanowaną swoją działalność na wiele miesięcy, sporo przedsięwzięć jest rozłożonych w czasie i nie realizuje się jednorazowo. Związane z tym koszty miały być przy tym pokryte właśnie z otrzymanej subwencji. Są to zatem interesy w toku”³⁷.

W opinii SN nabywając prawo do subwencji, partia polityczna może ubiegać się również o finansowanie z kredytów bankowych, jako że prawo do subwencji może stanowić ich zabezpieczenie.

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego regulacji z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że Konstytucja gwarantuje każdemu oprócz prawa do własności także innego rodzaju prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia³⁸. Przepis ten nie precyzuje jednak chronionych przez siebie praw majątkowych, dlatego Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „[g]warancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Warto w tym miejscu podkreślić, iż regulacja konstytucyjna nie może być interpretowana w ten sposób, iż dotyczy praw majątkowych wynikających jedynie ze stosunków cywilnoprawnych. Ochronie podlegają [...] wszelkie prawa majątkowe w tym tzw. publiczne prawa majątkowe”³⁹.

Ochrona konstytucyjna obejmuje więc „inne prawa majątkowe” będące prawami podmiotowymi, które mają realizować określony interes majątkowy – będą to

³⁷ K. Skotnicki, *W sprawie wybranych kwestii dotyczących finansów partii politycznych*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 4(93), s. 198.

³⁸ Za *Komentarzem do art. 64 Konstytucji RP* autorstwa K. Zaradkiewicza: „Art. 64 Konstytucji RP wyróżnia dwie kategorie prawnych instrumentów przyporządkowania dóbr. Pierwszą stanowi „prawo własności” jako prawo majątkowe o najpełniejszej treści (derywat pierwotny). Obok niego wskazuje prawo dziedziczenia (prima facie tożsame z pojęciem użytym w art. 21 Konstytucji RP) oraz ogólną (zbiorczą) kategorię innych praw majątkowych (derywatów pochodnych). Interpretacja art. 64 nakazuje wyjść z założenia, iż określenia „własność”, „prawo własności” oraz „prawo do własności” nie są pojęciowo tożsame. „Prawo własności”, o którym mowa w art. 64 ust. 3, odnosi się do derywatu pierwotnego, który należy odróżnić od „innych praw majątkowych”. Z kolei „własność” stanowi odpowiednik różnorodnych rozwiązań instytucjonalnych (derywatów) objętych szeroką, ogólną grupą „praw majątkowych”, a zatem w znaczeniu art. 21.” [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. (K 33/02).

tzew. publiczne prawa majątkowe” (wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02), jak i prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych (wyrok TK z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07). Nie ulega tym samym wątpliwości, że intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną konstytucyjną szerokiego katalogu praw majątkowych. W art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP „inne prawa majątkowe” zostały ujęte zbiorczo, natomiast określenie ich katalogu oraz treści pozostawione zostało ustawodawcy zwykłemu⁴⁰.

Co istotne, również w ślad za orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej ETPCz,⁴¹ przyjmuje się, że Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka (art. 1 Protokołu nr 1) chroni własność istniejącą (zarówno w postaci własności *sensu stricto*, jak i innych praw majątkowych), a ochrona przewidziana w art. 64 Konstytucji RP nie rozciąga się zatem „na etap poprzedzający samo istnienie własności” (wyrok TK z dnia 29 września 2003 roku, sygn. akt K 5/03). Warto jednak zwrócić w tym miejscu uwagę, że za istniejące prawo majątkowe Trybunał Konstytucyjny uznał także „maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia własności” (wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 roku, sygn. akt P 31/10, a także wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 roku, sygn. akt SK 30/04 oraz wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 roku, sygn. akt SK 20/04), a więc prawo takie korzysta z konstytucyjnej ochrony.

Co więcej, ETPCz wymaga każdorazowego udowodnienia istnienia danego prawa, tj. wykazania, że daje się ono zdefiniować i można z nim powiązać konkretne uprawnienia i obowiązki⁴² oraz czy dany tytuł prawny rzeczywiście przysługuje skarżącemu⁴³.

⁴⁰ S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (e-Monografie; nr 45), s. 538.

⁴¹ Por. m.in. orzeczenia: *Marckx przeciwko Belgii*, 1979 r. oraz *Sporrong and Lönnroth przeciwko Szwecji*, 1982 r.

⁴² C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 25 oraz E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 155–156.

⁴³ Por. I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002 s. 99 i n., a także I. Lach, *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze”, z. 3–4, Warszawa 2001, s. 9 i n., I. Nakielska *Europejskie aspekty prawa własności*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 279, A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 484.

Tak szerokie ujęcie własności i innych praw majątkowych przez Trybunał Konstytucyjny, a także ETPCz, pozwala zgodzić się z twierdzeniem SN, że prawo do subwencji z budżetu państwa przysługujące partiom politycznym *ex lege*, pod warunkiem uzyskania minimum 3% poparcia w wyborach do Sejmu RP, jest istniejącym prawem majątkowym, pozostającym pod ochroną konstytucyjną w świetle art. 64 Konstytucji, a wszelkie ingerencje w tę ochronę muszą znaleźć uzasadnienie w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kwestii zakresu podmiotowego art. 64 ust. 1 Konstytucji RP – pod pojęciem „każdy” należy rozumieć szeroki katalog podmiotów – tym samym ochrona prawa do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia obejmuje zarówno osoby fizyczne, osoby prawne prawa prywatnego, ale także „własność grupową”⁴⁴. Jest to regulacja stanowiąca odzwierciedlenie unormowania EKPCz, która przewiduje ochronę własności osób fizycznych i prawnych⁴⁵, pod warunkiem, że nie mają charakteru państwowego⁴⁶. Własność publiczna nie korzysta z gwarancji ujętych w art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do EKPCz,⁴⁷ niemniej jednak uznanie danego podmiotu za podmiot prawa własności w świetle tego przepisu następuje przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy (wyrok TK z dnia 08 czerwca 1999 roku, sygn. akt SK 12/98 oraz wyrok TK z dnia 29 maja 2001 roku, sygn. akt K 5/01).⁴⁸ W odniesieniu do analizowanej sprawy i przepisów ustawy o partiach politycznych należy mieć na uwadze, że konstytucyjna pozycja partii politycznych ma charakter dualistyczny⁴⁹. Pogląd ten zarysowuje się zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie. Trybunał Konstytucyjny, dokonując interpretacji prawnokonstytucyjnej pozycji partii politycznych zważył, że „[p]artia polityczna [...] jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania

⁴⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (e-Monografie; nr 45), s. 535.

⁴⁵ Por. art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

⁴⁶ C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 26

⁴⁷ Dlatego też ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji nie podlega własność osób prawnych prawa publicznego, w tym zwłaszcza przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego. Tym samym przepis art. 64 Konstytucji nie stanowi więc właściwego wzorca kontroli konstytucyjnego w sprawach dotyczących mienia komunalnego, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego nie mogą korzystać z praw i wolności w znaczeniu „praw człowieka” – tak Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (P 11/98).

⁴⁸

⁴⁹ J. Sułkowski, *Komentarz do Art. 11* [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony natomiast przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje niejednokrotnie partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego demokratycznego porządku prawnego. Z tego zakorzenienia partii politycznych zarówno w wolności jednostki do realizowania w zorganizowanej formie jej politycznych aspiracji, jak i wpływania tych zorganizowanych form na politykę państwa, wynikają ogólne założenia konstytucyjne dotyczące zasad wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz dopuszczalnych w tym względzie ograniczeń” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt P 1/99). Należy przywołać również pogląd doktryny uwypuklający wiele cech partii politycznych charakterystycznych dla podmiotów prawa prywatnego – „począwszy od ich powstania (ich prawna egzystencja zależy od woli osób fizycznych, tzn. we wszystkich państwach konstytucyjna zasada swobodnego tworzenia partii opiera się jedynie o wolę jej przyszłych członków), przez wewnętrzną organizację a także istotne z punktu widzenia przedmiotowej sprawy – przysługujące partii prawa (własności, do dobrego imienia, do informacji, do sądu itp.), aż po regulacje dotyczące zakończenia działalności przez partie, regulacja prawna podobna jest do tej dotyczącej stowarzyszeń, spółdzielni czy fundacji”⁵⁰.

W przedmiocie ochrony własności grupowej, do jakiej zalicza się własność partii politycznej, analogii można doszukiwać się m.in. właśnie we własności spółdzielczej – jednak w takim tylko zakresie w jakim partie polityczne i spółdzielnie są podmiotami prawa będącymi dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób. Jak zważył Trybunał Konstytucyjny, podobnie bowiem jak w przypadku partii politycznych „przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej stanowić powinno wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Oznacza to, że uzasadnienia wymagają wszelkie nakazy i zakazy dotyczące tej dziedziny (art. 31 ust. 3 Konstytucji)” (Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01).

Powyższe pozwala uzasadnić pogląd, że partia polityczna jako podmiot prawa – co prawda o charakterze konstytucyjnie dualistycznym objęta jest zakresem art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym własność i inne prawa majątkowe przysługujące partii

⁵⁰ Ibidem.

politycznej (analogicznie m.in. do stowarzyszeń, spółdzielni i fundacji) podlegają ochronie konstytucyjnej z art. 64 ust.1 Konstytucji RP, w związku z czym ich ograniczenia muszą spełniać warunki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Podmiotem związanym dyspozycją art. 64 Konstytucji RP są władze publiczne,⁵¹ w tym również ustawodawca, którego „obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności (innych praw majątkowych) także przed ingerencjami ze strony podmiotów niepublicznych”⁵². Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zważył, że „nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć” (wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98). Biorąc pod uwagę wymóg proporcjonalności w doborze środków potencjalnie ograniczających ochronę prawną praw majątkowych, w odniesieniu do praw objętych zakresem art. 64 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zważył, że „naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zakres przedmiotowy art. 64 ust. 3 Konstytucji nie obejmuje innych niż własność praw majątkowych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 oraz z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02). Co kluczowe w przedmiotowej sprawie, fakt odniesienia się jedynie do własności w ust. 3 art. 64 Konstytucji nie oznacza

⁵¹ W wyroku z 17 marca 2008 r. (K 32/05) Trybunał Konstytucyjny nadmienił: „Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne”.

⁵² S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014, *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego* (e-Monografie; nr 45), s. 535.

jednakowoż, że „inne prawa majątkowe” pozbawiono ochrony konstytucyjnej (zarówno w aspekcie nieingerencji i jak i efektywnej ochrony tych praw)⁵³, ponieważ jakiegokolwiek ich ograniczenia muszą się wciąż mieścić w zakresie ogólnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji wraz ze wszystkimi określonymi w tym przepisie przesłankami (wyrok TK z dnia 08 października 2007 r., sygn. K 20/07), w tym także zakazem ingerencji w istotę danego prawa (wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05). Jednak warunkiem dla przyznania ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji jest przyjęcie, że konkretny przypadek odnosi się do „innego prawa majątkowego” w rozumieniu konstytucyjnym (wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt. SK 51/05).

Co więcej, sam Trybunał Konstytucyjny wskazuje zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wyznacznik ingerencji ustawodawcy w prawa, wskazując, że „ograniczoność czy względność polegać może bądź na tym, że pewne prawa majątkowe mają ograniczoną treść lub ograniczoną trwałość w czasie ze względu na inne prawa majątkowe (ograniczoność praw majątkowych jako immanentny atrybut ich prawnej regulacji), bądź na tym, że ustawodawca wprowadza ograniczenia z racji innych niż uporządkowanie korzystania z wolności majątkowej, ograniczając wolność majątkową ze względu na inne wartości. W kwestii dopuszczalności takich lub podobnych ingerencji, czyli „granic ograniczeń” wolności majątkowej, zastosowanie ma ogólna zasada proporcjonalności, a oprócz niej takie standardy konstytucyjne jak zasada równości, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wymóg wyraźnych podstaw ustawowych, legalność i rzetelność procedur ingerencji, prawo zainteresowanego do sądu itd” (wyrok TK z dnia 2 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02). Jak podkreśla się zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 nie łączy relacja *lex specialis derogat legi generali*. Przepis z art. 64 ust. 3 nie jest bowiem przepisem szczególnym wyłączającym stosowanie przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyłączenie takie „prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową,

⁵³ M. Bednarek dopuszcza zastosowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji także do innych niż własność *sensu stricto* praw majątkowych – por. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 214.

natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa”⁵⁴.

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że prawo do subwencji partii politycznej jest prawem majątkowym w wymiernej wartości. Jak zostało już wyżej dowiedzione, w obecnych realiach systemu partyjnego w Polsce subwencja stanowi zasadniczą część przychodów partii politycznych i ma bezpośrednie przełożenie na działalność, a nawet egzystencję partii. Partia przygotowuje swoje plany działań z uwzględnieniem środków z subwencji. Jak słusznie zauważa w tym kontekście doktryna i Sąd Najwyższy, partia polityczna może również, nabywając prawo do subwencji, liczyć na możliwość zaciągnięcia kredytów. Krytykowane, całkowite pozbawienie prawa do subwencji na okres 3 lat na skutek bezwzględnego, automatycznego zastosowania sankcji przewidzianej w art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych (nawet za drobne uchybienia w finansowaniu partii politycznej i kampanii wyborczej) oznacza pozbawienie partii politycznej prawa majątkowego przysługującego jej z mocy prawa (wynikającego z art. 28 ustawy o partiach politycznych). Tymczasem, zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych, a ochrona tych praw dotyczy również partii politycznych. Zastosowanie sankcji, przewidzianej we wspomnianych powyżej przepisach ustawy o partiach politycznych, w oczywisty sposób narusza zasadę ochrony nabytych praw majątkowych i również z tego powodu musi (obok innych zarzutów) spotkać się z negatywną oceną konstytucyjnoprawną.

⁵⁴ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do Art. 64* [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016 i powołane tamże orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz literaturę.