

POSTANOWIENIE

Dnia 14 grudnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Katarzyna Goner (sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Zbigniew Myszka

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie ze skargi partii politycznej "P."

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 października 2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej "P." o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 grudnia 2016 r.,

na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157)

przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:

czy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.) w zakresie, w jakim:

1) przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej

w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

2) przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania;

3) przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.), kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach

są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP

UZASADNIENIE

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

Funduszu Wyborczego w 2015 r., z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu uchwały PKW wyjaśniła, że stwierdzenie naruszenia przez P. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych jest konsekwencją odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego P., uczestniczącego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2015 r. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, podjęta w tej sprawie 18 lipca 2016 r., została utrzymana w mocy postanowieniem Sądu Najwyższego z 22 września 2016 r., III SW 8/16.

Na podstawie załączonych do sprawozdania finansowego dokumentów, w szczególności zapisów historii rachunku bieżącego P., PKW ustaliła, że w dniu 5 sierpnia 2015 r. został dokonany przelew z tego rachunku w wysokości 10.000 zł na rachunek Komitetu Wyborczego P., utworzonego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 r. Ze środków tych Komitet finansował wydatki, co również potwierdzają zapisy w historii jego rachunku bankowego: w dniach 6 i 10 sierpnia 2015 r. dwukrotnie pobrano z rachunku środki w łącznej kwocie 4.000 zł w celu dokonania płatności gotówkowych, a w dniu 7 sierpnia 2015 r. dokonano przelewem płatności w kwocie 2.189,40 zł. Dopiero w dniu 12 sierpnia 2015 r. na rachunek bankowy Komitetu wpłynęła pierwsza wpłata środków pochodzących z Funduszu Wyborczego P. Natomiast w dniu 3 września 2015 r. z rachunku bankowego Komitetu przelano na rachunek bieżący Partii kwotę 10.000 zł tytułem zwrotu wpłaty nieprawidłowej.

W wyjaśnieniach złożonych przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego P. w toku badania przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego tego Komitetu wskazano, że nieprawidłowej wpłaty środków z rachunku bieżącego P. na rzecz Komitetu Wyborczego P. (z pominięciem Funduszu Wyborczego) dokonano pomyłkowo, a po wykryciu błędu w dniu 3 września 2015 r. niezwłocznie zwrócono środki pozyskane z niedozwolonego źródła. Nastąpiło to jednak już po wydatkowaniu środków z rachunku Komitetu.

W okresie sprawozdawczym partia polityczna P. utworzyła Fundusz Wyborczy, którego środki były gromadzone na rachunku bankowym prowadzonym w banku (...) S.A. w W. Rachunek ten został otwarty 4 sierpnia 2015 r.

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

W konsekwencji, naruszenie przez partię polityczną P. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych stanowi przesłankę odrzucenia jej sprawozdania finansowego na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy. Powołane przepisy mają przy tym charakter kategoryczny i nie pozostawiają żadnego marginesu na ocenę stopnia ich naruszenia lub tego, czy nastąpiło ono wskutek umyślnego działania osoby dokonującej wpłaty na rzecz Komitetu Wyborczego, czy też osoba ta działała pod wpływem błędu. Nie ma też znaczenia dla oceny sprawozdania finansowego partii politycznej wysokość kwoty środków wydatkowanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych. Stanowisko przyjęte przez PKW w tej kwestii jest zgodne z prezentowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w postanowieniach: z 17 września 2004 r., III SW 44/04, z 2 września 2005 r., III SW 9/05 oraz III SW 10/05, z 4 sierpnia 2006 r., III SW 16/06.

II. Uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 3 października 2016 r. zaskarżyła w całości P. Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie następujących przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (dalej: u.p.p.):

1) art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. związku z art. 38d u.p.p., przez ich nieprawidłowe zastosowanie polegające na odrzuceniu sprawozdania mimo niekonstytucyjności wyżej wymienionych przepisów z uwagi na ich niezgodność z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 35 ust. 2 u.p.p., przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że P. sfinansowała kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego, podczas gdy otrzymała zwrot środków, które w dniu 5 sierpnia 2015 r. zostały przebrane z konta bieżącego partii na konto Komitetu Wyborczego P.;

3) art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 35 ust. 2 u.p.p., przez ich niewłaściwą interpretację polegającą na przyjęciu, że finansowanie przez partię polityczną udziału w wyborach z pominięciem funduszu wyborczego partii stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej, podczas gdy jedynie dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego może stanowić podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej;

4) art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 35 ust. 2 u.p.p., przez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że dokonanie przelewu bezpośrednio z rachunku bieżącego partii na rachunek komitetu wyborczego stanowi dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, podczas gdy dokonanie przelewu na rzecz komitetu wyborczego nie stanowi wydatku na kampanię wyborczą.

Niezależnie od powyższych zarzutów pełnomocnik P. zarzucił także naruszenie:

5) art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 35 ust. 2 u.p.p. w związku z art. 144 § 1 pkt 3c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), przez ich błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania finansowego P. na skutek przekazania przez partię środków bezpośrednio z jej rachunku bieżącego na rachunek Komitetu Wyborczego, podczas gdy sytuacja taka stanowi przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy i w sytuacji takiej zastosowanie znajdzie zawsze ustawa szczególna, tj. Kodeks wyborczy, przewidujący w takim wypadku sankcję w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej.

Jednocześnie pełnomocnik P. wniósł o zwrócenie się, w trybie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja), do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o treści:

„czy art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 38d u.p.p., w zakresie, w jakim:

1) przewiduje obowiązek automatycznego odrzucenia sprawozdania w każdym wypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie

wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego niezależnie od poziomu zawinienia, skali naruszeń oraz wielkości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami;

2) nie przewiduje możliwości naprawienia przez partię polityczną błędów w zakresie gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze wykrytych przez partię w okresie objętym sprawozdaniem;

3) przewiduje skutek odrzucenia sprawozdania w postaci automatycznej utraty przez partię polityczną subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymania, niezależnie poziomu zawinienia, skali naruszeń oraz wielkości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami;

jest zgodny z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP?”

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik skarżącej partii politycznej wyraził przede wszystkim wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. w związku z art. 38d u.p.p. Powołał się przy tym na poglądy przedstawione w literaturze (w szczególności fragment artykułu dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego: Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, s. 285 i n.). W ocenie skarżącej, dokonując oceny rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej, nie można pomijać kwestii niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których organ ten działa. O ile PKW jest w swoim działaniu związana treścią przepisów rangi ustawowej, o tyle sąd dysponuje instrumentami pozwalającymi na weryfikację konstytucyjności przepisów ustawy o partiach politycznych, przewidzianymi w art. 193 Konstytucji RP. Do skargi skarżąca dołączyła opinię prawną dr. hab. prof. UG P. U. w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych.

Odnosząc się do argumentów Państwowej Komisji Wyborczej, opartych na obowiązujących przepisach ustawy o partiach politycznych, pełnomocnik skarżącej podniósł, że przy ocenie sprawozdania finansowego P. PKW pominęła okoliczność, że 3 września 2015 r. skarżąca otrzymała zwrot pieniędzy błędnie wpłaconych na rzecz Komitetu Wyborczego. W takiej sytuacji w ostatecznym rozrachunku nie

może być mowy ani o finansowaniu, ani o dokonywaniu wydatków na kampanię wyborczą przez partię polityczną. Wszelkie środki przekazane przez partię polityczną na rzecz Komitetu Wyborczego zostały jej zwrócone.

Pełnomocnik zaznaczył, że w rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma rozdzielenie osobowości prawnej partii politycznej i Komitetu Wyborczego. O ile w przypadku tego ostatniego można mówić o wydatkowaniu środków uzyskanych z nieuprawnionego źródła, skoro były to jedyne środki dostępne w momencie ich wydatkowania na rachunku Komitetu, o tyle w przypadku partii kwestia wydatkowania środków musi być oceniana na podstawie ostatecznego rozliczenia wpływów i wydatków. Skoro dokonany nieprawidłowo wydatek został następnie zwrócony, to z punktu widzenia bilansu partii musi być uznany za niedokonany.

W złożonej skardze wyrażono także pogląd, że aby odrzucić sprawozdanie finansowe partii na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. Państwowa Komisja Wyborcza musi ustalić, że partia polityczna dokonała wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. Tymczasem zaskarżona uchwała takiego ustalenia nie zawiera. Stwierdza się w niej jedynie, że przekazanie w dniu 5 sierpnia 2016 r. kwoty 10.000 zł bezpośrednio z rachunku bieżącego partii na konto Komitetu Wyborczego stanowi finansowanie udziału partii politycznej w wyborach. O ile z takim wnioskiem można się zgodzić, o tyle błędne jest zrównanie przez Państwową Komisję Wyborczą takiego sposobu „finansowania” z dokonywaniem wydatków na kampanię wyborczą.

W ocenie skarżącej, nawet gdyby przyjąć, że dokonanie przelewu z konta bieżącego partii politycznej na konto Komitetu Wyborczego stanowiło wydatek na kampanię wyborczą, to, w okolicznościach niniejszej sprawy, art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych nie powinien znaleźć zastosowania. Jak wynika z uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 18 lipca 2016 r., utrzymanej w mocy postanowieniem Sądu Najwyższego z 22 września 2016 r., III SW 8/16, przyjęcie przez Komitet Wyborczy P. kwoty 10.000 zł, przelanej na konto tego Komitetu bezpośrednio z rachunku bieżącego P., stanowiło przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. Sankcją za to uchybienie jest – zgodnie z art. 144 §1 pkt. 3 lit. c Kodeksu wyborczego – odrzucenie sprawozdania komitetu wyborczego, a w konsekwencji odpowiednie

pomniejszenie przysługującej partii politycznej subwencji, o której mowa w art. 28 u.p.p. Sankcję tą zastosowano wobec P.. Zdaniem skarżącej, przepisy Kodeksu wyborczego należy uznać za normę szczególną wobec przepisów ustawy o partiach politycznych i za każdym razem, gdy zastosowanie znajdzie sankcja przewidziana w Kodeksie wyborczym, powinna ona wyłączać sankcję przewidzianą za ten sam błąd w ustawie o partiach politycznych.

Uzasadniając wniosek o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, skarżąca podniosła, że zachodzą uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją regulacji stanowiącej podstawę wydania zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd ma prawo przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W rozpoznawanej sprawie istnieją przesłanki, aby Sąd Najwyższy wystąpił z takim pytaniem w celu dokonania oceny konstytucyjności przepisów art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., a także art. 38d u.p.p.

Przepisy te przewidują, że Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek odrzucić sprawozdanie partii o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków funduszu wyborczego w każdym wypadku, gdy w okresie objętym sprawozdaniem dochodzi do gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego. Jednocześnie, w myśl przywołanej regulacji, skutkiem odrzucenia sprawozdania jest utrata prawa do subwencji w następnych 3 latach, w których partia polityczna uprawniona jest do jej otrzymywania.

Powołane unormowanie nie różnicuje przy tym w żaden sposób sytuacji prawnej partii politycznych w zależności od tego, czy uchybienie przepisom dotyczącym gromadzenia i wydatkowania środków na kampanię wyborczą było zawinione, jaka była skala naruszeń tych przepisów, a także jaka była wielkość środków zgromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami. W przypadku stwierdzenia choćby najmniejszego uchybienia w tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek odrzucić sprawozdanie,

co automatycznie pozbawia partię subwencji na następne 3 lata, w którym to czasie subwencja jej przysługuje. Co więcej, przepisy nie przewidują jakiegokolwiek możliwości uniknięcia sankcji nawet w sytuacji, gdy partia sama spostrzeże błąd i postanowi go naprawić. Takie ukształtowanie sankcji stosowanych wobec partii naruszającej zasady jej finansowania należy uznać za sprzeczne z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca przedstawiła też szczegółowe uzasadnienie zarzutów niezgodności wymienionych przepisów ustawy o partiach politycznych z przepisami Konstytucji.

1) W zakresie niezgodności kwestionowanej regulacji prawnej z art. 2 Konstytucji skarżąca podniosła, że:

Podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego P. było wydatkowanie kwoty 10.000 zł z pominięciem Funduszu Wyborczego. Błąd w zakresie wpływu środków na rachunek bankowy Komitetu Wyborczego (z pominięciem Funduszu Wyborczego) został wykryty w okresie krótszym niż miesiąc i nieprawidłowo pozyskane środki zostały zwrócone na rachunek P. W interpretacji przyjętej przez Państwową Komisję Wyborczą takie zachowanie wciąż uważane powinno być za wydatkowanie środków z pominięciem Funduszu Wyborczego.

Zaprezentowana wykładnia stanowi wynik niewystarczającej precyzji art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., który nie wskazuje kryteriów pozwalających na jednoznaczne określenie, jakie zachowania mieszczą się w zakresie zastosowania tego przepisu.

Art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat wynikającego z art. 2 Konstytucji wymogu prawidłowej legislacji w zakresie precyzji stanowionych przepisów. W wielu orzeczeniach Trybunał stwierdził, że niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy dany zwrot nie daje możliwości, przy użyciu ogólnie przyjętych metod wykładni, ustalenia jego znaczenia (wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02). Z kolei w wyroku z 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02) Trybunał uznał, że przepisy muszą odpowiadać kryterium minimalnej zrozumiałości i precyzji językowej oraz zapewniać wystarczający stopień związania decyzji organów

państwowych. W wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00) Trybunał stwierdził, że naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. W wyroku z 22 maja 2002 r. (sygn. K 6/02) stwierdzono natomiast, że z zasad określoności wynika, że każdy przepis powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, a dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę z punktu widzenia innych kryteriów. W wyroku z 29 października 2003 r. (sygn. K 53/02) Trybunał podkreślił, że wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, co powinno przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. W wyroku z 28 października 2009 r. (sygn. Kp 3/09) Trybunał stwierdził z kolei, że przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych oraz ich konsekwencji za pomocą reguł interpretacyjnych przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Podkreślił, że nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych.

W świetle przywołanego orzecznictwa Trybunału, art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. należy uznać za niewystarczająco precyzyjny z uwagi na to, że daje on podstawy do całkowicie odmiennych interpretacji w sytuacji, gdy sankcja grożąca w wyniku naruszenia tego przepisu może zaważyć na egzystencji całej partii politycznej. Za niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego uznać należy również, że istniejąca regulacja prawna przewiduje za to samo naruszenie dwie sankcje i to wzajemnie wykluczające się. W myśl art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 oraz art. 38d u.p.p. wydatkowanie przez partię środków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego powoduje odrzucenie sprawozdania partii oraz utratę subwencji na kolejne 3 lata. Jednocześnie w myśl art. 144 § 1 pkt 3 lit. c) Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza ma

obowiązek odrzucić sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. W niniejszej sprawie taka sytuacja wystąpiła, gdyż przyjęcie przez Komitet Wyborczy P. kwoty 10.000 zł bezpośrednio od P. z pominięciem Funduszu Wyborczego stało się podstawą odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego P. Zgodnie z art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego, w razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego, przysługująca partii politycznej subwencja, o której mowa w art. 28 u.p.p., pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. W praktyce zatem za przekazanie przez partię komitetowi wyborczemu tej partii środków z pominięciem funduszu wyborczego partii grozi sankcja w postaci obniżenia subwencji o trzykrotność wysokości przekazanych środków na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego oraz jednoczesna całkowita utrata subwencji na podstawie art. 38d u.p.p. Regulacje te wzajemnie się wykluczają, gdyż nie ma możliwości obniżenia subwencji w sytuacji, gdy partia zostaje pozbawiona prawa do tej subwencji. Nie ma zarazem możliwości, aby w takiej sytuacji sprawozdanie partii zostało przyjęte bez zastrzeżeń, jeśli odrzucone zostanie sprawozdanie komitetu wyborczego tej partii. Z tych względów konieczne jest dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny, czy wskazane przepisy są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza z zawartą w niej zasadą prawidłowej legislacji.

2) W zakresie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP skarżąca podniosła, że:

Art. 11 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Nie ulega wątpliwości, że możliwość rzeczywistego działania partii politycznych, a także osiągania zamierzonych przez nie celów, jest powiązana ze środkami finansowymi, którymi partie dysponują. Pozbawienie partii środków finansowych znacząco ogranicza możliwość działania partii, a w pewnych wypadkach w ogóle pozbawia ją możliwości funkcjonowania.

Przyjęty w Polsce system finansowania partii politycznych opiera się

zasadniczo na finansowaniu partii z budżetu państwa oraz wpłat jej członków i znacząco ogranicza możliwości pozyskiwania przez partie polityczne finansowania od podmiotów zewnętrznych lub z tytułu prowadzenia działalności zarobkowej, co w założeniu ma zapobiegać finansowemu uzależnieniu partii politycznych od podmiotów, które mogłyby te uzależnienie wykorzystywać w celu wpływania na korzystne dla siebie kształtowanie systemu prawnego. W takiej sytuacji, w przypadku partii zamierzających odgrywać rolę na krajowej scenie politycznej, finansowanie z budżetu państwa stanowić może – i zwykle tak się dzieje – główne źródło ich dochodów. Pozbawienie tych dochodów w sposób arbitralny, z uwagi na nieznaczne uchybienia, należy uznać za prowadzące w praktyce do ograniczenia możliwości rzeczywistego działania partii politycznych. Z tego względu regulacja dopuszczająca tak drastyczne i automatyczne decyzje w praktyce prowadzi do ograniczenia możliwości funkcjonowania partii politycznych, choć w myśl art. 11 ust. 1 Konstytucji państwo powinno taką możliwość zapewnić. Trybunał Konstytucyjny powinien zatem ocenić, czy wskazane przepisy nie pozostają w sprzeczności z zasadą wynikającą z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

3) W zakresie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca przedstawiła następujące argumenty:

Przewidziane w ustawie o partiach politycznych, a także Kodeksie wyborczym, wymagania dotyczące finansowania partii politycznych oraz wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej podyktowane są chęcią zapewnienia transparentności finansów partii politycznych, a także przeciwdziałania finansowaniu partii ze źródeł niewiadomego pochodzenia. Naruszenie stosownych regulacji w tym zakresie może się wiązać z sankcją. Sankcja ta powinna być jednak proporcjonalna do skali naruszenia, a jej wymiar nie może prowadzić w praktyce do pozbawienia partii środków majątkowych i znacznego ograniczenia możliwości działania.

Skarżąca nie kwestionowała wysokości sankcji wymierzonej jej na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego w postaci zmniejszenia subwencji o kwotę 30.000 zł z tytułu pozyskania przez Komitet Wyborczy P. kwoty 10.000 zł bezpośrednio od Partii z pominięciem Funduszu Wyborczego. Sankcja ta jest surowa, ale jest ona proporcjonalna do skali naruszenia. Z tych względów w

skardze na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego P. nie kwestionowano przepisów stanowiących podstawę nałożenia sankcji przez Państwową Komisję Wyborczą.

W niniejszej sprawie sytuacja jest jednak diametralnie odmienna, gdyż sankcja grożąca w przypadku odrzucenia sprawozdania partii nie ma jakiegokolwiek związku ze skalą naruszenia, a ponadto w ogóle nie bierze pod uwagę rozmiarów winy i wartości środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W niniejszej sprawie kwestionowana regulacja w praktyce ogranicza prawo do działania obywateli w ramach partii politycznej (art. 11 ust. 1 Konstytucji), a także pozbawia partię przysługujących jej praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Ograniczenia praw partii są możliwe w demokratycznym państwie prawnym, ale muszą one podlegać ocenie w zakresie ich proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ocena ta polega na przeprowadzeniu testu polegającego na udzieleniu odpowiedzi na pytania dotyczące analizowanej normy: a) czy norma jest w stanie prowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); b) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; c) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią ciężarów i ograniczeń.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się też, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18; wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Skarżąca przyznaje, że kwestionowane normy w pewnym stopniu spełniają pierwsze z przywołanych kryteriów testu proporcjonalności. Określenie sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego, którego skutkiem jest automatyczna utrata prawa do subwencji, może być przydatne dla osiągnięcia celu w postaci przestrzegania przez partie polityczne regulacji dotyczących ich finansowania. Obawa przed sankcją w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego i utraty subwencji może prowadzić do tego, że partie będą w większym stopniu przestrzegały tych przepisów. Regulacja ta przestaje mieć jednak jakiegokolwiek praktyczne znaczenie w przypadku partii, którym prawo do subwencji nie przysługuje. Trudno jednak uznać, że wprowadzenie regulacji w postaci tak drastycznych sankcji finansowych za nieprzestrzeganie przepisów o finansowaniu partii politycznych jest niezbędne, by wyegzekwować realizację tych regulacji. Możliwe byłoby bowiem stosowanie innego rodzaju sankcji dla osiągnięcia tego samego efektu.

W ocenie skarżącej, przyjęte w art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. rozwiązanie polegające na zastosowaniu automatycznej sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego i utraty subwencji na 3 kolejne lata w sytuacji gromadzenia lub wydatkowania jakichkolwiek środków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, niezależnie od skali naruszenia i wielkości środków, nie spełnia trzeciego z wskazanych kryteriów. Sankcja jest bowiem całkowicie nieproporcjonalna do celu, któremu ma służyć.

Drastyczność zastosowanego rozwiązania prowadzi do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym. Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12): „cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o karnym charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć”.

W tym samym wyroku Trybunał uznał, że „przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania” zaś „granice tej

swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości a stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy”. Trybunał uznał również, że „przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary.”.

Przepisy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. powyższych kryteriów nie spełniają, gdyż odmiennie niż art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego w żadnym stopniu nie uzależniają sankcji od skali naruszenia. W konsekwencji w niniejszej sprawie błędne wydatkowanie środków w wysokości 10.000 zł doprowadziło do utraty przez P. subwencji w wysokości ok. 9.000.000 zł.

Podobnie, w ustawie brak zróżnicowania co do stopnia winy podmiotów, które dopuściły się naruszenia. W świetle obowiązującej regulacji sankcją w takiej samej wysokości objęty będzie bowiem podmiot, który umyślnie gromadzi środki niezgodnie z przepisami i finansuje z nich kampanię wyborczą, jak i ten, który dokonał nieumyślnie, a nawet w ogóle bez winy, nieznacznego naruszenia przepisów.

W interpretacji Państwowej Komisji Wyborczej powołane przepisy ustawy o partiach politycznych nie przewidują żadnej możliwości uniknięcia skutków naruszeń prawa w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej. Nawet więc jeśli partia stwierdzi naruszenie i podejmie działania zmierzające do usunięcia jego skutków, nie ma to żadnego wpływu na wysokość przewidzianej sankcji. Regulacja taka nie tylko nie wspiera osiągania celów przewidzianych przez ustawodawcę, ale wręcz stoi z nimi w sprzeczności. Skoro bowiem partia, która stwierdzi błędy swojego finansowania, nie ma możliwości zgodnie z prawem doprowadzić do ich usunięcia i uniknięcia kary, może być bardziej zmotywowana, żeby błędy te maskować w sposób niezgodny

z prawem tylko po to, by uniknąć zastosowania w stosunku do niej nieproporcjonalnej sankcji.

Taki mechanizm prowadzi również do sytuacji, w których znaczenie tracą działania nadzorcze organów partii, gdyż nie są one w stanie przynieść jakichkolwiek pozytywnych skutków na etapie, gdy błąd został już popełniony. Do istoty nadzoru należy bowiem również podejmowanie działań zmierzających do wykrywania i usuwania skutków już popełnionych błędów. Tymczasem regulacja stanowiąca podstawę uchwały Państwowej Komisji Wyborczej przewiduje, że jedynym sposobem uniknięcia sankcji jest niepopełnienie jakiegokolwiek, choćby najmniejszego błędu na etapie prowadzenia kampanii wyborczej.

Zasada taka jest całkowicie niezrozumiała, biorąc pod uwagę inne aspekty życia publicznego, często o bardziej doniosłym charakterze, w których możliwość samodzielnego wykrywania i popełniania błędów istnieje. W postępowaniach sądowych i administracyjnych powszechnie występuje instytucja uzupełniania braków formalnych, a nawet merytorycznych zarzutów w środkach odwoławczych. W postępowaniu podatkowym istnieje możliwość dokonania korekty złożonego zeznania podatkowego. W postępowaniu karnoskarbowym nawet sprawca przestępstwa skarbowego ma szansę uniknąć sankcji, jeśli usunie skutki swojego naruszenia i zgłosi ten fakt odpowiednim organom. Tylko w przypadku partii politycznych najmniejszy błąd w zakresie finansowania powoduje utratę całości subwencji na okres 3 lat.

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

środków powoduje odrzucenie sprawozdania.

Podkreślenia wymaga przy tym, że jakkolwiek w samej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej brak jest odniesienia do sankcji w postaci utraty subwencji wynikającej z art. 38d u.p.p., to jednak sankcja ta stanowi automatyczny skutek odrzucenia sprawozdania partii. Tym samym, skutek ten powinien wpływać na ocenę regulacji nakazującej automatyczne odrzucanie sprawozdania partii w przypadku wystąpienia w okresie sprawozdawczym jakiegokolwiek uchybienia w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków na kampanię wyborczą. Z tego względu konieczne jest dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny zgodności art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4) W zakresie niezgodność tych przepisów z art. 64 ust. 1 Konstytucji skarżąca stwierdziła, co następuje:

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych. Skarżąca uzyskała prawo do otrzymania subwencji na okres od 2015 r. do 2019 r. zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 u.p.p. wobec uzyskania w wyborach do Sejmu RP w 2015 r. powyżej 3% głosów. Prawo do subwencji stanowi prawo majątkowe w wymiernej wysokości i stanowi w wielu wypadkach podstawę do bieżącego funkcjonowania partii politycznych. Wielokrotnie w oparciu o istniejące prawo do subwencji partie polityczne mogą liczyć na finansowanie z kredytów bankowych, a prawo do subwencji stanowi ich zabezpieczenie. Pozbawienie prawa do subwencji stanowi zatem pozbawienie partii politycznej przysługującego jej prawa podmiotowego. Ograniczenie praw partii w tym zakresie powinno zatem podlegać ocenie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Regulacja, która prowadzi do pozbawienia prawa do subwencji wskutek drobnego naruszenia w zakresie wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej, nie spełnia kryteriów proporcjonalności. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny powinien ocenić czy przedmiotowa regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

III. W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i uzasadnieniu uchwały z 3 października 2016 r. i wniosła o oddalenie skargi.

W szczególności PKW wskazała, że zarzut niekonstytucyjności przepisów

ustawy o partiach politycznych nie może być uwzględniony przez PKW, którą wiąże domniemanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją. PKW, jako organ apolityczny i nieuczestniczący w procesie legislacyjnym, nie może również wyrażać opinii w tej kwestii, zajmując stanowisko w sprawie skargi.

Państwowa Komisja Wyborcza podniosła również, że nie można, jak to czyni skarżąca, oddzielać działalności komitetu wyborczego od działalności partii, która go utworzyła i uznać, że skoro P. odzyskała środki przekazane jej Komitetowi Wyborczemu, to nie doszło do finansowania przez nią udziału w wyborach ze środków niepochodzących z Funduszu Wyborczego. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że środki pochodzące z rachunku bieżącego partii zostały przez Komitet w znacznej części wydatkowane, w związku z czym „zwrot” dokonany 3 września 2015 r. nie był faktycznie zwrotem środków pozyskanych z niedozwolonego źródła, lecz ich równowartości.

Państwowa Komisja Wyborcza nie podzieliła również poglądu skarżącej o „kredytowaniu” kampanii wyborczej przez partię polityczną. Opisany w art. 35 ustawy o partiach politycznych sposób finansowania jest jedynym dozwolonym i każde odstępstwo od niego jest działaniem sankcjonowanym odrzuceniem sprawozdania. Należy przy tym zauważyć, że w ustalonym stanie faktycznym, w ogóle nie można mówić o „kredytowaniu”, bowiem ani P., ani jej Komitet Wyborczy nie zakładały w chwili przekazywania i przyjmowania środków, że zostaną one zwrócone.

Państwowa Komisja Wyborcza podważyła także trafność poglądu skarżącej, że wydatkowanie otrzymanych przez komitet wyborczy środków na cele niezwiązane z wyborami miałyby uniemożliwiać odrzucenie jej sprawozdania na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Poza nietrafnością argumentów odwołujących się do odrębności komitetu wyborczego od partii, która go utworzyła, należy zauważyć, że ocena zgodności działań partii z prawem musi być dokonywana na podstawie czynności przez nią podejmowanych, a czynnością taką jest w tym wypadku przekazanie komitetowi wyborczemu środków z przeznaczeniem na finansowanie udziału w wyborach. Ewentualne niezgodne z prawem działania komitetu, polegające na przeznaczeniu otrzymanych środków na inne cele, nie mogłyby powodować uznania działania partii za zgodne z prawem.

Państwowa Komisja Wyborcza podniosła także, że niezasadne jest twierdzenie skarżącej, jakoby powinna traktować art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego jako *lex specialis* wobec art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Chybione jest również twierdzenie, że odrzucenie obu sprawozdań oznacza dwukrotne nałożenie na partię polityczną sankcji finansowych za to samo uchybienie. Państwowa Komisja Wyborcza była obowiązana odrzucić oba sprawozdania finansowe, a konsekwencje w postaci pomniejszenia subwencji oraz pozbawienia prawa do niej następują z mocy prawa i nie mogą mieć wpływu na treść postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, związanej kategorycznymi przepisami art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego oraz art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych.

W toku postępowania przez Sądem Najwyższym P. wniosła o zawieszenie postępowania na podstawie art. 174 § 1 pkt 2 k.p.c. Sąd Najwyższy oddalił ten wniosek, uznając, że nie został wystarczająco przekonująco uzasadniony. Nie zostało bowiem wykazane, że w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną (w zarządzie P.) zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie. Na obecnym etapie postępowania przed Sądem Najwyższym – w związku z przedstawieniem Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego – kwestia prawomocnego zakończenia postępowania w przedmiocie wpisania do ewidencji partii politycznych zmian w składzie zarządu partii ma drugorzędne znaczenie, a zawieszenie postępowania z tej przyczyny przedłużałoby rozpoznanie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę partii politycznej P. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 3 października 2016 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że rozstrzygnięcie skargi wymaga w pierwszej kolejności oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o partiach politycznych, które stanowiły podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Ten wątek skargi wniesionej przez P. jest najsilniej eksponowany przez skarżącą, ma też największą doniosłość prawną i wymaga rozstrzygnięcia na samym wstępie.

1. Pytanie prawne Sądu Najwyższego co do zgodności wymienionych w sentencji postanowienia przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.) z Konstytucją RP znajduje podstawę bezpośrednio w Konstytucji (art. 193 Konstytucji) oraz w art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1157), która weszła w życie 16 sierpnia 2016 r. i obowiązywała w dacie wydawania przez Sąd Najwyższy postanowienia z 14 grudnia 2016 r. Przepis art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowił, że 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. Przepis ten został uchylony przez ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072). Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego ma jednak nadal bezpośrednie oparcie w Konstytucji.

Zgodnie z art. 33 ust. 1, ust. 6 i ust. 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (obowiązującej w chwili wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia z 14 grudnia 2016 r.), pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego powinno odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych (art. 33 ust. 1), a ponadto powinno zawierać: 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego; 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 33 ust. 6). Pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy (art. 33 ust. 7).

Podobną treść normatywną ma art. 52 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072), obowiązujący od 3 stycznia 2017 r. Zgodnie z tym przepisem,

pytanie prawne ma formę postanowienia. Pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało przedstawione.

2. Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.). Organem, który wydał kwestionowane przepisy ustawy, jest Sejm RP.

Rozpoznawana przez Sąd Najwyższy sprawa dotyczy skargi partii politycznej P. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 3 października 2016 r. o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej P. o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r. – z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Podstawę prawną podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały stanowiły art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Przepisy te są objęte pytaniem prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Skutek odrzucenia sprawozdania finansowego przewiduje art. 38d ustawy o partiach politycznych. Przepis ten nie stanowił, co prawda, podstawy prawnej wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały, jednak skutek w nim przewidziany wynika *ex lege* i jest „automatycznym” następstwem odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej. Stąd pytanie prawne co do zgodności z Konstytucją dotyczy także tego przepisu. Z niego bowiem wynika dla partii politycznej dotkliwa sankcja związana z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii przez Państwową Komisję Wyborczą.

3. Warto w tym miejscu przytoczyć treść przepisów ustawy o partiach politycznych, które miały zastosowanie w sprawie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej i których (zakresowo) dotyczy pytanie prawne o zbadanie ich zgodności z Konstytucją kierowane do Trybunału Konstytucyjnego.

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, zwane „sprawozdaniem” (art. 38 ust. 1). 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 (art. 38 ust. 3).

Według art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, 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. Zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy, odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku: 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej; 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych; 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 ustawy; 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. Inne przypadki odrzucenia sprawozdania przewiduje art. 38a ust. 3 ustawy.

Skutek odrzucenia sprawozdania finansowego reguluje art. 38d ustawy o partiach politycznych. W myśl tego przepisu, 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.

Subwencja, której utratę przewiduje art. 38a ustawy o partiach politycznych, przysługuje partii politycznej na podstawie art. 28 ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1, partia polityczna, która w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów, ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, zwanej „subwencją”. Wysokość subwencji oraz zasady jej przyznawania regulują dalsze przepisy ustawy o partiach politycznych. Według art. 29 ustawy, wysokość rocznej subwencji, o której mowa w art. 28, dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbięciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według ustalonego wzoru (art. 29 ust. 1). Roczna subwencja, w kwocie ustalonej na podstawie art. 29 ust. 1 i art. 28 ustawy, jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu wypłacana danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach, z zastrzeżeniem art. 32 (art. 29 ust. 2). 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). 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). 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). Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, wydatki związane z subwencją pokrywane są z budżetu państwa w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Ze względu na przyczynę odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej P. (naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych) należy również przytoczyć przepis dotyczący zasad finansowania kampanii wyborczych. Zgodnie z art. 35 ustawy, partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego (art. 35 ust. 1). Wydatki partii politycznej na cel, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego (art. 35 ust. 2). O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą (art. 35 ust. 3).

Wreszcie istotne są regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych, zamieszczone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują możliwość odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (w tym komitetu wyborczego partii politycznej) między innymi w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego). Odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej ma istotne konsekwencje finansowe, które przewiduje art. 148 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego, w razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi, o której mowa w art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego, przysługująca partii politycznej subwencja,

o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego.

Oznacza to, że naruszenie przez komitet wyborczy partii politycznej zasad finansowania kampanii wyborczej w postaci przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy (np. bezpośrednio z rachunku bankowego partii politycznej z pominięciem funduszu wyborczego), co najpierw stanowi przyczynę odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej (na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego), a następnie przyczynę odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej (na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych z powodu gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego), jest sankcjonowane dwukrotnie (podwójnie) – najpierw przez zmniejszenie przysługującej partii politycznej subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego (na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego), a następnie w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d ustawy o partiach politycznych).

4. W rozpoznawanej sprawie poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją budzą wymienione w sentencji postanowienia przepisy ustawy o partiach w zakresie, w jakim: 1) przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych), niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami; 2) przewidują „automatyczny” skutek odrzucenia przez Państwową Komisję

Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d ustawy o partiach politycznych), niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami; 3) przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego, kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach.

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

Z zakwestionowanych przepisów wynika bowiem, że bez względu na skalę naruszeń prawa (przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych), okoliczności i

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

Niezależnie od zasadności i słuszności przyjętych rozwiązań prawnych dotyczących finansowania partii politycznych i konsekwencji naruszenia przez partie polityczne obowiązujących przepisów (decyzje i wybory w tym zakresie należą przede wszystkim do ustawodawcy), konieczne jest rozważenie, czy poddawana ocenie regulacja (art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych) może być uznana za zgodną z Konstytucją RP, w szczególności za zgodną z art. 2 oraz art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Niektóre argumenty przemawiające za poddaniem kontroli Trybunału Konstytucyjnego zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów zostały przedstawione wcześniej, w części uzasadnienia poświęconej relacjonowaniu stanowisk stron postępowania. Argumenty te są doniosłe i przekonały Sąd Najwyższy o konieczności zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego. Powstaje bowiem zasadnicze pytanie – czy przesłanki, które powodują odrzucenie sprawozdania, a w efekcie utratę prawa do subwencji, zasługują na akceptację z perspektywy przyjętych wartości konstytucyjnych. Dotyczy to zarówno wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz dobrowolnego zrzeszania się w partie polityczne (art. 11 ust. 1 Konstytucji), jak i ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności zrzeszania się w partie polityczne (art. 31 ust. 3 Konstytucji) czy też ograniczeń w zakresie praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), w powiązaniu z jedną z nadrzędnych zasad Konstytucji RP – zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy mają bezpośredni związek z przedmiotem sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym, a od odpowiedzi na

pytanie prawne zależy bezpośrednio rozstrzygnięcie tej sprawy. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli sąd orzekający nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (por. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 74 i n.). W rozpoznawanej sprawie treść zakwestionowanych przepisów jest jednoznaczna, a ponieważ stanowią one część prawa publicznego, muszą być wykładane ściśle, zgodnie z ich brzmieniem. Sąd Najwyższy nie znalazł miejsca na ich interpretację odbiegającą od dosłownej treści, a dosłowna treść budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

5. Przytoczone w sentencji postanowienia Sądu Najwyższego przepisy ustawy o partiach politycznych wymagają oceny ich zgodności z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Ogólnym wzorcem kontroli konstytucyjności jest art. 2 Konstytucji, ponieważ z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają m.in.: zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada przyzwoitej legislacji, zasada określoności stanowionych przepisów prawa, zasada niestosowania podwójnej sankcji za to samo naruszenie prawa, zasada ochrony praw nabytych. Z zasadą demokratycznego państwa prawnego bezpośrednio wiążą się także zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji), zasada proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasada ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). W takiej kolejności należy przedstawić argumenty, które skłoniły Sąd Najwyższy do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Art. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji (demokratyczne państwo prawne i znaczenie partii politycznych w porządku prawnym).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (por. np. wyroki: z 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58; z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18; z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116; z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3). Wyjątkowa rola partii politycznych jako elementu struktury politycznej państwa znajduje również wyraz w ich odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu (art. 11 Konstytucji).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie podkreśla się, że szczególna pozycja partii politycznych wiąże się z ich dwoistym statusem prawnokonstytucyjnym określonym w art. 11 Konstytucji. Partie polityczne są zarówno formą realizacji wolności zrzeszania się obywateli, określonej szczegółowo w art. 58 Konstytucji, jak i formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy przez swoją zdolność do oddziaływania na kształtowanie polityki państwa i stanowienie prawa (por. wyroki: z 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99; z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00; z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03; por. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 11 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 26).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał także w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (por. wyroki: z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43; z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64; z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03). Zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych. Wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę zarówno na zalety, jak i wady modelu finansowania partii politycznych ze środków publicznych (por. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 11 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 47-49 oraz M. Chmaj, Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce, Przegląd Sejmowy 2002 nr 2, s. 12-13). 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. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa (choćby w postaci subwencji) wymaga ścisłego przestrzegania przez nie reguł określonych przez ustawodawcę.

Obecny kształt przepisów regulujących kwestie finansowania partii politycznych jest wynikiem nowelizacji ustawy o partiach politycznych z 1997 r. zawartej w ustawie z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Ustawa ta wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa. Jak podkreślono w literaturze, 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 (por. M. Chmaj, Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce, Przegląd Sejmowy 2002 nr 2, s. 11). Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych. W art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 12 kwietnia 2001 r. do źródeł majątku partii politycznych zaliczono: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku oraz określone ustawami dotacje i subwencje. W art. 24 ust. 2 przyjęto, że majątek partii może być przeznaczony tylko na realizację celów statutowych lub charytatywnych. Ostateczne unormowanie zasad przyznawania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych zostało dokonane ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 1802).

Zakres podmiotowy organizacji uprawnionych do otrzymywania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową wyznacza art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Ustawowy próg upoważniający do finansowania partii ze środków budżetowych jest niższy od progu, od którego uzależnia się uwzględnienie w podziale mandatów kandydatów z danej partii lub koalicji w Sejmie (odpowiednio: 5% i 8%). Środki budżetowe przekazywane są zatem nie tylko ugrupowaniom

parlamentarnym, lecz także partiom nieposiadającym reprezentacji w Sejmie. W literaturze podkreśla się, że takie rozwiązanie sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady równości partii politycznych oraz pluralizmu politycznego (por. A. Gorgol, Zasady finansowania partii politycznych w Polsce, [w:] Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 209-210).

Wyplata subwencji z budżetu państwa w danym roku (kalendarzowym) jest uzależniona od spełnienia warunków określonych przez ustawę. Warunkiem jest złożenie przez organ statutowo uprawniony do reprezentowania partii politycznej, 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). Art. 34c w związku z art. 34 ust. 2 i art. 34b ust. 1 ustawy o partiach politycznych przewiduje sankcję w postaci utraty prawa do otrzymania subwencji w kolejnym roku kalendarzowym w wypadku, gdy:

- 1) partia polityczna nie złoży Państwowej Komisji Wyborczej rocznej informacji finansowej do 31 marca następnego roku po otrzymaniu dofinansowania z budżetu państwa;
- 2) informacja ta zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą;
- 3) Sąd Najwyższy oddali skargę na postanowienie w sprawie odrzucenia informacji.

Zakres czasowy sankcji jest ograniczony do jednego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym naruszono obowiązek złożenia informacji finansowej. Natomiast odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania o źródłach pozyskania przez partię polityczną środków finansowych, o którym mowa w art. 38 ustawy, lub oddalenie przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia powyższego sprawozdania powoduje sankcję w postaci utraty prawa do subwencji na kolejne 3 lata kalendarzowe (art. 38d ustawy).

Utrata prawa do subwencji przysługującej z budżetu państwa może negatywnie wpływać na realizację celu istnienia partii politycznych, jakim jest oddziaływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Tak rozumiany cel działania partii politycznych stanowi emanację ustrojowej zasady pluralizmu politycznego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się

istotne znaczenie zawartego w pierwszej części art. 11 ust. 1 Konstytucji proklamowania wolności tworzenia i działania partii politycznych. Uznaje się, że przepis ten wyraża zasadę pluralizmu politycznego, która jest ściśle powiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji, zasadą zwierzchnictwa narodu – art. 4 Konstytucji i legalizmu – art. 7 Konstytucji (tak wyroki: z 3 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99; z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03; por. także M. Granat, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak [w:] Ustawa o partiach politycznych, Komentarz, red. M. Granat, Warszawa 2003, s. 42). Pluralizm polityczny zapewnia swobodę – w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – tworzenia i działania partii politycznych, dającą w efekcie możliwość rywalizowania między sobą wielu równoprawnych partii ubiegających się o poparcie społeczne w dążeniu do wywierania za pomocą demokratycznych metod wpływu na politykę państwa. Z omawianej konstytucyjnej zasady ustrojowej wynika obowiązek organów państwowych kreowania przesłanek tworzenia i nieskrępowanego działania wielu partii politycznych – odpowiednio do woli obywateli angażujących się w ich organizowanie i działanie. Państwo jest obowiązane stwarzać formalne i materialne przesłanki korzystania z tej wolności w formach przewidzianych przez prawo, a w szczególności ustanawiać przepisy niedopuszczające do arbitralnego ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych (por. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 11 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 10).

Przedstawione powyżej rozważania, stanowiące krótkie przytoczenie poglądów sądu konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego, prowadzą do wniosku, że sankcja w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, musi być uzasadnione bardzo poważnymi argumentami, biorącymi pod uwagę konstytucyjną wolność zrzeszania się obywateli w partie polityczne (tworzenia i działania partii politycznych), a także konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych.

W związku z tym zasadnicze wątpliwości budzi to, czy swoisty „automatyzm” konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej (pozbawienie jej *ex lege* prawa do otrzymywania subwencji przez następne 3 lata) jest

uzasadniony z punktu widzenia zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji), a także zasady proporcjonalności w zakresie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

W świetle przytoczonego wcześniej orzecznictwa Trybunału, także tego dotyczącego zasady poprawnej legislacji, wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego, przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. należy uznać za zbyt ogólny i rygorystyczny ze względu na to, że daje podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w każdej sytuacji naruszenia przepisów wymagających gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze wyłącznie za pośrednictwem funduszu wyborczego, niezależnie od skali i przyczyn ich naruszenia oraz wartości środków zgromadzonych lub wydatkowanych w ten sposób, chociaż sankcja grożąca partii politycznej za naruszenie tych przepisów może zaważyć na egzystencji partii.

Odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej (z „automatyczną” konsekwencją w postaci pozbawienia jej prawa do subwencji na okres 3 lat) w każdym przypadku naruszenia zasad finansowania partii politycznej podczas kampanii wyborczych stanowi wynik zbyt dużej ogólności art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., który nie przewiduje ustawowych kryteriów pozwalających na ustalenie i ocenę, jakie zachowania powinny się mieścić w zakresie zastosowania tego przepisu, a w jakich przypadkach (o mniejszym ciężarze gatunkowym) zastosowanie tej sankcji może być uznane za nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w działalność i samo istnienie partii.

Ustawa o partiach politycznych (w art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d) zrównuje wszelkie naruszenia przez partię polityczną prawa (przepisów regulujących zasady finansowania kampanii wyborczych) bez względu na to, czy naruszenie to zostało dokonane w sposób zawiniony, czy też niezawiniony, a w przypadku zawinionym nie różnicuje stopnia winy (umyślność, rażące niedbalstwo, zwykłe zaniedbanie lub błąd). Nie bierze również pod uwagę skali naruszeń prawa, powodując takie same skutki (utrata prawa do subwencji na 3 lata), gdy nieprawidłowości dotyczyły kwoty kilku złotych albo kilku milionów złotych.

Państwowa Komisja Wyborcza nie ma pola do oceny przyczyn i skali

naruszeń prawa przez partię polityczną (jej komitet wyborczy, pełnomocnika finansowego, inną osobę odpowiedzialną za finanse partii) – w każdym przypadku stwierdzonych naruszeń prawa, opisanych w art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, jest zobowiązana do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza jako organ władzy publicznej działający na podstawie prawa i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek ocen dotyczących okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, jeżeli prawo stanowione jej na to nie pozwala (nie przewiduje i nie dopuszcza takich ustaleń i ocen). W efekcie Państwowa Komisja Wyborcza jako organ, który przyjmuje sprawozdania finansowe partii politycznych, została pozbawiona możliwości oceny charakteru ewentualnych naruszeń prawa, jej rola sprowadza się do stwierdzenia naruszenia (np. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), które prowadzi do odrzucenia sprawozdania (art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych) z dalszą konsekwencją w postaci pozbawienia partii politycznej *ex lege* prawa do subwencji (art. 38d ustawy o partiach politycznych), bez względu na to, co było przyczyną stwierdzonego naruszenia prawa, jaki to naruszenie miało charakter i skalę, z czego wynikało, czy było zawinione przez osoby zajmujące się finansową stroną działalności partii, w jaki sposób wpłynęło na wizerunek partii jako osoby prawa publicznego, społeczne postrzeganie jej jako podmiotu rzetelnego i dbającego w należyty sposób o przejrzystość i zgodność z prawem jej działań. Konsekwencje stwierdzenia wystąpienia przesłanek powodujących konieczność odrzucenia sprawozdania finansowego są takie same bez względu na to, jakich kwot dotyczy naruszenie, i czy osoba odpowiedzialna w partii za gospodarkę finansową działała umyślnie, czy też nieumyślnie. W literaturze zwrócono uwagę na nieracjonalność tej regulacji, postulując zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń (F. Rymarz, Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej), „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45).

Sankcja przewidziana w art. 38d ustawy o partiach politycznych budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z kilkoma normami konstytucyjnymi.

Kluczowe znaczenie ma zasada wolności zrzeszania się, wyrażona w art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 11 ust. 1 Konstytucji, który konkretyzuje jej treść w odniesieniu do partii politycznych. Żaden z tych przepisów nie precyzuje kwestii możliwości uzyskiwania przez partie polityczne dotacji czy subwencji budżetowych, co mogłoby prowadzić do stwierdzenia, że ustawodawca ma swobodę ukształtowania zasad finansowania partii politycznych i ewentualnych konsekwencji naruszenia tych zasad. Jednak swoboda ta nie może mieć nieograniczonego charakteru. Zdaniem Sądu Najwyższego, powinny być ustawowo określone przesłanki stopniowania sankcji za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych.

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

Oceny Trybunału Konstytucyjnego – z punktu widzenia zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego – wymaga także istniejąca regulacja prawna, która przewiduje za to samo naruszenie dwie sankcje. W myśl art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 oraz art. 38d u.p.p. wydatkowanie przez partię środków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego powoduje odrzucenie sprawozdania partii oraz utratę subwencji na kolejne 3 lata. Jednocześnie w myśl art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek odrzucić sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego w przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. Według art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego w razie odrzucenia sprawozdania

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

W rozpoznawanej sprawie przyjęcie przez Komitet Wyborczy P. kwoty 10.000 zł bezpośrednio od P. z pominięciem Funduszu Wyborczego stało się podstawą odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego P., w związku z czym pomniejszona została należna tej partii subwencja o kwotę 30.000 zł, stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Z kolei skutkiem odrzucenia sprawozdania P. o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich

uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym będzie utrata prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których partia byłaby uprawniona do jej otrzymywania. Utrata prawa do subwencji jest „wyceniana” przez P. na kwotę ok. 9.000.000 zł.

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

W dotychczasowym orzecznictwie (por. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06) Trybunał, orzekając o konstytucyjności kumulowania sankcji karno-administracyjnych, nie dostrzegł możliwości wyłożenia kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją. Również rozstrzygnięcie problemu przedstawionego w punkcie 3 pytania kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, przekracza – w ocenie Sądu Najwyższego – granice wykładni sądowej i rodzi konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Chodzi bowiem o pewien mechanizm prawny, pozwalający na kilkukrotne nałożenie sankcji (w rozpoznawanej sprawie finansowych, a w każdym razie dolegliwości o charakterze ekonomicznym) za to samo (analogiczne) naruszenie prawa.

Zasada *ne bis in idem* nie została wprost sformułowana w Konstytucji, jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jako fundamentalna zasada prawa karnego jest elementem zasady państwa prawnego. Wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (por. w szczególności wyroki TK: z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30; z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63 oraz z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95).

Trybunał podkreśla przy tym, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych. Podobny punkt widzenia można zastosować w przypadku innego rodzaju sankcji nakładanych na inne podmioty prawa niż osoby fizyczne, jeżeli sankcje te mają charakter jednoznacznie represyjny.

Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się dotąd w sprawie charakteru prawnego sankcji publicznoprawnej polegającej raz na zmniejszeniu, a drugi raz na pozbawieniu partii politycznej dotacji przewidzianej w art. 28 ustawy o partiach politycznych w związku z tym samym naruszeniem przepisów prawa o finansowaniu partii politycznych. Zajmował się jednak oceną instrumentów prawnych o charakterze represyjnym funkcjonujących poza prawem karnym, określanych mianem sankcji administracyjnych lub administracyjno-karnych (por. np. wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. w sygn. K 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), Trybunał Konstytucyjny uznał za swoisty środek represyjny, stosowany w interesie ogólnym, któremu został podporządkowany interes jednostki, opłatę z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia. Również w kilku innych wyrokach Trybunał, rozważając charakter tego rodzaju (dodatkowych) opłat i zobowiązań pieniężnych, określił je jako administracyjne kary pieniężne lub inne sankcje karno-administracyjne, których celem jest mobilizowanie określonych podmiotów do prawidłowego wykonywania ich ustawowo określonych obowiązków (podobnie wyroki TK z: 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK ZU nr 1994 r., poz. 5; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97). Dlatego wydaje się, że sankcje przewidziane w art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego oraz w art. 38d ustawy o partiach politycznych powinny być poddane ocenie co do zgodności z wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*.

Zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie przede wszystkim do sankcji karnych. Może jednak być punktem odniesienia także dla oceny sankcji rozważanych w obecnej sprawie. Dodatkowym argumentem, który skłania do poddania tych sankcji ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wyjątkowa

dolegliwość zastosowanego rozwiązania, która prowadzi do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12: „cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o karnym charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć”).

Art. 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności).

Przewidziane w ustawie o partiach politycznych, a także w Kodeksie wyborczym, regulacje dotyczące finansowania partii politycznych oraz gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych w trakcie kampanii wyborczej znajdują uzasadnienie w konieczności zapewnienia transparentności przepływów finansowych partii politycznych oraz przeciwdziałania finansowaniu partii ze źródeł niewiadomego pochodzenia. Naruszenie obowiązujących regulacji może się wiązać z odpowiednią sankcją. Sankcja ta powinna być jednak proporcjonalna do skali naruszenia, a jej wymiar nie powinien prowadzić w praktyce do pozbawienia partii środków majątkowych i znacznego ograniczenia możliwości działania.

Istotne jest w związku z tym spełnienie przez regulację prawną, wprowadzającą dotkliwe sankcje finansowe, warunków dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc spełnienia pięciu warunków proporcjonalności przewidzianych w tym przepisie (jednego formalnego i czterech materialnych). Jak zauważa R. Piotrowski „za dopuszczalnością stosowania art. 31 ust. 3 jako wzorca oceny konstytucyjności przemawia skutek spowodowany przez odrzucenie sprawozdania partii, o którym mowa w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. W rezultacie zastosowania tego przepisu następuje ograniczenie, a w skrajnej sytuacji przekreślenie wolności zrzeszania się zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, któremu podlegają partie polityczne” (R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, t. XXII s, 288). Art. 11 ustawy zasadniczej, choć zawarty w rozdziale pierwszym, jest ściśle powiązany z prawami i wolnościami jednostki (art. 58 ust. 1 Konstytucji), a jego umieszczenie już na początku Konstytucji podkreśla jedynie znaczenie wolności

tworzenia i działania partii politycznych w państwie demokratycznym.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Nie ulega wątpliwości, że spełniona została przesłanka formalna, wymagająca ustawowej formy wprowadzenia takich ograniczeń. Sankcja w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, została przewidziana w ustawie o partiach politycznych (art. 38d), warunek ustawowego wprowadzenia ograniczenia został zachowany. Odmienne przedstawia się natomiast ocena spełnienia warunków materialnych.

Pierwszym z nich jest cel, któremu owo ograniczenie powinno służyć. Jednym z dopuszczalnych celów wprowadzenia ograniczeń jest porządek publiczny. Zastosowanie sankcji w postaci czasowej utraty prawa do subwencji ma na celu zdyscyplinowanie partii politycznej i zapewnienie prowadzenia przez nią swoich finansów w sposób prawidłowy. Sankcja stanowi nie tylko istotną dolegliwość, ale również ma charakter odstraszący (represyjny), zmuszając władzę partii do rozważenia, czy ewentualne działania związane z nielegalnym finansowaniem mogą być dla niej opłacalne. Sankcja ma niwelować przewagę tych partii, które swoje sukcesy polityczne osiągnęły w wyniku korzystania z niedozwolonego wsparcia finansowego. Można zatem przyjąć, że ograniczenie wolności motywowane porządkiem publicznym znajduje uzasadnienie w porządku konstytucyjnym.

Drugie kryterium materialne oceny dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki wiąże się z zasadą proporcjonalności, na którą składają się trzy elementy: przydatność, konieczność i proporcjonalność w wąskim znaczeniu (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; OTK ZU 1/1999, poz. 2). Zasada ta była wcześniej wywodzona w orzecznictwie TK również z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W związku z obowiązywaniem art. 31 ust. 3

Konstytucji Trybunał uznaje, że nie ma już potrzeby sięgania do bardzo pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego, choć dostrzega więzi aksjologiczne i funkcjonalne między tymi zasadami.

Pierwszy z powyższych elementów (przydatność) nakazuje zastanowić się, czy regulacja może skutecznie zapewnić realizację zakładanych celów, drugi (konieczność) - czy ograniczenie jest rzeczywiście niezbędne dla realizacji tych celów, wreszcie trzeci (proporcjonalność) - czy wprowadzana regulacja pozostaje w proporcji do skali ograniczenia praw.

Konsekwencje odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przewidziane w art. 38d ustawy o partiach politycznych pozwalają na ochronę przed korupcją lub brakiem transparentności finansów partyjnych. Przydatność i jednocześnie dolegliwość takiej sankcji jest niezaprzeczalna.

Drugie kryterium dotyczy tego, czy przewidziana sankcja jest niezbędna do realizacji zakładanych celów. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje bowiem, że przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 176). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto też, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18; wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Można założyć, że możliwe byłoby osiągnięcie tego samego celu (odstraszenie przed naruszaniem przepisów o finansowaniu działalności partii politycznych) również innymi środkami, które nie wpływałyby bezpośrednio na bieżące funkcjonowanie partii politycznej przez pozbawienie jej subwencji, a stanowiłyby co najmniej równie istotną dolegliwość. Jednak sama ta możliwość nie czyni jeszcze kwestionowanej regulacji niezgodną z Konstytucją.

Najpoważniejsze wątpliwości konstytucyjne dotyczą proporcjonalności w

wąskim znaczeniu. Przewiduje ona, że waga interesu, któremu ma służyć zastosowanie tak daleko idącej sankcji, bez względu na zakres naruszeń przepisów ustawowych, w tym wysokość kwot, które związane były z takim naruszeniem, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które mają być chronione, czyli w tym przypadku ochrony przed nielegalnym finansowaniem ugrupowań politycznych i uzyskiwaniem z tego tytułu nieuzasadnionych korzyści. W analizowanym przypadku takie same sankcje mają zastosowanie wobec podmiotów, które w ogóle nie przestrzegają reguł i warunków stawianych finansom partyjnym, łamiąc wszelkie zasady, jak i do podmiotów, których uchybienia są stosunkowo niewielkie, dotyczące kwot o symbolicznej wartości, a wynikające ze zwykłego błędu, niedopatrzenia, braku doświadczenia lub wiedzy.

Państwowa Komisja Wyborcza nie ma żadnych możliwości uwzględnienia przyczyn, zamiarów i intencji, które doprowadziły do naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych, a w konsekwencji także do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Sankcje mogą być w wielu przypadkach istotnie nieproporcjonalne, kiedy to za naruszenia dotyczące wadliwego gromadzenia lub wydatkowania kwot rzędu kilkuset lub kilku tysięcy złotych partia traci prawo do wielomilionowej subwencji. Tym samym nie można uznać, że cel sankcji rzeczywiście pozostaje w proporcji do chronionego interesu. Można natomiast w tym przypadku mówić o rażąco nadmiernej represji za tego rodzaju naruszenia przepisów prawnych.

Patrząc na kwestionowane regulacje prawne z punktu widzenia zasady proporcjonalności w wyżej przedstawionym rozumieniu, można wyrazić pogląd, że zasada ta byłaby respektowana, gdyby sankcje finansowe stanowiły odpowiednią wielokrotność sum pieniężnych uznanych za pozyskane w sposób niezgodny z obowiązującym prawem – takie rozwiązanie zostało przyjęte w Kodeksie wyborczym (w art. 148 § 2 i 3). Przyjęty w Kodeksie wyborczym kształt normatywny sankcji sprawia, że ma ona charakter odstraszający, jednak nie powoduje faktycznej utraty możliwości działania przez podmiot, wobec którego została zastosowana. Możliwe do wyobrażenia jest również, że w przypadku poważniejszych naruszeń prawa nie miałoby zastosowania ograniczenie sankcji do kwoty 75% dotacji lub subwencji albo do trzykrotności nielegalnie pozyskanych lub

wydatkowanych środków, w pewnych przypadkach mogłoby być uzasadnione zastosowanie sankcji w postaci utraty prawa do subwencji w całości, chodzi jednak o to, żeby prawo przewidywało zróżnicowane sankcje za naruszenia prawa o albo żeby istniała możliwość stopniowania sankcji w zależności od stwierdzonych przyczyn, okoliczności i skali naruszeń oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami.

Ostatnią przesłanką wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest dopuszczalność ograniczenia wolności zrzeszania się postrzegana z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego. W doktrynie wyrażono pogląd, że „z punktu widzenia ochrony praw człowieka, jedną z najważniejszych cech państwa demokratycznego jest uznanie pluralizmu politycznego. Różnorodność poglądów i wielość ugrupowań politycznych są uważane za wartość, a podstawową zasadą funkcjonowania ustroju politycznego i metodą urzeczywistniania idei suwerenności narodu jest pokojowa rywalizacja o sprawowanie władzy państwowej między różnymi opcjami politycznymi” (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 173-174). Autor zauważa też, że ograniczenia praw w tym obszarze mogą być „uzasadnione wyłącznie koniecznością obrony demokracji przed ugrupowaniami, które stwarzają realną groźbę jej obalenia, oraz potrzebą zapewnienia pewnego minimalnego poziomu sprawności funkcjonowania instytucji państwowych”. Analizowany przypadek nie wiąże się z ochroną którejkolwiek z tych wartości.

Podsumowując ten wątek rozważań można wyrazić pogląd, że utrata prawa do subwencji na okres 3 lat, bez względu na skalę naruszeń wynikających z ustawy o partiach politycznych, nie jest w stanie przejść testu realizacji zasady proporcjonalności. Zasada ta nie pozwala na zrównywanie drobnych błędów wynikających z nieumyślnej winy osoby odpowiedzialnej za finanse partyjne z całkowicie świadomymi operacjami, które mają na celu naruszenie reguł finansowania stronnictw politycznych i uzyskanie dzięki temu lepszej pozycji na polskiej scenie politycznej. Regulacja wynikająca z art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych nie może być uznana za zgodną z Konstytucją RP. Przede wszystkim narusza ona zasadę proporcjonalności w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Konsekwencje w postaci czasowego

utracenia prawa do subwencji związane są wyłącznie z odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej, które musi nastąpić w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z przesłanek ustawowych bez uwzględniania przyczyn, które spowodowały jej wystąpienie, czy też skali naruszeń zasad finansowania wskazanych w takiej przesłance. Trudno uznać, że takie ukształtowanie jest zgodne z celem, jakiemu miała służyć utrata prawa do subwencji. W tym przypadku represyjność sankcji nie zawsze będzie uzasadniona, prowadząc do zaburzenia funkcjonowania systemu partyjnego. Jest to szczególnie istotne, gdyż największe ryzyko popełnienia błędu mają nowe ugrupowania polityczne, które nie zawsze mają dostatecznie biegły i posiadający doświadczenie personel odpowiedzialny za gospodarkę finansową. Zróżnicowanie sankcji w zależności od skali naruszeń pozwalałoby na realizację powyżej wskazanych zasad ustrojowych.

Przyjęte w art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38d u.p.p. rozwiązanie polegające na zastosowaniu automatycznej sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego i utraty subwencji na 3 kolejne lata w sytuacji gromadzenia lub wydatkowania jakichkolwiek środków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego, niezależnie od skali naruszenia i wielkości środków, nie spełnia trzeciego z wskazanych kryteriów. Sankcja jest bowiem całkowicie nieproporcjonalna do celu, któremu ma służyć. Dolegliwość zastosowanego rozwiązania prowadzi do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym. Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12): „cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o karnym charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć”.

W ustawie brak jest zróżnicowania sankcji w odniesieniu do stopnia winy osób, które dopuściły się naruszenia. W świetle obowiązującej regulacji sankcją w takiej samej wysokości objęta będzie partia polityczna, która umyślnie gromadziła środki niezgodnie z przepisami i finansowała z nich kampanię wyborczą, jak i partia, która dokonała nieumyślnie, a nawet w ogóle bez winy (z powodu braku wiedzy, braku ostrożności lub doświadczenia), nieznacznego naruszenia przepisów.

Kwestionowane przepisy ustawy o partiach politycznych nie przewidują żadnej możliwości uniknięcia negatywnych dla partii politycznej konsekwencji naruszeń prawa w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej. Jeśli więc nawet partia stwierdzi naruszenie i podejmie działania zmierzające do usunięcia jego skutków, nie ma to żadnego wpływu na wysokość przewidzianej sankcji. Regulacja taka nie tylko nie wspiera osiągania celów przewidzianych przez ustawodawcę, ale wręcz stoi z nimi w sprzeczności. Skoro bowiem partia, która stwierdzi błędy swojego finansowania, nie ma możliwości zgodnie z prawem doprowadzić do ich usunięcia i uniknięcia kary, może być bardziej zmotywowana, żeby błędy te maskować w sposób niezgodny z prawem tylko po to, by uniknąć zastosowania w stosunku do niej nieproporcjonalnej sankcji.

Biorąc pod uwagę przesłanki odrzucenia sprawozdania partii przewidziane w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych, w praktyce wszystkie błędy popełnianie przez partię w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków powodują odrzucenie sprawozdania partii. Praktyka działania Państwowej Komisji Wyborczej wskazuje, że jedyne przypadki, w których dochodzi do przyjęcia sprawozdania partii z zastrzeżeniami na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 2 ustawy, dotyczą sytuacji, gdy sprawozdanie złożono po terminie lub też dane w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym. Są to zatem błędy dotyczące samej sprawozdawczości, a nie działalności partii. Instytucja ta (przyjęcie sprawozdania partii z zastrzeżeniami) nie jest w ogóle wykorzystywana do korygowania pomniejszych naruszeń przepisów, gdyż w każdym wypadku naruszenie w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków powoduje odrzucenie sprawozdania.

Należy podkreślić, że przewidziane w art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego pomniejszenie subwencji, przysługującej partii politycznej na podstawie art. 28 ustawy o partiach politycznych, jako skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego komitetu wyborczego – o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego – ma swoją przyczynę i cel. W tym przypadku sankcja stanowi bezpośrednie

następstwo naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej. Celem tej regulacji jest zapobieganie przyjęciu przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. Sankcja ta jest usprawiedliwiona i proporcjonalna. Ma bezpośredni związek z naruszeniami przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej przez komitet wyborczy i zmniejsza subwencję w części, która miałaby pokrywać koszty finansowania udziału partii w kampanii wyborczej.

Pozbawienie partii politycznej, na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych, prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, jako skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej, w istocie z tej samej przyczyny, która wcześniej stanowiła uzasadnienie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, oznacza nie tylko nałożenie kolejnej (bardziej dotkliwej) sankcji za to samo naruszenie przepisów, lecz także jest od samego naruszenia dość odległe. Subwencja, której partia zostaje pozbawiona na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych, ma służyć finansowaniu bieżącej działalności partii, między kolejnymi kampaniami wyborczymi. Jeżeli nawet usprawiedliwione jest pomniejszenie subwencji na podstawie art. 148 § 2 Kodeksu wyborczego w związku z naruszeniami prawa przez komitet wyborczy partii politycznej w okresie finansowaniem kampanii wyborczej, to pozbawienie partii politycznej na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych w następnych 3 latach prawa do subwencji, która miałaby służyć finansowaniu bieżącej działalności partii, nie ma usprawiedliwienia w charakterze naruszenia przepisów przez komitet wyborczy. Chociaż nie ma powodów, aby różnicować status prawny komitetu wyborczego partii politycznej i samej partii politycznej (partia polityczna bierze udział w wyborach przez swój komitet wyborczy, nie oznacza to jednak, że komitet jest odrębnym bytem prawnym w stosunku do partii), sankcjonowanie partii dwukrotnie za to samo naruszenie prawa narusza nie tylko zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 konstytucji), lecz także zasadę ochrony praw majątkowych przysługujących partii (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

Art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji (ochrona praw majątkowych).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych. Partia polityczna, która uzyskała w wyborach do Sejmu RP powyżej 3% głosów, nabywa – zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o partiach politycznych – prawo do otrzymania subwencji co do zasady na okres czterech lat (do kolejnych wyborów parlamentarnych). Prawo do subwencji jest prawem majątkowym w wymiernej wartości i stanowi w wielu wypadkach podstawę bieżącego funkcjonowania partii politycznych. Nabywając prawo do subwencji, partia polityczna może liczyć na uzyskanie finansowania z kredytów bankowych, ponieważ prawo do subwencji stanowi ich zabezpieczenie. Pozbawienie prawa do subwencji (art. 38d ustawy o partiach politycznych) oznacza pozbawienie partii politycznej prawa majątkowego przysługującego jej z mocy prawa (art. 28 ustawy o partiach politycznych). Ograniczenie praw partii w tym zakresie powinno zatem podlegać ocenie nie tylko w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także art. 64 ust. 1 Konstytucji. Regulacja, która prowadzi do pozbawienia partii prawa do otrzymania subwencji przez następne 3 lata na skutek nawet drobnego naruszenia w zakresie gromadzenia wydatkowania środków w trakcie kampanii wyborczej, nie spełnia kryteriów proporcjonalności oraz narusza zasadę ochrony nabytych praw majątkowych. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny powinien ocenić czy przedmiotowa regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.