RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2019 r.

PK VIII TK 6.2019

P 2/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 23. 04. 2019
Nr wg EZD .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z przedstawionym przez Sąd Najwyższy pytaniem prawnym, „czy 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 2017 r., poz. 376 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?"

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

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2018 r., w sprawie oznaczonej numerem , Sąd Najwyższy (dalej także: Sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska.

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

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: PKW), uchwałą z dnia października 2018 r., odrzuciła sprawozdanie partii N 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., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 580) [dalej: ustawa o partiach politycznych], z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu podjętej uchwały PKW stwierdziła, że przyczyną odrzucenia sprawozdania było przyjęcie przez partię N darowizn w pieniądzu z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł (osoby zmarłej oraz grupy osób, których imion partia nie ustaliła w momencie składania sprawozdania), a także od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, fundacji oraz spółek prawa handlowego.

W wyniku analizy dokumentów przedstawionych przez partię N , PKW ustaliła, że wysokość środków pozyskanych przez tę partię niezgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych wynosi zł. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że pominięcie w wyjaśnieniach partii N 11 wpłat z niedozwolonych źródeł: fundacji (zł), obywatela polskiego zamieszkującego poza granicami kraju (zł), obywatela prowadzącego działalność gospodarczą, który dokonał wpłaty na rachunek bankowy partii regionu dolnośląskiego (zł), spółki cywilnej (dwie wpłaty odpowiednio po zł i zł), osoby zamieszkałej na terenie Niemiec (wpłata w wysokości zł), osób niezidentyfikowanych z imienia i nazwiska (wpłata w wysokości zł, wpłata w wysokości zł, wpłata w wysokości zł), osoby zmarłej (zł) oraz osoby fizycznej z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy (dwie wpłaty w łącznej wysokości zł, z przekroczeniem limitu o zł), stanowi

naruszenie prawa. Według PKW, z dokumentacji załączonej przez partię do jej sprawozdania wynika, że wskazane uchybienie stanowi naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, które, zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego partii przez PKW. Komisja podniosła, że art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych ma charakter kategoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu oceny, np. uwzględniania proporcji kwoty środków przyjętych z niedozwolonych źródeł do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, a także tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu nieznajomości przepisów ustawy o partiach politycznych. Państwowa Komisja Wyborcza uznała przy tym, ze naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, polegające na przyjęciu wpłaty z przekroczeniem dopuszczalnego limitu wpłat, nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

Partia N wniosła do Sądu Najwyższego skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia października 2018 r., zarzucając jej:

1) naruszenie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że wszystkie środki finansowe wpłacone na rachunek bankowy partii politycznej zostały przez nią przyjęte, podczas gdy o przyjęciu środków finansowych można mówić jedynie w przypadku faktycznego wydatkowania tychże środków przez partię polityczną albo złożenia przez nią oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c., polegającego na wyrażeniu zgody na ich przyjęcie;

2) naruszenie art. 25 ust. 1 *in principio* ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie niejako a *priori,* że partii politycznej N zostały przekazane środki finansowe od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy PKW powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, tj. od

osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Państwowa Komisja Wyborcza, w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2018 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii N , podtrzymała swoje stanowisko zawarte w uchwale z dnia października 2018 r. oraz wniosła o oddalenie skargi. PKW wskazała, że w dniu maja 2017 r. wpłynęła na rachunek bieżący partii N za pośrednictwem firmy P S.A. jedna zbiorcza wpłata w kwocie zł, z której część pochodziła ze źródeł niedozwolonych. W ocenie PKW, nielegalna część środków powinna była zostać zwrócona darczyńcom w terminie 30 dni od wpłaty tych środków lub, w przypadku braku takiej możliwości, przekazana na rachunek techniczny, z którego środki te nie mogłyby być wydatkowane przed zweryfikowaniem ich legalności. Po wpłacie partia polityczna, mając świadomość, że część ze środków ujętych w zbiorczym przelewie pochodzi z niedozwolonych źródeł, nie dokonała ich szczegółowej weryfikacji i nie dokonała przelewu całości środków na rachunek techniczny, do czasu ustalenia ich legalności. Przeciwnie, partia wydatkowała środki pochodzące z tej wpłaty ze swojego rachunku bieżącego. Saldo na nim w dniu czerwca 2017 r. spadło poniżej kwoty pochodzącej z łącznego przelewu dokonanego przez P do kwoty zł. W ocenie Komisji, wydatkowanie choćby części spośród środków w kwocie łącznej zł, wśród której znajdowały się środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem, oznacza, że partia przyjęła całą tę kwotę, a zatem także środki pozyskane w sposób niezgodny z przepisami ustawy o partiach politycznych. Partia nie była bowiem w stanie stwierdzić, jaka część tej łącznej wpłaty pochodziła ze źródeł uprawnionych, a jaka ze źródeł niedozwolonych. Komisja wskazała również, że partia nie tylko wydatkowała środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem, ale również bogaciła się na nich, tworząc lokatę, po której utworzeniu saldo środków pozostających na rachunku bieżącym wyniosło zł. Dopiero po upływie 7 miesięcy od przyjęcia łącznej kwoty zł, dnia

grudnia 2017 r., partia N odprowadziła na rachunek techniczny środki w kwocie zł w celu ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa, w związku z ich pozyskaniem w sposób niezgodny z przepisami o partiach politycznych. Podsumowując tę część rozważań, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że w sprawie partii N podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego nie stanowi sam wpływ środków z niezgodnych z prawem źródeł na rachunek bankowy i zbyt długie ich na nim przetrzymywanie, ale wydatkowanie tych środków przez partię, a zatem ich przyjęcie.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Najwyższy stwierdził, że „[o]cena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej 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. Państwowa Komisja Wyborcza poddała ten przepis wykładni zgodnej z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz prawidłowo zastosowała do ustalonego stanu faktycznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że partia pozyskała dnia maja 2018 r. przelew od P S.A. na kwotę zł i tego samego dnia wydatkowała te środki - zadysponowała nimi zakładając oprocentowaną lokatę. Okoliczność ta wskazuje na konkludentne przyjęcie darowizn objętym zbiorczym przelewem P . Ponadto umocowany przedstawiciel partii potwierdził na piśmie przyjęcie środków z rachunku osoby zmarłej" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 10).

Sąd pytający przypomniał, że „[w] utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w utrwalonej praktyce Państwowej Komisji Wyborczej zakwestionowany przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest wykładany ściśle, zgodnie z jego brzmieniem, ponieważ stanowi on część prawa publicznego, a jego naruszenie przez partię rodzi skutek w postaci odrzucenia

sprawozdania finansowego przez PKW", oraz że „[w] orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przyjęty model ustawowy zapewnia skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), ponieważ określa w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych. Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (bez względu na kwoty, jakich naruszenie to dotyczy) przesądza - stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych - o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 10 - 11).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia pytania prawnego pytający Sąd wyjaśnił, że „Sąd Najwyższy rozpatrując skargę partii N nie zdecydował się na jej oddalenie bez zbadania zagadnienia konstytucyjności podstawy prawnej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Zagadnienie konstytucyjne w niniejszej sprawie ma bowiem charakter aktualny, rzeczywisty i poważny. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela również ocenę wyrażoną w innej sprawie (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16), w której Sąd Najwyższy zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego o analogicznej treści do tej określonej w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, tj. norm wyprowadzanych z art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d ustawy o partiach politycznych (postępowanie w Trybunale Konstytucyjnym zarejestrowane pod sygn. akt P 8/17). Sąd Najwyższy wyraził przy tym wątpliwość, czy zgodne z Konstytucją RP są w/w normy wyprowadzone z ustawy o partiach politycznych, które, jak ta zakwestionowana w pytaniu, nakazują Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa

przez partię polityczną, niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16). [...]

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy uznał także w niniejszej sprawie, że dla zapewnienia jednolitości wykładni Konstytucji RP i zachowania spójności porządku prawnego, należy wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych z art. 2 w zw. z art. 11 Konstytucji RP. Przepis ten nie jest bowiem przedmiotem kontroli konstytucyjności prowadzonej przez TK w sprawie pod sygn. P 8/17" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 11 - 12).

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, „[p]ytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. (...)

Podstawę prawną podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały stanowił art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 i w związku z naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, ale nie ma wątpliwości, że 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. Przepis ten został wskazany zatem tylko jako przepis związkowy.

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. Przepis ten został powołany w konsekwencji tylko jako przepis związkowy.

Przedmiotem zaskarżenia nie jest także 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 społecznego 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.

Dla oceny zaskarżonego przepisu mają także znaczenie inne przepisy ustawy o partiach politycznych, jakkolwiek ich wpływ na ocenę skargi jest mniejszy, z tego względu Sąd Najwyższy nie zdecydował się na wskazanie ich w treści postanowienia jako przepisów związkowych. Chodzi w szczególności o te elementy art. 38 ustawy o partiach politycznych, które gwarantują rzetelność i transparentność postępowania w sprawach finansowania partii politycznych. Do sprawozdania finansowego partia załącza opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (art. 38 ust. 3). Przepisy nakazujące powołanie biegłego rewidenta można postrzegać jako ważną gwarancję sprawiedliwości proceduralnej.

Istotnym elementem kontekstu normatywnego zaskarżonego pytaniem prawnym przepisu jest art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym 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.

Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że rozstrzygnięcia PKW nie bazują na dychotomicznym podziale. Państwowa Komisja Wyborcza może bowiem nie tylko odrzucić sprawozdanie, zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy, ale także je przyjąć albo przyjąć ze wskazaniem uchybień. W niniejszej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza wskazała partii szereg uchybień, które nie doprowadziły do

automatycznego odrzucenia sprawozdania, lecz w dialogu zostały przez PKW i partię wyjaśnione lub usunięte. Tylko kluczowe nieusuwalne uchybienia objęte zakresem normowania art. 25 ust. 1 ustawy stały się przyczyną odrzucenia sprawozdania. Ponadto, typizacja uchybień mniejszej wagi nie jest konieczna, ponieważ ustawodawca określił taksatywnie przypadki poważnych naruszeń będących podstawą odrzucenia sprawozdania w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Precyzuje on, że 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 przepisu art. 24 ust. 8 ustawy; 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; 7) przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a ustawy. Pozostałe przypadki odrzucenia sprawozdania przewiduje art. 38a ust. 3 ustawy" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 13 - 15).

Sąd pytający stwierdził, że „[p]rzedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest artykuł 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Przepis ten może być niezgodny z Konstytucją RP przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy. Zgodnie z utrwalonym rozumieniem art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, nie jest istotne, czy partia polityczna pozyskała z niedozwolonych źródeł zł, czy mniejszą kwotę, w każdym bowiem przypadku Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek odrzucić sprawozdanie partii politycznej", podkreślając przy tym, że „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. Tym też pojęciem posługuje się ustawa o partiach politycznych (por. choćby art. 24, 38)" [uzasadnienie pytania prawnego, s. 15 - 16].

Jednocześnie Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „[p]ytanie 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. Jak przekonująco wywiódł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 17 września 2004 r., III SW 41/04 (http://pub.sn.pl/OW3_IA.nsf - przyp. wł.):

<Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 nakazujący odrzucenie sprawozdania w przypadku przyjmowania środków ze źródeł niedozwolonych jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie pozostawia pola do uznaniowości. Wynika to z kategorycznego sformułowania <<odrzucenie sprawozdania następuje>>, które wyklucza możliwość innego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przyjmowania przez partię polityczną środków finansowych z niedozwolonych źródeł sprawozdanie finansowe partii podlega odrzuceniu niezależnie od wartości tych środków. Przepis nie zawiera bowiem zastrzeżenia, że nie stosuje się go w przypadku przyjęcia środków niewielkich kwotowo lub znikomych procentowo w stosunku do przychodów. Przyjęcie koncepcji

zaprezentowanej w skardze, zgodnie z którą wobec niewielkiej wartości przyjętych z niedozwolonych źródeł środków sprawozdanie powinno zostać przyjęte, prowadziłoby do dowolności. Brak jest bowiem kryteriów, według których środki finansowe mogłyby być uznawane za niewielkie lub znikome. Takiej dowolności omawiany przepis nie dopuszcz>" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 16 - 17).

Dalej, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[w] przypadku ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego zarzutu niezgodności przepisu z Konstytucją RP, to na ustawodawcy spoczywać będzie ciężar szczegółowego określenia kryteriów, według których niektóre finansowe naruszenia mogłyby być uznane za niewielkie lub znikome, a przez to w żadnym stopniu niezagrażające zasadzie jawności i transparentności finansowania partii politycznych" oraz że, w takim przypadku, „[n]ie można wykluczać czerpania inspiracji np. z art. 144 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.) [tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 754 ze zm., dalej: ustawa - Kodeks wyborczy - przyp. wł.), zgodnie z którym:

<Organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, albo 3) odrzuca sprawozdanie w przypadku stwierdzenia: a) pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 129 albo limitu, o którym mowa w art. 135, b) przeprowadzania zbiórek publicznych wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 131 § 2, c) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy, d) przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów art. 132 § 3 - 6, e) przyjęcia przez komitet wyborczy partii

politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem przepisu art. 132 § 5>" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 17).

Sąd Najwyższy zarazem zastrzegł, że „[p]rzytoczone uregulowanie Kodeksu Wyborczego w żadnym razie nie stanowi jednak jedynego zgodnego z Konstytucją modelu regulacyjnego. Przeciwnie, ma ono istotną wadę polegającą na użyciu w treści przepisu zwrotu <w szczególności>. Niekonsekwentnie na tle całokształtu regulacji wyborczych posłużono się także w tym przepisie określeniami «przyjęcie» oraz «pozyskanie». Przepis ten może stanowić zaledwie punkt odniesienia do refleksji ustawodawczej", a także iż „zarzut wprawdzie kieruje się przeciwko nieproporcjonalności odpowiedzialności obiektywnej partii za naruszenia reguł finansowania, ale nie jest to zarzut samodzielny i wyłączny. Jego uwzględnienie nie pozwala też precyzyjnie określić skutku derogacyjnego ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Pomijając okoliczność, że ewentualne uzupełnienie systemu prawa powinno następować na podstawie decyzji parlamentu, oczywiste jest, że finansowanie partii politycznych powinno być transparentne i jawne niezależnie od intencji lub innych postaci winy funkcjonariuszy partyjnych. W obrębie prawa publicznego liczą się fakty poszanowania obowiązków ustawowych. Organy państwa muszą działać na podstawie i w granicach prawa, a przewidywalność wymaganych od nich działań jest samoistną wartością chronioną przez art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Innymi słowy 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 skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 17 - 18).

Ponadto Sąd pytający wyjaśnił, że „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. Zdaniem Sądu Najwyższego, do tego przepisu nie odnosi się zastrzeżenie sformułowane w orzecznictwie ETPC dotyczące niedookreśloności przepisów o finansowaniu partii politycznych (np. w wyroku ETPC z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Cumhuriyet Halk Partisi p. Turcji, skutecznie zarzucono, że ani z ustawy o partiach politycznych, ani ze stanowiska rządu, nie wynika, kiedy władze wydają ostrzeżenia o naruszeniach reguł finansowych, a kiedy stosują sankcje).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli sąd nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK ZU - A 2005 nr 10, poz. 111). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (...).

Sąd Najwyższy nie znajduje jednak podstaw do odmiennej interpretacji zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach, odbiegającej od jego brzmienia, ponieważ samo jego brzmienie rozstrzyga o treści zakwestionowanej normy prawnej. Wykładnia w zgodzie z Konstytucją ma swoje granice wynikające z brzmienia właściwych przepisów (...). Wykładnia w zgodzie z Konstytucją RP nie może prowadzić do podważenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 18 - 19).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia pytania prawnego Sąd Najwyższy wyjaśnił treść i znaczenie wzorców kontroli z art. 2 i art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji, po czym stwierdził, że „[n]aruszenia zasady proporcjonalności (wywodzonej z, zadekretowanej w art. 2 Konstytucji, reguły demokratycznego państwa prawnego

- przyp. wł.) 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" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 22).

Sąd Najwyższy przyznał, że „ma przy tym świadomość, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadnie akcentowana jest swoboda ustawodawcy wyboru adekwatnych sankcji za naruszenie prawa, także tych bardzo dolegliwych i bezwzględnie oznaczonych (...). Artykuł 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Poszanowanie zasady proporcjonalności w tym kontekście oznacza, że nie można stosować jedynie sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (...). W konsekwencji, zauważyć trzeba, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie ustanawia najbardziej dotkliwej sankcji spośród tych, którymi posłużył się w tej ustawie prawodawca. Artykuł 38c ustawy nakazuje bowiem sądowi, na wniosek PKW, wykreślić partię polityczną z ewidencji w przypadku stwierdzenia, że nie złożyła ona w terminie sprawozdania finansowego", oraz iż „ma również świadomość, że dopuszczalność stosowania niejako automatycznie sankcji administracyjnych (podatkowych), z mocy ustawy, mających przede wszystkim znaczenie prewencyjne, co do zasady nie budzi żadnych wątpliwości (...). Nie stanowią one odpłaty za popełniony czyn, lecz mają charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (...). Przez to mieszczą się w reżimie tzw. odpowiedzialności

obiektywnej, co oznacza, że orzekanie administracyjnych kar pieniężnych jest oderwane od konieczności stwierdzania winy i innych okoliczności sprawy" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 22 - 23).

Jednocześnie Sąd Najwyższy przypomniał, że „[w] wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105 - przyp. wł.), podkreślono jednak, że niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 408 ze zm. - przyp. wł.) z art. 2 Konstytucji RP wynikała z tego, że odpowiedzialność obiektywna powinna być zawsze uzasadniona istnieniem wyraźnego motywu legislacyjnego wskazującego na celowość odstąpienia od reguły ogólnej odpowiedzialności na zasadzie winy. Niemożliwy do realizacji obowiązek organizatora zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowe są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę dla realizacji wolności zgromadzeń. Zbyt szeroko ujęta odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora zgromadzenia, w połączeniu z praktycznie całkowitym przerzuceniem ryzyka ewentualnych szkód na organizatora oraz nałożeniem na niego obowiązków niemożliwych do realizacji, musi prowadzić do naruszenia wskazanej wyżej równowagi" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 23).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia pytania prawnego Sąd Najwyższy stwierdził, iż „ma również świadomość, że celem ustawy o partiach politycznych jest zagwarantowanie efektywnego poszanowania zasady i wartości o randze konstytucyjnej: jawności finansowania partii politycznych jako podstawy systemu demokratycznego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (...). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał także w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (...). Zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania. Finansowanie partii politycznych z

budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz zasada jawności finansowania partii politycznych wynika z art. 11 Konstytucji RP. Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych znajduje natomiast uzasadnienie w ważnych racjach, jak choćby wyrównywaniu szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganiu przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, ochronie partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzeniu gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjaniu stabilizacji systemu partyjnego. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa (choćby w postaci subwencji) wymaga ścisłego przestrzegania przez nie reguł określonych przez ustawodawcę.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest elementem systemowej regulacji wprowadzonej ustawą z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa, przy czym jej celem było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiórek publicznych" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 23 - 24).

W końcowym fragmencie uzasadnienia pytania prawnego Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że „[w]ażnym elementem oceny konstytucyjności przyjętej regulacji jest także to, że zawiera ona szczególny mechanizm sądowej kontroli przestrzegania prawa przez administrację wyborczą, otwiera partiom politycznym bezpośrednio dostęp do Sądu Najwyższego, a także rozstrzyga o obowiązku rozpatrywania wnoszonych przez partię skarg w powiększonym składzie. Przyjęte rozwiązanie chroni adekwatnie partie polityczne przed ryzykiem błędów administracji wyborczej.

Ponadto, uwzględnić trzeba art. 16 Rekomendacji (2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, który wymaga, aby sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych były skuteczne, proporcjonalne ale i odstraszające", po czym skonstatował, iż „[w]ychodzić można z założenia, że naruszenia reguł finansowania partii politycznych o nieznacznym charakterze, którym nie towarzyszy ryzyko korupcji przed którym chronić ma stworzony w 2001 r. model regulacyjny, w sposób nieproporcjonalny (kryterium proporcjonalności *sensu stricto)* dokonuje wyważenia kolidujących dóbr. Sąd Najwyższy nie jest jednak ustawodawcą, nie może określić kryterium nieznacznego naruszenia, a pytanie prawne oraz zawarte w nim żądanie procesowe nie ma charakteru zakresowego" (uzasadnienie pytania prawnego, s. 24 - 25).

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 20 lutego 2019 r. zgłosił udział w niniejszym postępowaniu i przedstawił następujące stanowisko: „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", jednocześnie informując, iż uzasadnienie tego stanowiska zostanie przekazane do Trybunału Konstytucyjnego do dnia 15 kwietnia 2019 r.

Do chwili obecnej uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpłynęło do Prokuratora Generalnego.

Przepis art. 38a *in toto* ustawy o partiach politycznych brzmi następująco:

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

1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń;
2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień;
3) **odrzuca sprawozdanie** (podkr. wł.).

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

2. 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 (podkr. wł.);

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.

3. Odrzucenie sprawozdania następuje również w przypadku poręczenia kredytu z naruszeniem przepisów art. 25a, a także dokonania czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej przez inną osobę aniżeli wymieniona w art. 25 ust. 1 i art. 25a ust. 1 lub dokonanej z naruszeniem limitu wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 4.".

W komentarzu do tego przepisu M. Dębska stwierdziła, że „PKW (Państwowa Komisja Wyborcza - przyp. wł.) po otrzymaniu sprawozdania partii politycznych w przeciągu sześciu miesięcy musi:

1) przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń albo

2) przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, albo też

3) odrzucić sprawozdanie.

Czyni to w drodze uchwały.

Do rozpatrzenia sprawozdania o źródłach finansowania Funduszu Wyborczego znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy postępowania w sprawie oceny informacji finansowej (art. 34a u.p.p.). Wydanie uchwały przez

PKW poprzedza zatem wnikliwa analiza sprawozdania. Państwowa Komisja Wyborcza, badając sprawozdanie, może: zlecać sporządzanie ekspertyz lub opinii, żądać niezbędnej pomocy od organów administracji publicznej oraz korzystać z wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. W tym czasie, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sprawozdania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej <Monitor Polski>, partie polityczne, oraz stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania partii politycznych, mogą zgłaszać do PKW umotywowane pisemne zastrzeżenia co do sprawozdania. W takim przypadku Państwowa Komisja Wyborcza, w terminie 60 dni od zgłoszenia zastrzeżenia, ma obowiązek udzielenia pisemnej odpowiedzi na zastrzeżenie. W razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności sprawozdania Państwowa Komisja Wyborcza może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad sprawozdania lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie. (...)

Ostateczne odrzucenie sprawozdania finansowego skutkuje pozbawieniem prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do jej otrzymywania" (M. Dębska, *Komentarz do art. 38a ustawy o partiach politycznych*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1550832200334_121354648).

Z kolei art. 25 ust. 1 i art. 38d ustawy o partiach politycznych mają następujące brzmienie:

„Art. 25. 1. Partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe **jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej** (podkr. wł.), 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. 38d. W przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania lub - w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania - w przypadku oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w razie złożenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez Sąd Najwyższy.".

W komentarzu do art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych M. Dębska wyjaśniła, że „przepis ten przewiduje podmiotowe ograniczenie przekazywania środków i wartości na rzecz partii, wskazując że środki i wartości mogą być przekazywane jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe **wyłącza finansowanie partii politycznych przez osoby prawne (w tym - co do zasady - Skarb Państwa), przez cudzoziemców, a także przez obywateli polskich niemających stałego miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej** (podkr. wł.).

Oczywiście powyższe nie odnosi się do przypadków pobierania przez partię dochodów z własnego majątku, zgodnie z art. 24 ust. 4 u.p.p., oraz do zaciągania kredytów (art. 24 ust. 7 u.p.p.), które to sposoby finansowania są zwykle związane z określonymi osobami prawnymi (np. bankami). **Ograniczenie nie dotyczy także przewidzianych prawem subwencji i dotacji, które pochodzą z budżetu państwa** (podkr. wł.). Mianowicie, zgodnie z art. 28 u.p.p. partii politycznej, która: 1) 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 albo 2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów, **przysługuje prawo do**

otrzymywania, przez okres kadencji Sejmu, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową (podkr. wł.). Ponadto, na zasadach określonych w art. 150 k. wyb., partii politycznej: 1) której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, oraz 2) wchodzącej w skład koalicji wyborczej przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Stosownie do art. 151 k. wyb. partii politycznej, 1) której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz 2) wchodzącej w skład koalicji wyborczej przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła do Parlamentu Europejskiego" [M. Dębska, *Komentarz do art. 25 ustawy o partiach politycznych,* http://lex/lex/content.rpc?reqId=1550831730314_1029917358].

Z kolei, odnośnie do art. 38d ustawy o partiach politycznych M. Dębska podniosła, że przepis ten „wskazuje dwa przypadki, w których partia polityczna traci prawo do otrzymywania subwencji:

1) prawomocne odrzucenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą;

2) wydanie przez Sąd Najwyższy postanowienia, w którym oddala skargę w przedmiocie uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania" oraz że „[w] przypadku ziszczenia się jednej z tych przesłanek w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do subwencji, PKW otrzymawszy wniosek o wypłacenie subwencji za dany rok, przekazuje go Ministrowi Finansów wraz z informacją o utracie przez partię prawa do otrzymywania subwencji. Wówczas oczywiście Minister nie dokonuje wypłaty subwencji" (M. Dębska, *Komentarz do art. 38d ustawy o partiach politycznych,* http://lex/lex/content.rpc?reqId=1550832228105_2042033682).

Na niektóre teoretyczne i praktyczne problemy związane z subwencjonowaniem działalności statutowej partii politycznych zwróciła uwagę M. Münnich, która, na wstępie, przypomniała, że subwencja ta „została wprowadzona do art. 63 ust 1 pkt 2a oraz art. 69 ust. 2 pkt 1a ustawy z 26 XI

1998 o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 ze zm. - przyp. Autorki) [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych lub u.f.p. - przyp. wł.] na mocy art. 239 ustawy z 12 IV 2001 - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 46, poz. 499 ze zm. - przyp. Autorki) [ustawa ta utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy - Kodeks wyborczy, *vide* - art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 113 ze zm. - przyp. wł.]" oraz że „ten typ subwencji w przeciwieństwie do transferu środków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego nie jest wymieniony w Konstytucji (Konstytucja nie rozstrzyga sposobu finansowania partii politycznych - jako obowiązującą nakazuje jedynie zasadę jawności finansowania tych organizacji [art. 11 ust. 2] - przyp. Autorki), a ponadto ma charakter fakultatywny i nie podlega takiej ochronie jak subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego (przykładem owej <odmienności> jest, zdaniem Autorki, to, że zablokowanie planowanych wydatków budżetu państwa na czas oznaczony, przewidziane w art. 179 ustawy o finansach publicznych, nie może dotyczyć subwencji ogólnej dla samorządu terytorialnego - przyp. wł.)", a następnie podniosła, iż „[p]rzyznanie partiom politycznym prawa do otrzymywania co roku subwencji z budżetu państwa oraz powyborczych jednorazowych dotacji podmiotowych automatycznie włącza partie, mimo że nie należą one do jednostek sektora finansów publicznych, do kręgu podmiotów zobowiązanych do przestrzegania w zakresie dysponowania środkami publicznymi przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym oczywiście zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych (art. 23 u.p.p. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.f.p.)" [M. Münnich, *Subwencja budżetowa dla partii politycznych*, Państwo i Prawo nr 12/2013 r., s. 60 - 63].

Omawiając z kolei problematykę nadzoru nad działalnością finansową partii politycznych, M. Münnich wyjaśniła, że „[w]ładze poszczególnych partii politycznych mogą otrzymywane środki finansowe wydawać (bądź inwestować) w

dowolny sposób w ramach realizacji swoich zadań statutowych. Partie polityczne są jedynie zobowiązane do przedstawiania co roku informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o dokonanych z niej wydatkach. Składają one informację za rok kalendarzowy Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku (art. 34 ust. 1 i 2 u.p.p.). Informację tę sporządza się na specjalnym wzorze, którego treść określa Minister Finansów w rozporządzeniu. Informacja składana jest wraz z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta, którego wybiera PKW. Koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (art. 34 ust. 3 i 4 u.p.p.).

Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia informacji może ją przyjąć bez zastrzeżeń lub ze wskazaniem uchybień, bądź też ją odrzucić. Odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową (art. 34a ust. 1 i 1a u.p.p.). W razie odrzucenia informacji przez PKW partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu informacji, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia informacji (art. 34b ust. 1 u.p.p.). Ustawa o partiach politycznych wymienia trzy rodzaje okoliczności, w których partia polityczna może utracić przez rok prawo do otrzymania subwencji: gdy nie złoży informacji w terminie do 31 marca następnego roku; gdy informacja zostanie odrzucona przez PKW; jeżeli SN oddalił skargę, którą partia złożyła w związku z nieprzyjęciem informacji przez PKW. Utrata przez partię polityczną prawa do subwencji następuje w następnym roku kalendarzowym po roku, w którym informacja finansowa nie została przyjęta przez PKW.

Z reguły informacje finansowe partii są przyjmowane przez PKW bez zastrzeżeń lub ze wskazaniem uchybień. Ogólna liczba skarżonych przez partie polityczne uchwał PKW w sprawie odrzucenia sprawozdań finansowych jak na tak długi czas obowiązywania ustawy o partiach politycznych jest zaskakująco niewielka. Analiza orzecznictwa SN pokazuje, że PKW najczęściej odrzuca

sprawozdania partii politycznych, gdy naruszają one przepisy ustawy w zakresie prowadzenia rachunków bankowych lub ewidencjonowania darowizn pozyskiwanych od osób fizycznych (zob. np. postanowienie SN z 1 X 2007, III SW 8/07, OSNP nr 13 - 14/2008, poz. 210. Postanowieniem tym Sąd oddalił skargę partii na uchwałę PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez partię zakazu pozyskiwania środków finansowych wyłącznie od osób fizycznych będących obywatelami polskimi i mających stałe miejsce zamieszkania na terytorium RP. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że partia przyjmowała wpłaty od cudzoziemców i osób prawnych. Natomiast w postanowieniu z 17 IX 2003, III SW 149/03 [OSNP nr 10/2004, poz. 180] SN potwierdził wyrażoną w przepisach ustawy o partiach politycznych zasadę, że partie mogą przyjmować darowizny wyłącznie od osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium RP - przyp. Autorki). Jeszcze innym powtarzającym się naruszeniem przepisów jest niewyodrębnianie rachunku bankowego dla odpowiedniego komitetu wyborczego na czas każdych wyborów powszechnych" (*tamże*, s. 63 - 64).

Za uzupełnienie przedstawionych wyżej wypowiedzi M. Dębskiej i M. Münnich może posłużyć komentarz M. Zubika i W. Sokolewicza do art. 11 Konstytucji, w którym Autorzy ci, omawiając problematykę finansowania partii ze środków publicznych, stwierdzili, że „[d]ochody partii można ogólnie podzielić na własne (składki członkowskie, spadki, zapisy, darowizny, dochody z majątku) oraz pochodzące ze środków publicznych (budżetu państwa). Należące do drugiej grupy - które wykazują tendencję do relatywnego wzrostu - dzielą się na **subwencje** na działalność statutową partii przez czas kadencji Sejmu oraz **dotacje podmiotowe**, przyznawane partiom, których kandydaci uzyskali mandaty parlamentarzystów. Do pewnego stopnia partie polityczne otrzymują również przysporzenia finansowe kosztem budżetu państwa w drodze przyznanych im ulg i zwolnień podatkowych, chociaż najczęściej są to ulgi i zwolnienia, jakie przysługują również i innym podmiotom prawa, a nie tylko samym partiom politycznym (...).

Konstytucja nie rozstrzyga o sposobach finansowania partii politycznych. W szczególności nie wymaga, by istniała jakakolwiek forma subsydiowania ich z budżetu państwa [podkr. wł.] (zob. pkt 4.2 wyroku [Trybunału Konstytucyjnego - przyp. wł.] Kp 6/09 z 20 stycznia 2010 r.). Z pewnością jednak ustawodawca nie ma pełnej dowolności w kształtowaniu tego systemu. Dotyczy to głównie przekazywania środków publicznych na cele działalności politycznej. Formy subsydiowania finansowego partii politycznych przez budżet państwa są natomiast z pewnością uzasadnione tylko o tyle, o ile służą właściwej realizacji przez partie polityczne ich roli ustrojowej w pluralistycznym państwie demokratycznym (zob. pkt 3.1 wyroku [Trybunału Konstytucyjnego - przyp. wł.] K 14/12 z 14 lipca 2012 r.). Prawo polskie przyjęło mieszany system finansowania partii, zapewniający im - po pokonaniu pewnego progu popularności - dopływ środków publicznych na działalność, rozwijaną przynajmniej po części w interesie publicznym, ale pozostawiający przy tym otwartą przestrzeń na gromadzenie różnorakich dochodów <własnych>" (W. Sokolewicz i M. Zubik, Komentarz do art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I. WSTĘP, ART. 1-29,* pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 402 - 403).

Trzeba dodać, że, zgodnie z art. 38 ustawy o partiach politycznych, partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (ust. 1) [dalej: sprawozdanie albo sprawozdanie finansowe]. Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (ust. 3).

Subwencja, której utratę przewiduje art. 38d ustawy o partiach politycznych, przysługuje partii politycznej na podstawie art. 28 tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 tego przepisu, partia polityczna, która w wyborach do Sejmu, samodzielnie tworząc komitet wyborczy, otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów, ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, zwanej „subwencją". Prawo do otrzymywania subwencji ma również partia polityczna, która w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów (*vide* - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o partiach politycznych).

Wysokość subwencji oraz zasady jej przyznawania regulują dalsze przepisy ustawy o partiach politycznych. Według art. 29 tej ustawy, wysokość rocznej subwencji, o której mowa w art. 28, dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej degresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według ustalonego wzoru (art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Roczna subwencja, w kwocie ustalonej na podstawie art. 29 ust. 1 i art. 28 ustawy o partiach politycznych, jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu wypłacana danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach, z zastrzeżeniem art. 32 tej ustawy (*vide* - art. 29 ust. 2 ustawy o partiach politycznych). **Podstawę wypłacenia subwencji stanowi złożenie przez organ partii politycznej statutowo uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz, w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości** (art. 29 ust. 3 ustawy o partiach politycznych). Środki finansowe pochodzące z subwencji gromadzi się

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

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

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

„Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że:

a) [...],

b) Sprawozdanie za rok .....złożone przez wyżej wymienioną partię polityczną zostało przez Państwową Komisję Wyborczą:

- przyjęte bez zastrzeżeń,
- przyjęte ze wskazaniem uchybień,
- odrzucone (niepotrzebne skreślić - przyp. wł.).".

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

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

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

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

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

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

W przypadku koalicji wyborczej kwotę przysługującej dotacji, ustalonej w sposób wyżej wskazany, dzieli się pomiędzy partie koalicyjne w proporcjach

ustalonych w umowie koalicyjnej, a jeżeli partie nie określiły tych proporcji - każda z nich otrzymuje równą część.

Ustalenia kwoty dotacji i przekazania jej na właściwy rachunek bankowy dokonuje Minister Finansów, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotach i o liczbie uzyskanych przez nie mandatów. Dotacja powinna być przekazana w ciągu 9 miesięcy od dnia wyborów" (K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz i F. Rymarz, *Kodeks wyborczy.Komentarz,* http://lex/lex/content.rpc?reqId=1490786117257_1494766652).

Na wstępie konieczne wydaje się rozważenie kwestii dopuszczalności pytania prawnego w niniejszej sprawie.

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

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

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 11 lutego 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 44/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[z]godnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd*

może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Treść powyższych przepisów wskazuje na przesłanki, od których spełnienia zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

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

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

Przesłanka funkcjonalna wskazuje na związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Pytanie prawne może być podniesione wyłącznie na tle konkretnej sprawy, a jego przedmiotem może być wyłącznie przepis prawa, który ma bezpośredni związek z toczącym się postępowaniem (podkr. wł.) *[...]. Tym samym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (...). W drodze pytań prawnych mogą podlegać ocenie Trybunału <te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa (orzeczenia). Mogą to być zarówno przepisy (normy) prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i*

przepisy (normy) prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy (normy) kompetencyjne i ustrojowe> (postanowienie TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; zob. również postanowienie z 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

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

Trybunał stwierdza, że instytucja pytania prawnego ma charakter subsydiarny. Oznacza to, że ***pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny*** (podkr. wł.) *[...]. Wątpliwości co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą muszą być obiektywnie uzasadnione i na tyle*

istotne, by potrzebne było ich wyjaśnienie w ramach procedury pytań prawnych przez Trybunał" (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21).

Z kolei, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 czerwca 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 8/15, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż *„[z] ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przesłanka funkcjonalna wiąże się z powinnością sądu przedstawiającego pytanie prawne stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby Trybunał orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonego w pytaniu prawnym unormowania (jak wskazano w art. 32 ust. 3 ustawy o TK pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione). [...]*

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

Uwzględniając wymogi formalne pytania prawnego, opisane w powołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, należy dojść do

wniosku, że w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego została spełniona przesłanka podmiotowa pytania prawnego, gdyż pytanie zostało skierowane przez sąd - Sąd Najwyższy. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa, ponieważ jako przedmiot kontroli zostały wskazane normy wynikające z przepisów ustawowych: art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust.1 pkt 3 i art. 38d ustawy o partiach politycznych. Jednocześnie jako wzorce kontroli Sąd pytający wskazał przepisy konstytucyjne, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych.

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

Przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w sprawie, na tle której sformułowano pytanie prawne, jest skarga partii politycznej Partia N na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania tej partii o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r.

Dla przypomnienia, zaskarżoną uchwałą Państwowa Komisja Wyborcza, **działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych,** postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej Partia N 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., z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Przyczyną odrzucenia sprawozdania finansowego było ustalenie, iż w 2017 r. Partia N przyjęła darowizny w pieniądzu z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł (osoby zmarłej oraz grupy osób, których imion partia nie ustaliła w momencie składania sprawozdania), a także od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, fundacji oraz spółek prawa handlowego na łączną kwotę zł., przy czym ogólna kwota

pozyskanych i wydatkowanych środków przez tę partię w 2017 r. wynosiła zł (*vide* - uzasadnienie pytania prawnego, s. 3 i s. 10).

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

Wprawdzie pozbawienie subwencji stanowi obligatoryjny (ustawowy) skutek odrzucenia sprawozdania finansowego, jednak „uruchomienie" owego skutku nie należy do ustawowych kompetencji Sądu Najwyższego. Niewypłacanie kolejnych rat subwencji albo ograniczenie ich wysokości następuje bowiem w innym, odmiennym trybie niż ten, w którym - wszak tylko w przedmiocie odrzucenia skargi - orzeka Sąd Najwyższy.

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

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

Sąd Najwyższy nie może zatem uzależniać decyzji procesowej w przedmiocie odrzucenia skargi partii politycznej Partia N od tego, czy rozstrzygnięcie tego Sądu spowoduje bądź nie spowoduje negatywnych konsekwencji (dolegliwości finansowych) dla Skarżącej, skoro w sprawie

odrzucenia skargi konsekwencje te nie stanowią przesłanki rozstrzygnięcia organu procesowego.

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

Tymczasem, ewentualne wyeliminowanie przez Trybunał Konstytucyjny z porządku prawnego art. 38d ustawy o partiach politycznych nie może mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy przez sąd *meriti*.

W tym stanie rzeczy postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 38d ustawy o partiach politycznych, a w istocie określonej w tym przepisie normy przewidującej, że skutkiem odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej jest utrata przez tę partię prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, wobec braku przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Zarzut niezgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W pierwszej kolejności konieczne wydaje się zrekonstruowanie przedmiotu kontroli konstytucyjnej.

W *petitum* pytania prawnego Sąd Najwyższy wymienił zespół przepisów ustawy o partiach politycznych, a pośród nich, jako wiodący, art. 38a ust. 2 pkt 4 tejże ustawy. W łączności związkowej z tym przepisem mają natomiast pozostawać art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych

Tymczasem z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, że za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie jest uznawany jedynie przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, i to w całości, a nie w określonym, szczegółowym zakresie (*vide* - uzasadnienie pytania prawnego, s. 13 - 15, gdzie Sąd Najwyższy jednoznacznie wykluczył, aby podnoszone przez ten Sąd wątpliwości konstytucyjne dotyczyły art. 25 ust. 1 czy też art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych oraz - uzasadnienie pytania prawnego, s. 10, gdzie Sąd Najwyższy wprost wskazał, że „ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały").

Ponadto w uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Najwyższy tłumaczy, że nie wyznacza szczegółowego zakresu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu (przepisów), gdyż byłoby to „w istocie aktem prawotwórczym", choć jednocześnie stwierdza, że z tego właśnie powodu (niebezpieczeństwo powstania aktu prawotwórczego) „zarzut niekonstytucyjności jest stawiany **całemu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez to, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej** (podkr. wł.)" [uzasadnienie pytania prawnego, s. 18].

W tym miejscu wypada przypomnieć, że w uzasadnieniu pytania prawnego, **jako zgodny z Konstytucją, „jednak niejedyny" model regulacyjny, który w niniejszej sprawie mógłby mieć zastosowanie**, Sąd Najwyższy opisał mechanizm przewidziany w art. 144 § 1 ustawy - Kodeks wyborczy, który to przepis określa, że organ wyborczy przyjmuje sprawozdanie finansowe, „wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku, gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekroczą 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego". **Art. 144 § 1 pkt 3 lit. d** ustawy - Kodeks wyborczy wskazuje, między innymi, na

przepis art. art. 132 § 3 ustawy - Kodeks wyborczy, który w pkt 1 i 2 stanowi, że „środki finansowe komitetu wyborczego organizacji oraz komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami".

Powyższe wskazuje, że wypowiedzi Sądu Najwyższego co do przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie nie są jednoznaczne.

Wątpliwości w tym zakresie pogłębia wyrażone przez Sąd Najwyższy przekonanie, że, „wybór jednego modelu (przywrócenia konstytucyjności - przyp. wł.) z wielu możliwych" jest zadaniem należącym do „legitymowanego demokratycznie ustawodawcy", oraz stwierdzenie tego Sądu, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie uczyniono określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych (choć w istocie zakres ten, o czym wcześniej była mowa, określono), lecz przepis ten *in toto (vide* - uzasadnienie pytania prawnego, s. 15 - 16).

W tym miejscu zgodzić się trzeba z Sądem Najwyższym, że postulowany przez ten Sąd stan zgodny z Konstytucją można w niniejszej sprawie osiągnąć **na różne (co najmniej dwa) sposoby**.

Dla przypomnienia, przywrócenie konstytucyjności miałoby, zdaniem Sądu Najwyższego, polegać na wprowadzeniu do ustawy o partiach politycznych normy różnicującej skutki naruszenia zawartych w tejże ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia, zaś głównym celem wprowadzonej zmiany ma być wyeliminowanie sytuacji, w których partie polityczne pozbawione zostają finansowania z budżetu państwa działalności statutowej (subwencji przedmiotowej z art. 28 ustawy o partiach politycznych) wówczas, gdy zostanie ustalone, iż przyjęły lub pozyskały „środki finansowe z innych źródeł niedozwolonych" choćby nawet w minimalnej wysokości.

Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nakazuje, o czym wcześniej była mowa, odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą 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 w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania przez partię polityczną środków finansowych „z innych źródeł niedozwolonych", **niezależnie od wysokości środków z tychże źródeł**. Jest to zatem przepis **regulujący zasady odrzucania sprawozdania finansowego partii politycznej, zawierający jedną z przesłanek „odrzucenia"** i, równocześnie, przepis określający zakres badania przez Sąd Najwyższy ewentualnej skargi partii politycznej na uchwałę PKW o odrzuceniu sprawozdania (normę kompetencyjną zawiera art. 38b ustawy o partiach politycznych).

Jednak przepis zakwestionowany to niejedyne uregulowanie ustawy o partiach politycznych, które można byłoby uzupełnić o normę różnicującą skutki naruszenia zawartych w ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia (poprzez uzależnienie rozstrzygnięcia PKW, na przykład, od wysokości przyjętych lub pozyskanych przez te partie środków finansowych z „innych źródeł niedozwolonych").

Otóż podobną normę (ze skutkiem w postaci przywrócenia, wskazywanego przez Sąd Najwyższy, deficytu konstytucyjności mechanizmu subwencjonowania statutowej działalności partii politycznych) można byłoby wprowadzić do przepisu (przepisów) **regulującego procedurę przyjęcia sprawozdania finansowego partii politycznej**, w tym, łącząc brakującą normę albo z art. 38a ust. 1 pkt 1 o partiach politycznych, który zapewnia przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, albo z art. 38a ust. 1 pkt 2 tejże ustawy, który przewiduje przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień, tym bardziej że to ostatnie rozwiązanie, polegające na przyjęciu sprawozdania ze wskazaniem uchybienia polegającego na nieznacznym udziale dochodów niedozwolonych w ogólnej kwocie dochodów, jest już stosowane w mechanizmie finansowania z budżetu państwa komitetów

wyborczych partii politycznych (dotacja podmiotowa), na co zresztą w uzasadnieniu pytania prawnego zwrócił uwagę Sąd Najwyższy (*vide* - uzasadnienie pytania prawnego, s. 17).

Dla przypomnienia, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 2 ustawy - Kodeks wyborczy, organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego partii politycznej (sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego partii politycznej, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania), w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania **może przyjąć sprawozdanie** i wskazać na jego uchybienia, w szczególności **w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego.**

Przepis art. 144 § 1 pkt 3 ustawy - Kodeks wyborczy nakazuje odrzucić sprawozdanie komitetu wyborczego w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów art. 132 § 3 - 6 ustawy - Kodeks wyborczy, przy czym art. 132 § 3 pkt 1 i 2 ustawy - Kodeks wyborczy wymaga, aby środki finansowe komitetu wyborczego organizacji oraz komitetu wyborczego wyborców **pochodziły wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz z kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami.**

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że określenie w niniejszej sprawie przedmiotu kontroli w proponowany przez Sąd Najwyższy sposób nie może być uznane za prawidłowe, tym bardziej że sprawa ta została zainicjowana pytaniem prawnym.

Wszak wiadomo, że pytanie prawne inicjuje kontrolę konkretną, w której badana jest zgodność z Konstytucją ściśle określonego przepisu (normy prawnej) stanowiącego podstawę wydanego orzeczenia, zaś między odpowiedzią na pytanie

prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu (normy prawnej) a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne, musi zachodzić relewantna i ścisła relacja.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt P 120/08, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *„[z]godnie z art. 32 ustawy o TK* (chodzi o ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - przyp. wł.), *pytanie prawne musi spełniać wymogi pisma procesowego: wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz zawierać należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów.* ***Na sądzie pytającym spoczywa również ciężar udowodnienia, w zakresie objętym pytaniem, niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi*** (podkr. wł.). *Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, <ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradyktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej> (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, s. 44 oraz wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000 poz. 142; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).*

Należy także przypomnieć, że - zgodnie z art. 66 ustawy o TK - ***Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego pytania prawnego*** (podkr. wł.). *Nie może też - wychodząc poza granice określone w pytaniu - wyręczać sądu pytającego w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w pytaniu prawnym wątpliwości. Brak adekwatnego uzasadnienia zarzutu niezgodności* (...) [przepisu prawa - przyp. wł.] *ze wskazanymi w pytaniu wzorcami*

Konstytucji stanowi o uchybieniu przez pytający sąd ustawowej powinności określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK" [OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143].

Uzupełniająco trzeba dodać, że przepis art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. został zastąpiony (w zakresie skarg konstytucyjnych) przez art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zaś zasada związania Trybunału przy orzekaniu granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej została powtórzona w przepisie art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym obowiązek określenia granic wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej zastąpiono obowiązkiem wskazania tamże zakresu zaskarżenia, obejmującego **wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli)** oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli).

Ostateczne wskazanie w pytaniu prawnym przedmiotu kontroli oraz udowodnienie, w zakresie objętym pytaniem, niezgodności przedmiotu kontroli z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi należy zatem do pytającego sądu, którego Trybunał Konstytucyjny nie może w tym obowiązku wyręczać.

Wszystko to oznacza, iż Sąd Najwyższy w istocie nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku i nie udowodnił formułowanej tezy, iż źródeł niezgodności kwestionowanej regulacji ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami konstytucyjnej kontroli należy upatrywać w treści art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, a nie innego przepisu tego aktu normatywnego, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Tylko na marginesie wypada zauważyć, iż, skoro do postulowanego przez Sąd Najwyższy stanu zgodnego z Konstytucją można w niniejszej sprawie dojść, jak zostało to wyżej wykazane, na co najmniej dwa różne sposoby - albo poprzez uzupełnienie przepisu (przepisów) nakazującego odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej, albo poprzez uzupełnienie przepisu (przepisów) nakazującego przyjęcie sprawozdania finansowego partii politycznej - to kontrola Trybunału Konstytucyjnego, której przedmiotem byłby art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, oznaczałaby wkroczenie przez Trybunał na grunt zarezerwowany dla ustawodawcy.

Wszak zapadły wówczas wyrok negatoryjny przesądziłby o konieczności uregulowania materii pominiętej (oczywiście, o ile Trybunał przyjąłby, że, w odniesieniu do art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, mamy do czynienia z pominięciem, a nie z zaniechaniem prawodawczym) **w przepisie (przepisach) regulującym zasady odrzucania sprawozdania finansowego partii politycznej**, co mogłoby skutkować wprowadzeniem, na wzór art. 148 ustawy - Kodeks wyborczy, rozwiązania nakazującego pomniejszenie wysokości należnej partii politycznej subwencji przedmiotowej o kwotę środków uzyskanych z niedozwolonych źródeł albo rozwiązania nakazującego pomniejszenie tej subwencji nawet o kwotę stanowiącą wielokrotność tych środków.

Tymczasem ustawodawca, uznający celowość zmodyfikowania obowiązujących zasad finansowania działalności statutowej partii politycznych z budżetu państwa na korzyść tych partii, które uzyskały środki na tę działalność tylko w niewielkiej części ze źródeł niedozwolonych, równie dobrze mógłby zdecydować inaczej i wprowadzić, przykładowo -- na wzór art. 144 § 1 pkt 2 ustawy - Kodeks wyborczy -- uregulowanie dopuszczające, mimo stwierdzonych w tym względzie nieprawidłowości, wypłatę subwencji przedmiotowej w pełnej wysokości pod warunkiem, że procentowy udział środków pochodzących ze źródeł niedozwolonych w całkowitych dochodach ubiegającej się o wypłatę subwencji

partii politycznej nie przekraczałby określonej wartości. W tym zakresie swoboda ustawodawcy zostałby zatem nie tylko ograniczona, ale wręcz wyłączona.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na to, że skoro przywrócenie konstytucyjności miałoby, zdaniem Sądu Najwyższego, polegać na wprowadzeniu do art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych normy różnicującej skutki naruszenia zawartych w tejże ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia, to należałoby uznać, iż rzeczywistym zarzutem Sądu pytającego jest **niedostatek treściowy tej regulacji,** co oznacza, iż niezgodności z Konstytucją Sąd Najwyższy upatruje tutaj **nie w wynikającym z wykładni autentycznej (treści ustawowej) rzeczywistym brzmieniu tego przepisu, ale w treści, której przepis ten nie zawiera, podczas gdy, w ocenie Sądu pytającego, zawierać powinien.**

W takiej sytuacji, przed podjęciem rozważań merytorycznych konieczne byłoby rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z „pominięciem", czy też z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem" ustawodawczym.

W jednym z nowszych orzeczeń poświęconych charakterowi kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych - w postanowieniu z dnia 17 października 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/17 - Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *„[w] orzecznictwie TK odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że do jego kompetencji nie należy orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. <Z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy*

prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe> (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ <o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych> (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być <integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy> (podkr. wł.) *[wyrok z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40]. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (...). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że <w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować» >. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (...).* ***Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia***

właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (podkr. wł.) *[...].*

Bywa, że granica między zaniechaniem a pomięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. ***Pierwszym jest ratio legis kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną*** (podkr. wł.) *(...). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) stwierdzając, że <odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od regulacji «fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem>.* ***Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone*** (podkr. wł.). *Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (...).* ***Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji*** (podkr. wł.)" [OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 61].

Mając na uwadze powołane wyżej postanowienie Trybunału Konstytucyjnego oraz powracając na grunt pytania prawnego w niniejszej sprawie, na wstępie należy przypomnieć, że przywrócenie konstytucyjności art. 38a ust. 2

pkt 4 ustawy o partiach politycznych miałoby, zdaniem Sądu Najwyższego, polegać na wprowadzeniu do tego przepisu normy różnicującej skutki naruszenia zawartych w ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia, zaś głównym celem tej zmiany ma być wyeliminowanie sytuacji, w których partie polityczne pozbawione zostają finansowania z budżetu państwa działalności statutowej wówczas, gdy zostanie ustalone, iż przyjęły one lub pozyskały „środki finansowe z innych źródeł niedozwolonych", choćby nawet w minimalnej wysokości.

Skoro jednak, o czym wcześniej była mowa, przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, nakazujący odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą 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 w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania przez partię polityczną środków finansowych „z innych źródeł niedozwolonych", **niezależnie od wysokości tych środków,** nie jest jedynym uregulowaniem ustawy o partiach politycznych, które można byłoby uzupełnić o brakującą normę, to nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż brak określonej regulacji **właśnie w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych** stanowi niezamierzone (zatem konstytucyjnie wadliwe) działanie ustawodawcy.

Niezależnie od tego, istotny argument przemawiający za wprowadzeniem uregulowania nakazującego odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania przez tę partię środków finansowych „z innych źródeł niedozwolonych", choćby nawet w minimalnej wysokości, wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie o sygn. akt III SW 72/14 Sąd Najwyższy przypomniał, iż „w postanowieniu z dnia 3 października 2002 r. sygnatura akt III SW 21/02 zajął stanowisko, że **jedną z istotnych gwarancji mających zapewnić skuteczną realizację zasady jawności**

źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), jest wprowadzony art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych (podkr. wł.). Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (bez względu na kwoty, jakich naruszenie to dotyczy) przesądza - stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 1 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych - o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej (LEX nr 74691, *vide* też - postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie o sygn. akt III SW 74/14, LEX nr 1738535 - przyp. wł.)", a następnie, podtrzymując to stanowisko, stwierdził, że, w ocenie tego Sądu, „do naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, interpretowanego w związku z art. 23a tej ustawy, dochodzi w przypadku przyjęcia przez partię polityczną do wykorzystania na działalność partyjną środków finansowych pochodzących od anonimowej osoby. Konkluzja ta przesądza o konieczności oddalenia skargi. **Nie ma przy tym znaczenia wysokość kwoty przyjętej od anonimowej osoby. Nie można bowiem precyzyjnie ustalić, od jakiej granicy przyjęta darowizna ma istotne znaczenie dla funkcjonowania partii politycznej. Również ustawodawca nie zdecydował się na wyznaczenie w ustawie o partiach politycznych limitu wpłat, które mogą być niezidentyfikowane co do wpłacającej osoby. Subiektywna ocena poszczególnej partii w tej kwestii uniemożliwiałaby jej weryfikację przez Państwową Komisję Wyborczą** (podkr. wł.). Z tego względu Sąd Najwyższy uznał, że każda anonimowa darowizna na rzecz partii politycznej, przyjęta do wykorzystania przez tę partię narusza ww. przepisy, stanowiąc asumpt do odrzucenia sprawozdania finansowego partii. Również zakaz publicznych zbiórek pieniędzy (art. 24 ust. 6 ustawy) zmierza do wykluczenia sytuacji przyjmowania jakichkolwiek środków finansowych od niezidentyfikowanych osób" (LEX nr 1738534).

Trzeba przy tym pamiętać, że *ratio legis* przepisów o finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa, w tym także *ratio legis* art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, jest, między innymi, **zabezpieczenie równoprawnej konkurencji partii politycznych rywalizujących ze sobą w wyborach**.

Skoro nie można precyzyjnie ustalić, od jakiej granicy przyjęte przez partie polityczne darowizny mają czy też mogą mieć istotne znaczenie dla funkcjonowania tych partii, to wprowadzenie mechanizmu różnicującego skutki naruszenia reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia mogłoby spowodować nierównoprawną konkurencję partii politycznych rywalizujących ze sobą w wyborach.

Reasumując, należy stwierdzić, iż zarzucany przez Sąd Najwyższy art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych niedostatek treściowy, polegający na braku normy różnicującej skutki naruszenia zawartych w ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia, stanowi w istocie rezultat świadomego wyboru **ustawodawcy, który chciał pozostawić to zagadnienie poza regulacją prawną**, co oznacza, że ów niedostatek należy traktować jako zaniechanie ustawodawcze, a to z kolei wskazuje na konieczność umorzenia postępowania w tej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji, przemawiającej za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, należy stwierdzić, że:

- przepis 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 580) jest zgodny

z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 2 Konstytucji.

Istota zarzutu Sądu Najwyższego pod adresem art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych sprowadza się, o czym wcześniej była mowa, do kwestionowania treści, której przepis ten nie zawiera, a zawierać, zdaniem SN, powinien - powinien różnicować skutki naruszenia zawartych w ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia, zaś głównym celem tej normy ma być wyeliminowanie sytuacji, w których partie polityczne pozbawione zostają finansowania z budżetu państwa działalności statutowej wówczas, gdy zostanie ustalone, iż przyjęły one lub pozyskały „środki finansowe z innych źródeł niedozwolonych" nawet w minimalnej wysokości.

Jako wzorce kontroli Sąd Najwyższy wskazał, wywodzoną z zadekretowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, regułę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) w łączności związkowej z, gwarantowaną w art. 11 ust. 1 Konstytucji, wolnością tworzenia i działania partii politycznych (zasada pluralizmu politycznego), jak również, określoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji, zasadą jawności finansowania partii politycznych.

W ocenie W. Sokolewicza i M. Zubika, „[t]reść zasady pluralizmu politycznego (ściślej - partyjno-politycznego) daje się wyczytać z brzmienia art. 11 ust. 1 konstytucji jako swoboda - w granicach wyznaczonych przez konstytucję i ustawy - tworzenia i działalności partii politycznych, dająca 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 (...). Pluralizm polityczny stanowi konkretyzację pluralizmu społecznego (zrzeszeń społecznych bądź obywatelskich), będącego esencjalnym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego (...), w którego ramach funkcjonują zresztą także partie polityczne (...). Konsekwencją urzeczywistnienia zasady pluralizmu politycznego jest zatem ustanowienie systemu wielo-, a co najmniej dwupartyjnego. Z omawianej tu zasady, adresowanej do władz

państwowych, z legislatywą na czele, jak w przypadku każdej innej konstytucyjnej zasady ustrojowej, wynika obowiązek organów państwowych tworzenia przesłanek dla tworzenia i nieskrępowanego działania wielości partii politycznych - odpowiednio do woli obywateli angażujących się w ich organizowanie i działanie. Jest kwestią faktu, a nie prawa, wykorzystanie tych przesłanek w życiu publicznym. Pluralizm polityczny jest więc przeciwieństwem politycznego monizmu, zezwalającego na swobodne funkcjonowanie jednej tylko partii, trwale sprawującej władzę i niemającej dla siebie alternatywy w uznawanym przez państwo <oficjalnym> życiu publicznym.

Charakter pluralizmu politycznego jako prawnej zasady ustroju wywiedzionej z art. 11 konstytucji jest powszechnie uznawany w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego (...).

Zasadę pluralizmu politycznego wywodzi się z brzmienia art. 11 ust. 1 konstytucji ponieważ, podobnie jak w wielu innych państwach demokratycznych, ustrojodawca nie zdecydował się na wyrażenie jej wprost, co można tłumaczyć jej oczywistością w demokratycznym państwie prawnym (...). Wolność tworzenia i działania partii przyjęto uważać za równoznaczną z artykulacją zasady pluralizmu politycznego (...).

Zastosowane przez nas pojęcie prawnokonstytucyjnej zasady ustroju jest dokładnym ekwiwalentem pojęcia konstytucyjnej zasady prawa łącznie z przypisywaną mu dyrektywalnością, a mocniej (...) podkreślającym ustrojowy charakter tej zasady (...). Owej dyrektywalności nie osłabia dość ogólne sformułowanie zasady w art. 11, krytykowane za ogólność właśnie przez niektórych autorów (...); ogólność jest wszak nieodłączną cechą stylistyki przepisów rangi konstytucyjnej. Nie osłabia też dyrektywalności okoliczność, iż zasada wyrażona w art. 11 ust. 1 nie stwarza nowych praw podmiotowych – nie jest adresowana do obywateli, lecz organów władzy publicznej, przede wszystkim zaś do legislatywy.

Wynika z niej natomiast, po pierwsze, zakaz ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych poza ramy ustanowione w samej konstytucji i w innym trybie, niż w niej przewidziany.

Po drugie, zakaz wprowadzenia instytucjonalnej jednopartyjności (monizmu partyjno-politycznego).

Po trzecie, zakaz dyskryminacji jakiejś partii z uwagi na jej program, zaś uprzywilejowania w prawie innej (...); tym samym nakaz takiego kształtowania instytucji i procedur demokratycznych – w szczególności kanałów komunikowania się społeczeństwa ze strukturami władzy publicznej, które sprzyjałoby wypełnianiu przez partie ich konstytucyjnie gwarantowanych funkcji na zasadach równych praw, równych szans i takich samych możliwości. Poświęcenie w konstytucji osobnego artykułu pluralizmowi partyjno-politycznemu ma dodatkowo takie znaczenie, że wyodrębnia partie z ich naturalnego otoczenia w społeczeństwie obywatelskim (...), nadając istotnie odmienną od innych zrzeszeń obywatelskich tożsamość. Podobnie jak partie polityczne, pozostając zrzeszeniami, uzyskują własną kwalifikację nadającą im charakter osobnego typu zrzeszenia, tak pluralizm polityczny, mieszcząc się - jako zasada - w ogólniejszej zasadzie pluralistycznego z natury rzeczy społeczeństwa obywatelskiego, jest swoistą mutacją pluralizmu społecznego, dysponującą <własną> konstytucyjną gwarancją w postaci przepisu art. 11. Gwarancja ta, z jednej strony, zapewnia partiom szczególnie doniosłe, ale nie monopoliczne funkcje w całym systemie demokracji konstytucyjnej, z drugiej - właśnie ze względu na tę rolę ustrojową stanowi przesłankę i uzasadnienie dla poddania partii kontroli władz państwowych (W. Sokolewicz i M. Zubik, Komentarz do art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I. WSTĘP, ART. 1-29,* pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, op. cit., s. 364 - 366).

Rozważając z kolei *ratio legis* wprowadzenia zasady jawności finasowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji), W. Sokolewicz i M. Zubik podnieśli, że wprawdzie zasada ta „ogranicza w pewnej mierze swobodę ich (partii

politycznych - przyp. wł.) działalności, ale ułatwia czy wręcz umożliwia kontrolę nad finansami niezbędną w sytuacji, w której nie wszystkie dochody partii pochodzą ze źródeł publicznych, tzn. jawnego ze swej natury budżetu państwa (...). W przeciwnym wypadku pozostałyby bez hamulców korupcyjne zakusy prywatnych podmiotów gospodarczych, by za pomocą strumienia pieniędzy skierować w pożądanym przez siebie kierunku działalność partii, z uszczerbkiem dla demokratycznych procedur krystalizowania woli politycznej narodu (dlatego za jawnością finansowania partii opowiada się stojąca na straży czystości tych procedur Rada Europy [...]).

Jawność finansowania partii ma przy tym istotne znaczenie z punktu widzenia ich równoprawności, a zatem urzeczywistnienia zasady pluralizmu politycznego (...). W szczególności jest to ważne dla zapewnienia uczciwego współzawodnictwa partii w kolejnych wyborach. Finansowanie przez państwo udziału partii w wyborach parlamentarnych lub prezydenckich daje się uzasadnić w każdym razie bardziej przekonywająco, niż postulowane niekiedy finansowanie także kampanii wyborczych na szczeblu lokalnym, skrajnie wprawdzie upartyjnionych w ostatnich czasach, ale jakby wbrew ich naturze (...). Z powyższych względów twórcy konstytucji uczynili dobrze, wprowadzając do niej zasadę jawności finansowania partii związaną zarówno logicznie, jak i w systematyce ustawy zasadniczej z zasadą pluralizmu politycznego (...).

Z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii wynika co najmniej zakaz utajniania źródeł dochodów oraz nakaz ujawniania (upubliczniania) danych o tych źródłach (...), co ma tym większe znaczenie, że sama zasada nie może być podważona przez ustawodawcę zwykłego, zaś przepis art. 61 konstytucji (prawo do informacji publicznej) <wpasowuje się> w konstytucyjny system ochrony wolności i praw politycznych (...).

Niekiedy, z zasady jawności finansowania partii wyprowadza się szereg dalszych, bardziej szczegółowych zasad - jawności źródeł finansowania oraz majątku partii, określenia zasad dofinansowywania partii z budżetu państwa, a

nawet - co jeszcze bardziej dyskusyjne - szczegółowości sprawozdań finansowych i nadzoru państwa nad partyjnymi finansami (...). Są to tendencje zmierzające do niekiedy nadmiernego pogłębienia zasady konstytucyjnej. Obok nich spotykamy się z propozycjami jej rozszerzenia, np. na sferę wydatków partyjnych (...).

Zasada jawności została wzmocniona, a przy tym rozciągnięta w drodze orzecznictwa TK, który wypowiedział się m.in. za jej stosowaniem także w sytuacjach, w których wymóg jawności i <przezroczystości> finansów partyjnych jest mniej rygorystyczny niż w wypadku wyborów parlamentarnych, np. w kampanii referendalnej na podstawie art. 47 ustawy o referendum ogólnokrajowym z 14 marca 2003 r. (...).

Pamiętać wreszcie należy, że z zasadą jawności powiązane są różnego typu ograniczenia w pozyskiwaniu dochodów przez partie polityczne. Chodzi tu zarówno o kwestie dotyczące osób donatorów (co łączyć można bezpośrednio z treścią art. 11 ust. 1 zdanie drugie konstytucji i powiązaniem członkostwa w partiach politycznych z obywatelstwem), jak i wysokości przekazywanych środków. Sama niemożność otrzymywania przez partie polityczne funduszy nie tylko od obcych państw i władz publicznych w ogólności, lecz również partii zagranicznych, w myśl orzeczenia ETPC, nie jest niezgodna z art. 11 EKPC. Warunkiem jest wszakże, by stosowne ograniczenie wolności zrzeszania się w partie było konieczne w obronie porządku publicznego lub innej prawnie chronionej wartości oraz proporcjonalne do celu, jaki zamierza się poprzez nie osiągnąć" (*ibidem*, s. 399 - 401).

Odnośnie natomiast do zasady proporcjonalności, na wstępie należy zauważyć, iż w niniejszej sprawie, jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, podstawą obowiązywania tej zasady może być art. 2, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji, co ma związek z charakterem prawnym partii politycznych.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2012 r., w sprawie o sygn. akt K 14/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[d]okonując ustaleń dotyczących szczególnego charakteru prawnego partii w kontekście dotychczasowej linii*

orzeczniczej Trybunału oraz poglądów wyrażonych w doktrynie, Trybunał w postanowieniu z 17 listopada 2010 r. (sygn. akt TS 256/09, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 358 - przyp. wł.) *przypomniał, że partie polityczne, w świetle Konstytucji, są nie tylko szczególną postacią zrzeszania się obywateli, ale także elementem systemu politycznego, są organizacjami bezpośrednio współkształtującymi <ustrój polityczny państwa, co przekłada się w ujęciu przedmiotowym na uczynieniu z partii instytucji ustroju politycznego o charakterze «państwowotwórczym» (...)>. Wymaga podkreślenia, że w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń partie polityczne uzyskują szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, tylko im przysługujące z uwagi na ową funkcję <państwowotwórczą>, którymi są m.in.: strukturalizowanie parlamentu, kreowanie rządu oraz kształtowanie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa - podkreślił Trybunał. <Ponadto, cechą wyróżniającą partie polityczne od innych zrzeszeń jest - co do zasady - ich dążenie do sprawowania bądź utrzymania władzy w państwie (...) a także finansowanie partii ze środków publicznych na warunkach określonych w ustawie> - zaznaczył Trybunał w omawianym postanowieniu.*

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

traktującym zbiorczo o związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeniach czy ruchach obywatelskich>.

Dlatego Trybunał doszedł do wniosku, że <zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym szczególna pozycja prawnoustrojowa partii politycznych oraz postanowienia ustawowe w przedmiocie finansowania partii ze środków publicznych sprzeciwiają się poglądowi, iż partie polityczne korzystają bez żadnych ograniczeń - na równi z podmiotami prywatnoprawnymi - z przewidzianej w art. 79 ust. 1 Konstytucji ochrony konstytucyjnych wolności lub praw>. (...)

Omówiony wyżej status partii politycznych na gruncie Konstytucji, powodujący, że ***partie, w zakresie realizacji swych konstytucyjnych funkcji, wynikających z art. 11 ust. 1 Konstytucji, nie są podmiotem konstytucyjnych praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji*** (podkr. wł.), *dotyczy również konstytucyjnego prawa podmiotowego, określonego w art. 46, wskazanym przez skarżącą PSL jako wzorzec kontroli konstytucyjnej - zaznaczył Trybunał w omawianym postanowieniu, stwierdzając między innymi: <zastosowanie wobec partii politycznej sankcji przepadku mienia za naruszenie przepisów ustawy o partiach politycznych i ordynacji przez partię w trakcie gromadzenia funduszy podczas kampanii wyborczej nie może być - jak chce tego skarżący - w prosty sposób przenoszone na grunt prawa prywatnego, ponieważ - o czym była mowa wyżej - partii politycznej nie sposób de lege lata traktować jako podmiotu prawa prywatnego, zaś* ***kwestia rozliczeń z tytułu finansowania partii politycznych z budżetu państwa i innych źródeł należy do sfery prawa publicznego***> (podkr. wł.)" [OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82].

W dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/12 Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *„[w] wyroku z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116) [...] w następujący sposób określił rolę ustrojową partii politycznych na gruncie Konstytucji: <Już sam fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym «Rzeczpospolita» (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje*

partiom politycznym. Ich rola została wyraźnie podkreślona zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował tezę o społeczno - ustrojowym znaczeniu partii. ***Wyjątkowość ich roli polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy*** (podkr. wł.). *Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 marca 2000 r. stwierdził, że «obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące partii politycznych, tak na poziomie Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego, uwzględniają najnowsze tendencje w prawie współczesnych państw demokratycznych» (sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58). Oznacza to, że państwo akceptuje zasadniczą funkcję partii w systemie demokratycznym i uznaje prawo partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa.* ***Jest to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową*** (podkr. wł.). *Partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego (...)>"* (*ibidem*).

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/12 Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do przepisów art. 24 ustawy o partiach politycznych, stwierdzając, że określają one *„źródła majątku partii politycznej. Przepisy te w zasadniczym stopniu przesądzają o sposobie finansowania partii politycznych. Konstytucja nie rozstrzyga o sposobie finansowania partii politycznych. W wyroku z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3), Trybunał podtrzymał wyrażony wcześniej we wspomnianym wyroku o sygn. K 25/03 pogląd, że na gruncie Konstytucji możliwe są różne rozwiązania prawne finansowania partii politycznych, mieszczące się w standardach demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził między innymi, że <ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy>.*

Obecny kształt przepisów regulujących kwestie finansowania partii politycznych jest wynikiem nowelizacji ustawy o partiach politycznych z 1997 r. zawartej w ustawie nowelizującej z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 12 kwietnia 2001 r.). Wskazana ustawa wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa. ***Celem wprowadzonych zmian było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu*** państwa (podkr. wł.). *Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiórek publicznych. (...)*

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

Można więc powiedzieć, że w Rzeczypospolitej Polskiej, ***od czasu wspomnianej nowelizacji ustawy o partiach z 12 kwietnia 2001 r., przyjęto model finansowania partii politycznych oparty w przeważającym stopniu na finansowaniu partii z budżetu państwa*** (podkr. wł.), *a mianowicie: otrzymywanej subwencji na działalność statutową, określonej przepisami art. 28 i art. 29 ustawy*

o partiach, której wysokość zależy generalnie od liczby głosów ważnie oddanych na listy okręgowe kandydatów partii na posłów, wg systemu określonego w art. 29 ustawy, pod warunkiem wszakże, że partia polityczna uzyskała w skali kraju co najmniej 3% głosów ważnie oddanych na swoje listy (lub 6%, jeśli partia ta występowała w koalicji wyborczej) oraz tzw. dotacji podmiotowej za każdy uzyskany mandat posła i senatora, określonej do czasu wejścia w życie kodeksu wyborczego w art. 128 ordynacji, a od daty wejścia w życie kodeksu wyborczego, określonej przez przepisy art. 150 kodeksu wyborczego, a w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego za każdy uzyskany mandat w wyborach do tego Parlamentu, według wzoru określonego w art. 151 kodeksu wyborczego.

We wspomnianym wyroku o sygn. Kp 6/09 Trybunał, analizując przyjęty przez ustawodawcę system finansowania partii politycznych zaznaczył, że znane są sygnalizowane w doktrynie zalety i wady systemu finansowania partii politycznych ze środków publicznych, stwierdzając między innymi: <Jako zalety wymienia się: wyrównywanie szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganie przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, ochronę partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzenie gwarancji dla stałej działalności polityczno - organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego. Z kolei krytycy subwencjonowania partii z budżetu wskazują, że można w ten sposób doprowadzić do zagrożenia demokratycznych procedur gry politycznej, a w szczególności do osłabienia opozycji w systemie politycznym, umożliwienia organom państwowym nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy partii oraz wzmacniania się procesów etatyzacji partii politycznych, a także wzmacniania status quo w systemie partyjnym. W publicystyce stwierdza się, że subwencjonowanie partii ze środków publicznych przyczynia się wręcz do «zabetonowania sceny politycznej»>.

Trybunał pragnie podkreślić, że przyjęty w Polsce system finansowania partii politycznych ze środków budżetu państwa nie pozostawia wątpliwości, iż jest to finansowanie partii politycznych w związku i w zakresie w jakim wykonują

one, wynikające z art. 11 ust. 1 Konstytucji, funkcje w systemie politycznym. Nie ulega też wątpliwości, że chodzi o finansowanie partii zwłaszcza w zakresie kluczowych funkcji jakie pełnią one w systemie politycznym, a mianowicie w zakresie wykonywanej funkcji wyborczej i w zakresie wykonywanej funkcji rządzenia państwem (sensu largo) poprzez udział partii we władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej państwa, a także (obecnie) we władzy parlamentarnej Unii Europejskiej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem (podkr. wł.).

Zakres finansowania partii politycznej z tytułu subwencji, oparty o kryterium ważnych głosów oddanych na partię, wskazuje w sposób mierzalny, że jest to odzwierciedlenie stopnia, w jakim partia okazała się niezbędna w wyłonieniu, w wyniku przeprowadzonych wyborów, przedstawicieli narodu sprawujących władzę w jego imieniu. <W państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących władzę w imieniu suwerena (wszystkich obywateli). Sprawowanie władzy przez przedstawicieli uważa się na gruncie współczesnych standardów państwa demokratycznego za zasadę (...). Art. 4 Konstytucji głoszący, że «władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu» (ust. 1), dopuszcza obydwa sposoby sprawowania władzy przez Naród: przez przedstawicieli lub bezpośrednio (ust. 2). Nie ulega jednak wątpliwości, że sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) - wyjątkiem. Dał temu wyraz także Trybunał Konstytucyjny, określając model demokracji przedstawicielskiej jako podstawową formę demokracji w Polsce (por. wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43)> - podkreślił Trybunał w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147).

Z kolei kryteria, zastosowane przez ustawodawcę przy uzyskiwaniu przez partię polityczną prawa do dotacji podmiotowej, nie pozostawiają wątpliwości, iż chodzi tutaj o finansowanie partii, w zakresie, w jakim uczestniczy ona w

sprawowaniu władzy ustawodawczej, czyli w zakresie w jakim wykonuje, przez swych parlamentarzystów <funkcję rządzenia>, wpływając w ten sposób na kształtowanie polityki państwa. Uzyskiwanie dotacji podmiotowej jest związane w szczególności z liczbą mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez partię polityczną (komitet wyborczy). Oznacza to, że uzyskiwanie przez daną partię dotacji podmiotowej, zależy od zakresu uczestnictwa partii w ogólnej puli dotacji podmiotowej; jest zależne od zakresu (stopnia), w jakim partia ta okazała się niezbędna dla uformowania, a w konsekwencji dla funkcjonowania władzy (ustawodawczej), wybranej w wyborach, w których uczestniczyła" (*ibidem*).

Treść i znaczenie zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zostały określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym - obszernie - w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11.

W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny kontrolował zgodność, między innymi, z zasadą proporcjonalności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w ówczesnym brzmieniu tej ustawy zawartym w Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), kształtujących system wpłat wyrównawczych oraz określających zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

W uzasadnieniu, zapadłego w tej sprawie w dniu 31 stycznia 2013 r., wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[z]asada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, jest stosowana w wielu gałęziach prawa i może pełnić różne funkcje. Na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ona jednak ściśle sprecyzowany charakter związany ściśle z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela. W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o zasadę proporcjonalności. Termin <zasada proporcjonalności> jest używany do określania <zasad moderujących*

działania władzy publicznej i minimalizujących zakres ingerencji w sferę praw człowieka>. (K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669). Takie ujęcie jest nieprzypadkowe - konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wiąże się bowiem przede wszystkim z procesem formowania się zasady państwa prawa i z realizacją tzw. funkcji ochronnej, określającej relacje państwo - jednostka.

Z historycznego punktu widzenia, do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Początkowo, w relacji państwo - jednostka, ów zakaz nadmiernej ingerencji wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z biegiem czasu wypracowano także trzeci wymóg, określany dziś jako zasada proporcjonalności sensu stricto, wymagająca <ważenia> dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Z tak rozbudowanej zasady wynikał nakaz rozstrzygania kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki mają pozostać w odpowiedniej proporcji do zakładanych celów. Ten trójstopniowy test proporcjonalności, jako element składowy materialnie pojmowanej zasady państwa prawnego, stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa konstytucyjne jednostki.

Już w pierwszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym podstawę rozstrzygnięcia stanowiła zasada proporcjonalności, Trybunał de facto utożsamił obie zasady - najpierw bowiem wywiódł zakaz nadmiernej ingerencji z zasady państwa prawnego, następnie zaś zdeterminował treść tej zasady, formułując pytania charakterystyczne dla testu proporcjonalności (...). Posługiwanie się owym testem proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

- czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,

- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,

- czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwagi do art. 31, s. 29). Co istotne, negatywna odpowiedź na którekolwiek z przytoczonych powyżej pytań uzasadnia dokonanie przez Trybunał derogacji zaskarżonej regulacji" (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż *„[z] analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada proporcjonalności stanowiła kryterium oceny ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wskazuje się, że wówczas <tekstowym oparciem dla zasady proporcjonalności stała się zasada demokratycznego państwa prawnego> (L. Garlicki, op. cit., uwagi do art. 31 ust. 3, s. 28). Co więcej, wydobywanie przez Trybunał analizowanej zasady z klauzuli państwa prawnego sprawiło, że już w 1997 r. można było w niej dostrzec <ustabilizowany element państwa prawnego>. Ta stabilizacja znalazła potwierdzenie w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, sytuując zasadę proporcjonalności w tym przepisie, potwierdził jednoznacznie, że ma ona wyznaczać zakres dopuszczalnej ingerencji władz publicznych w wolności i prawa jednostki. Wyznaczanie to odbywa się przez stosowanie trójstopniowego testu proporcjonalności.*

Wobec wyrażenia analizowanej zasady w art. 31 ust. 3 Konstytucji, powstało jednak pytanie o sens dalszego wyprowadzania zasady proporcjonalności z zasady państwa prawnego. Problem ten, częściowo rozstrzygnięty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej sprawy - argumentacja wnioskodawców opiera się bowiem na wydobyciu zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji i objęciu zakresem jej zastosowania jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie Trybunału, zasadne staje się zatem postawienie pytania o podstawę obowiązywania zasady proporcjonalności w polskim porządku prawnym oraz roli, jaką odgrywa ona w procesie kontroli konstytucyjności prawa" (ibidem).

Odpowiadając na tak postawione pytanie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[j]ak już podkreślono, konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności oraz jej współczesne rozumienie wynika z materialnej koncepcji państwa prawnego - w tę bowiem koncepcję wpisane było założenie zagwarantowania określonego stopnia ochrony praw i wolności człowieka. Emanacją tego założenia stał się <zakaz nadmiernej ingerencji>, skonkretyzowany właśnie w zasadzie proporcjonalności.*

Z opisanej powyżej relacji, zachodzącej pomiędzy zasadą proporcjonalności i zasadą państwa prawnego, wynika zatem, że postawione na wstępie pytanie odnieść należało do zasady proporcjonalności pojmowanej jako instrument dopuszczalnego ograniczania praw jednostki. Takie spojrzenie na zasadę proporcjonalności sprawia, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. możemy wskazać trzy podstawy jej obowiązywania.

Po pierwsze, zasada proporcjonalności wynika z samej struktury norm konstytucyjnych określających sytuację jednostki względem władzy publicznej. W stwierdzeniu tym zawarte jest najbardziej pierwotne uzasadnienie obowiązywania analizowanej zasady. Zważywszy, że część norm konstytucyjnych ma charakter zasad, wyrażających zakazy bądź nakazy optymalizacyjne, oraz że kolizje między tymi zasadami mogą być rozstrzygane wyłącznie na podstawie zasady proporcjonalności, należy przyjąć, że zasada ta ma charakter obowiązujący. Wyznaczona przez zasady konstytucyjne sytuacja prawna jednostki nie może być w sposób definitywny ustalana in abstracto bez odwołania się do zasady proporcjonalności (...). Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie jednak zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie przy limitowaniu wolności i praw jednostki.

Po drugie, zasada proporcjonalności jest wyprowadzana z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również, w przypadku prawa do ochrony danych osobowych i wolności uzewnętrzniania religii, także z dwóch szczegółowych przepisów rozdziału II - art. 51 ust. 2 i art. 53 ust. 5 Konstytucji. Z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw zasada proporcjonalności wydobywana z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie głównym punktem odniesienia, umożliwiającym ocenę regulacji ustawowych. Treść analizowanego przepisu odpowiada zakazowi nadmiernej ingerencji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się bowiem na wskazaniu przesłanek wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada proporcjonalności wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń. Skoro większość konstytucyjnych wolności i praw nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne jest ich ograniczanie, to konieczne jest wyznaczenie na płaszczyźnie konstytucyjnej granic wprowadzanych przez ustawodawcę ograniczeń (zob. L. Garlicki, op. cit., uwagi do art. 31, s. 14-15). W świetle tak pojmowanej zasady proporcjonalności o stopniu intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki decydować będzie waga, jaką się przykłada do chronionego w ten sposób interesu.

Po trzecie wreszcie, pod rządami Konstytucji z 1997 r., jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Nawiązując do wcześniejszych rozważań, należy jednak wyraźnie zaakcentować, że wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji winno odnosić się przede wszystkim do konstytucyjnych wolności i praw. ***Dlatego też z faktu zakotwiczenia zasady proporcjonalności w art. 2 Konstytucji, po wyciągnięciu zasady państwa prawnego <przed nawias> pozostałych regulacji Konstytucji, nie można wyprowadzać prostego wniosku, że taka treść zasady proporcjonalności, jaka charakteryzuje relację między władzą publiczną a jednostką (trójelementowy test proporcjonalności), będzie adekwatna do oceny regulacji odnoszących się do relacji zachodzących między poszczególnymi organami sprawującymi władzę***

państwową (podkr. wł.), *do których należą także organy samorządu terytorialnego (rozdział VII Konstytucji)"* [*ibidem*].

W dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwag na to, iż ***„[r]atio legis przedstawionej powyżej zasady proporcjonalności uniemożliwia proste przeniesienie schematu rozumowania zakotwiczonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji na grunt regulacji wyznaczających pozycję jednostek samorządu terytorialnego*** (podkr. wł.). *Nie można zapominać, że wspólnoty samorządowe są usytuowane w obrębie władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji). W doktrynie prawa konstytucyjnego wyraźnie akcentuje się w związku z tym, że <mają charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa (por. np. art. 94, art. 168 Konstytucji), podejmowane przez nie rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący, mogą podlegać przymusowej egzekucji, a odmowa ich realizacji może się spotkać także z sankcjami osobistymi> (P. Sarnecki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwagi do art. 16, s. 3). Wynikająca z art. 16 Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego <stają się (...) integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie. (...) Pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest więc ich własną «władzą», lecz przejawem «zdecentralizowanej» wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego> (P. Sarnecki, ibidem, s. 3). Z tego względu trudno opisywać granice ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat testu proporcjonalności, charakterystycznego dla art. 31 ust. 3 Konstytucji"* oraz na to, że *„[p]rzyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do osobliwej sytuacji, w której to jeden podmiot władzy publicznej może się powoływać względem innego podmiotu władzy publicznej na rygorystycznie rozumiany zakaz nadmiernej ingerencji, charakterystyczny dla ochrony jednostki przed działaniami tejże władzy (por. zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego od wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn.*

K 8/98). Rygoryzm testu proporcjonalności nie może być wykorzystywany w celu określenia relacji między poszczególnymi podmiotami władzy publicznej.

Możliwość posługiwania się przez Trybunał Konstytucyjny takim właśnie instrumentem ma w przypadku praw człowieka głębokie zakotwiczenie konstytucyjne - zasada proporcjonalności została wprowadzona po to, by wzmocnić gwarancje nieingerencji władzy publicznej w sferę wolności jednostki. Wolność ta jest pierwotna względem prawa pozytywnego, warunki jej ograniczania determinujące zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy muszą być zatem precyzyjnie sformułowane już na poziomie konstytucyjnym. ***Dlatego na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może w określonym zakresie ingerować w działalność ustawodawcy. Tak głębokiego uzasadnienia, legitymującego porównywalny zakres kontroli Trybunału, brakuje natomiast w przypadku możliwości oceny ingerencji ustawodawcy w ustrój samorządu terytorialnego*** (podkr. wł.). *Trafnie wskazał L. Garlicki, że <[p]rzy rozważaniu tego typu unormowań większe znaczenie należy przypisywać domniemaniu konstytucyjności ustawy, a to m.in. oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien zastępować ustawodawcy w formułowaniu ocen co do związku celów i środków. Są to bowiem oceny stricte polityczne i - poza sytuacjami, gdy wymaga tego wzgląd na ochronę jednostki, a zwłaszcza jej praw osobistych i politycznych - należy je pozostawiać ustawodawcy> (zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego do wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98)"* [*ibidem*].

Ponadto, w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[k]onstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym. Aby sprecyzować normatywną treść tych relacji, należy odwołać się do art. 16 ust. 2 oraz art. 163 -172 Konstytucji. Z zasad tych można wyprowadzić pewne ograniczenia swobody ustawodawcy kształtowania regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego.* ***Jeśli przyjąć, że***

instrumentem gwarantującym prawidłową realizację zasady decentralizacji władzy publicznej i umożliwiającym ocenę zakresu ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego jest zasada proporcjonalności, należałoby konsekwentnie uznać, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada ta przybiera szczególną postać. W ten sposób podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku samorządu terytorialnego rzeczywiście pozostaje art. 2 Konstytucji, tyle tylko że interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (podkr. wł.)" i podsumował, iż *„[n]orma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikającej z art. 163 Konstytucji zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Jednocześnie jednak sformułowany powyżej zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności sensu stricto. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu*

nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego" (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

Rozważania Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11, powinny mieć odpowiednie zastosowanie do partii politycznych i systemu ich finansowania.

System finansowania partii politycznych, w tym również finansowanie statutowej działalności tych partii ze środków budżetu państwa, jest bowiem finansowaniem partii politycznych **w związku i w zakresie, w jakim partie te wykonują, wynikające z art. 11 ust. 1 Konstytucji, funkcje w systemie politycznym.**

Zasadniczą funkcją partii politycznych w systemie politycznym (systemie demokratycznym) jest przy tym wpływanie na kształtowanie polityki państwa i jest to **funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową**.

Powyższe oznacza, że w zakresie wykonywania funkcji w systemie politycznym partie polityczne nie mogą być podmiotami konstytucyjnych praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji. Podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku finansowania partii politycznych pozostaje więc art. 2, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/12).

Przed przejściem do rozważań, dotyczących zarzutu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji w zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji), należy zwrócić uwagę, że, skoro zasada pluralizmu politycznego jest rozumiana jako swoboda - w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy - tworzenia i działalności partii politycznych, dająca 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, to finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie może faworyzować ani dyskryminować żadnej z tych partii.

Wydaje się, iż kryterium tego nie mógłby spełniać mechanizm różnicujący skutki naruszenia reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia przewidujący, przykładowo, limit wpłat pochodzących z innych niedozwolonych źródeł, w tym wpłat niezidentyfikowanych co do wpłacającej osoby, którego przekroczenie skutkowałoby odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej i, w dalszej kolejności, utratą prawa do subwencji przedmiotowej.

Wszak nie jest możliwe precyzyjne ustalenie, od jakiej granicy przyjęte przez partie polityczne darowizny mają czy też mogą mieć istotne znaczenie dla funkcjonowania tychże partii. Subiektywna ocena tej kwestii przez poszczególne partie uniemożliwiałaby weryfikację tej przesłanki przez Państwową Komisję Wyborczą (*vide* - cytowane wcześniej uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., w sprawie o sygn. akt III SW 72/14). Wprowadzenie wspomnianego limitu wpłat nie służyłoby zatem równoprawnej konkurencji partii politycznych, rywalizujących ze sobą w wyborach.

Ponadto, gdyby ów mechanizm obejmował wpłaty od anonimowych (niezidentyfikowanych) osób, to wówczas **naruszałby konstytucyjną zasadę jawności finasowania partii politycznych, która nie przewiduje żadnych wyjątków**.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 14 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt III SW 17/16, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „[z]godnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy - partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. Nr 33, poz. 269), darowizny na rzecz Partii powinny być oznaczone w sposób umożliwiający identyfikację darczyńcy, tj. z podaniem imienia, nazwiska oraz miejsca zamieszkania osoby wpłacającej. **Oznaczenie darowizn w taki sposób stanowi**

realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych, sformułowanej w art. 23a ustawy o partiach politycznych i będącej powtórzeniem zasady jawności finansowania partii politycznych sformułowanej w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (podkr. wł.). Nieudokumentowanie przez partię, że wpłaty dokonywane na jej rzecz pochodzą od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych) uniemożliwiło Państwowej Komisji Wyborczej stwierdzenie, że partia pozyskała w okresie sprawozdawczym środki finansowe ze źródeł dozwolonych" (LEX nr 2188810).

Powracając do zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że, w ocenie Sądu pytającego, przewidziane w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej - w przypadku, gdy partia ta przyjęła lub pozyskała z „innych źródeł niedozwolonych" środki w jakiejkolwiek, nawet nieznacznej, wysokości - nadmiernie ingeruje, w pierwszym rzędzie, w zasadę pluralizmu politycznego przez to, że rodzi skutek w postaci pozbawienia partii politycznej subwencji przedmiotowej.

Jeżeli za podstawę obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku finansowania partii politycznych rzeczywiście uznawać art. 2 Konstytucji, to przepis ten musi być interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania partii politycznych (podobnie jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, gdzie art. 2 Konstytucji jest interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego, *vide* - cytowane uprzednio uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/11).

Pośród szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania partii politycznych na pierwszym miejscu należy umieścić art. 11 ust. 1 Konstytucji gwarantujący wolność tworzenia i działania partii politycznych

(wyrażający zasadę pluralizmu politycznego). W przypadku partii politycznych instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę głównie przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę pluralizmu politycznego.

Powracając na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że norma wyprowadzona z, wyrażonej w art. 11 ust. 1 Konstytucji, zasady pluralizmu politycznego w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem partii politycznych środków finansowych służących do realizacji przez te partie, wynikających z art. 11 ust. 1 Konstytucji, funkcji w systemie politycznym (funkcji publicznych).

Inaczej mówiąc, ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w wykonywanie przez partie polityczne funkcji w systemie politycznym, pozbawiając je środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże funkcji ani też tak ograniczając te środki, że wykonywanie przez partie polityczne ich funkcji w systemie politycznym nie będzie możliwe.

Skoro jednak zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto* (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawo o sygn. akt K 14/11), **to wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności może sprowadzać się w niniejszej sprawie jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wykonywania przez partie polityczne zasadniczej funkcji w systemie demokratycznym (funkcji publicznej, która jest ściśle związana z władzą państwową)**, rozumianej jako wpływanie na kształtowanie polityki państwa poprzez udział partii we władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej państwa,

a także (obecnie) we władzy parlamentarnej Unii Europejskiej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem.

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Konstytucja nie rozstrzyga o sposobach finansowania partii politycznych, w szczególności nie wymaga, by istniała jakakolwiek forma subsydiowania ich z budżetu państwa, zaś subsydiowanie partii politycznych przez budżet państwa jest uzasadnione tylko o tyle, o ile służy właściwej realizacji przez partie polityczne ich roli ustrojowej w pluralistycznym państwie demokratycznym.

Prawo polskie przyjęło mieszany system finansowania partii politycznych, zapewniający im - po pokonaniu pewnego progu popularności - dopływ środków publicznych na działalność, rozwijaną przynajmniej po części w interesie publicznym, **ale pozostawiający przy tym otwartą przestrzeń na gromadzenie różnorakich dochodów „własnych"**, co oznacza, że w prawie polskim obowiązuje model finansowania partii politycznych **oparty wprawdzie w znacznej części, ale nie wyłącznie** na finansowaniu partii z budżetu państwa.

Środki przekazywane partiom politycznym w formie subwencji przedmiotowych (subwencji z budżetu państwa na działalność statutową) pochodzą z budżetu państwa, są to zatem środki publiczne, co *per se* uzasadnia wprowadzenie restrykcyjnych reguł związanych zarówno z dystrybucją tych środków, jak i z kontrolą nad ich wydatkowaniem.

Wreszcie, jak pokazuje praktyka, pomoc z budżetu państwa nie jest niezbędna do tego, aby partie polityczne mogły przekonać opinię publiczną do swoich założeń i celów politycznych.

Subwencja przedmiotowa przysługuje bowiem tylko tej partii politycznej, która:

„1) 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 albo

2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów" (art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

Wszak od utworzenia nowej partii politycznej do dnia wyborów subwencja z budżetu państwa na działalność statutową tej partii nie przysługuje, zaś po wyborach partia ta może ubiegać się o subwencję przedmiotową tylko wtedy, gdy spełni warunki z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Wszystko to pokazuje, że o ile regulacja nakazująca odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjęcia lub pozyskania przez tę partię środków finansowych „z innych źródeł niedozwolonych", choćby nawet w minimalnej wysokości, z uwagi na konsekwencje w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji przedmiotowej „w następnych trzech latach, w których jest uprawniona do jej otrzymania", stanowi pewną ingerencję w wolność tworzenia i działania partii politycznych, to jednocześnie ingerencji tej nie można uznać za nadmierną (nieproporcjonalną), w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

Partie polityczne mogą bowiem wykonywać przypisane im funkcje w systemie politycznym bez finansowego wsparcia z budżetu państwa w postaci subwencji przedmiotowych. Wszak majątek partii politycznych powstaje nie tylko z subwencji, ale też z innych ustawowo wskazanych źródeł (przede wszystkim ze składek członkowskich i otrzymywanych darowizn, *vide* - art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

Reasumując, należy stwierdzić, że przepis 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Odnośnie natomiast do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 w związku art. 11 ust. 2 Konstytucji należy stwierdzić, iż w niniejszej sprawie nie jest to odpowiedni wzorzec kontroli.

Art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie określa bowiem zasad finansowania partii politycznych, lecz zawiera jedną z przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego tych partii, która to przesłanka, w ocenie Sądu Najwyższego, jest nazbyt rygorystyczna.

W związku z tym należy dojść do wniosku, że art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego