



Piotr Uziębło*

Uniwersytet Gdański

KILKA UWAG O ZGODNOŚCI Z KONSTITUCJĄ RP¹ PRZEPISÓW ART. 38A UST. 2 ORAZ ART. 38D USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena zgodności z rozwiązaniami konstytucyjnymi regulacji zawartych w art. 38a ust. 2 oraz w art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych². Powyższe przepisy przyjmują, że z mocy prawa Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, jeśli zajdzie co najmniej jeden z warunków wskazanych w tym przepisie. Zgodnie z nimi odrzucenie takiego sprawozdania następuje wtedy, gdy partia polityczna: prowadziła działalność gospodarczą, pozyskiwała środki finansowe ze zbiorów publicznych, gromadziła środki finansowe poza rachunkiem bankowym, przyjmowała lub pozyskiwała środki finansowe z niedozwolonych źródeł, gromadziła lub dokonywała wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego, gromadziła środki finansowe Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym lub przyjmowała wartości niepieniężne z naruszeniem ustawy. Ponadto skutek taki następuje również wtedy, gdy dojdzie do poręczenia kredytu przekraczającego dopuszczalne sumy wynikające z ustawy oraz nieprawidłowości przy regulowaniu zobowiązań.

W przypadku, w którym sprawozdanie zostanie odrzucone, 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 przypadku złożenia skargi do Sądu Najwyższego – od kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy. Tym

* p.uzieblo@prawo.ug.edu.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Zob. tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zm.

samym, bez względu na skalę naruszeń prawa, konsekwencje prawne są niezwykle dotkliwe dla ugrupowań politycznych, co – biorąc pod uwagę strukturę przychodów partii politycznych w Polsce – prowadzić będzie z reguły do faktycznej niemożności prowadzenia przez rzeczone stronnictwo działalności politycznej na większą skalę. Abstrahując od słuszności przyjętych rozwiązań dotyczących finansowania partii politycznych, konieczne jest rozważenie, czy powyższa regulacja może być uznana za zgodną z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności za zgodną z jej art. 2 oraz art. 11, art. 13 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2.

Jednakże na wstępie kilka słów poświęcić trzeba samej subwencji na działalność statutową. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych przysługuje ona stronnictwom, które uczestnicząc samodzielnie w wyborach, uzyskały w skali kraju co najmniej 3% głosów ważnych lub wchodziły w skład koalicji, która uzyskała w skali kraju co najmniej 6% głosów ważnych. Samo jej istnienie budzi kontrowersje w doktrynie. Krytycy podnoszą, że „publiczne finansowanie partii nie sprzyja realizacji” zasady pluralizmu politycznego, „a wręcz mu szkodzi. Nowe i mniejsze partie polityczne nie są w stanie rywalizować o głosy wyborców z bogatszymi partiami parlamentarnymi wspieranymi przez państwo”³. Zwolennicy natomiast uwypuklają zalety takiego sposobu finansowania ugrupowań politycznych. Przede wszystkim wiążą się one z możliwością wprowadzenia ograniczeń związanych z finansowaniem partii z innych źródeł, przede wszystkim przez korporacje, co zmniejsza ryzyko korupcji politycznej⁴. Ponadto również wpływa pozytywnie na realizację zasady równych szans w polityce, w tym także równych szans wyborczych, gdyż uniezależnia ugrupowania polityczne od zasobności finansowej sympatyków lub jej ewentualnych sponsorów, choć – co oczywiste – jej ukształtowanie w Polsce sprzyja jednak najsilniejszym podmiotom na scenie politycznej⁵.

Sankcja w postaci wspomnianej, czasowej (na okres trzech lat) utraty prawa do subwencji na działalność statutową w istotnej mierze także wiąże się z zasadą równości szans w polityce. Pozycja takiego stronnictwa w istotny sposób wpływa na jego zdolność do rywalizacji politycznej na tożsamy sposób jak inne ugrupowania. Pomimo tego jej zastosowanie może być konsekwencją naruszenia prawa, które to naruszenie stwarzało mu lepszą sytuację niż partiom politycznym, które swoją gospodarkę finansową prowadziły w sposób zgodny z wytycznymi ustawowymi. Przypadek taki może być szczególnie istotny podczas okresu przedwyborczego, kiedy to właśnie zwiększone środki pieniężne mogą przyczy-

³ A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 186.

⁴ B. Michalak, *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki* (w:) *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 219.

⁵ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 288–289.

nić się do sukcesu elekcyjnego⁶. W konsekwencji, przynajmniej patrząc na samo uzasadnienie utraty prawa do subwencji, jej celem było zapewnienie równości stronnictw politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej i choć częściowe zniwelowanie korzyści odniesionych dzięki naruszeniom przepisów prawnych. Rodzi się jednak 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 zrzeszania się, jak również jednej z nadrzędnych zasad Konstytucji RP – zasady demokratycznego państwa prawnego.

Nie można mieć wątpliwości, że swoisty „automatyzm” konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego nie wydaje się być uzasadnionym rozwiązaniem prawnym. Ustawa o partiach politycznych zrównuje bowiem naruszenia prawa bez względu na to, czy zostało to dokonane w sposób zawiniony, czy też niezawiniony, a w przypadku zawinionym nie różnicuje stopnia winy, w szczególności nie uwzględnia motywów, jakimi kierowały się osoby odpowiedzialne za finanse partyjne przy dokonywaniu takich naruszeń. Nie bierze ona również pod uwagę skali naruszeń, powodując tożsame skutki, gdy nieprawidłowości dotyczyły kwoty kilku złotych, jak też kilkudziesięciu milionów złotych. Przyznać trzeba, że geneza wprowadzenia owych sankcji do polskiego porządku prawnego wiązała się z chęcią ograniczenia ryzyka korupcji politycznej, a także uzyskiwania korzyści politycznych przez stronnictwa, które nie przestrzegają reżimu prawnego regulującego ich finansowanie. Wiązało się to zresztą ze znaczącym zwiększeniem poziomu finansowania budżetowego dla partii politycznych⁷. Tym samym cel wprowadzenia powyższych przepisów był sam w sobie słuszny. Natomiast ocena owej regulacji nie może być już tak jednoznacznie pozytywna, gdyż sankcja w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego nie musi być uznana za adekwatną w stosunku do skali naruszeń prawa. W efekcie organ, który przyjmuje sprawozdanie, został w jakikolwiek sposób pozbawiony możliwości oceny charakteru i skali naruszeń, stając się jedynie swoistym notariuszem, który potwierdza zaistnienie okoliczności skutkujących odrzuceniem sprawozdania⁸. Skutkiem tego konsekwencje stwierdzenia wystąpienia przesłanek powodujących konieczność odrzucenia sprawozdania będą tożsame bez względu na to, jakich kwot dotyczy owo naruszenie, a także tego, czy osoba odpowiedzialna w partii za gospodarkę finansową działała umyślnie czy też nieumyślnie. F. Ry-marz uznał, że może to niweczyć racjonalność regulacji, stwierdzając, że „uza-

⁶ Wyraźnie bowiem widać związek pomiędzy pozyskiwaniem środków budżetowych, a szansami na sukces w wyborach, w szczególności wyborach ogólnokrajowych.

⁷ Zob. L. Dorn, *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i jej reforma* (w:) *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 172–173.

⁸ Zwraca na to uwagę M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 159.

sadnione byłoby zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń⁹.

Sankcja przewidziana przez art. 38d ustawy o partiach politycznych – w mojej opinii – stoi więc w sprzeczności z przynajmniej kilkoma normami konstytucyjnymi wynikającymi z jej przepisów. Kluczowe znaczenie ma tutaj zasada wolności zrzeszania się, wyrażona w art. 58 Konstytucji oraz jej art. 11 i 13, które konkretyzują jego treść w odniesieniu do partii politycznych. Te dwa ostatnie przepisy wskazują cele i sposób tworzenia stronnictw politycznych oraz przesłanki ich delegalizacji. Żaden z nich nie precyzuje kwestii możliwości uzyskiwania przez partie polityczne dotacji czy subwencji budżetowych, co mogłoby prowadzić do stwierdzenia, że ustawodawca posiada swobodę ukształtowania zasad finansowania partii politycznych i ewentualnych konsekwencji naruszenia tych zasad, która to jednak swoboda nie może mieć nieograniczonego charakteru¹⁰. Spojrzenie na ten problem i wspomniane powyżej przepisy musi być wszakże nieco szersze. Jak już wspomniałem, pozbawienie partii politycznej prawa do subwencji na okres trzech lat *de facto* skutkuje jej marginalizacją, a tym samym może prowadzić do jej faktycznej likwidacji. Wystarczy wskazać przykłady tych ugrupowań, które po kolejnych wyborach nie osiągnęły progu poparcia wymaganego dla uzyskania subwencji (co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w wyborach do Sejmu na jej komitet wyborczy lub 6% ważnie oddanych głosów na koalicyjny komitet wyborczy, który współtworzyła). Ich dalsza aktywność była znikoma i nigdy już nie udało się im zaistnieć na ogólnopolskiej scenie politycznej („Samoobrona”, Liga Polskich Rodzin, Socjaldemokracja Polska)¹¹. Dlatego też sankcja w postaci czasowej, całkowitej utraty prawa do subwencji, powinna być traktowana jako rozwiązanie ostateczne, stosowane wyłącznie w takich sytuacjach, w których w ocenie organu je stosującego doszło do sytuacji zasługującej na szczególnie naganną ocenę, gdyż prowadzi to do ograniczenia swobody możliwości funkcjonowania stronnictwa politycznego, a tym samym może być oceniane w kontekście zgodności z konstytucyjną zasadą wolności działania partii politycznych, wyraźnie wskazaną w art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Moim zdaniem niezbędne jest więc spełnienie warunków ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc spełnienia pięciu warunków w nim przewidzianych (jednego formalnego i czterech warunków materialnych). Jak słusznie zauważa R. Piotrowski, „za dopuszczalnością stosowania art. 31 ust. 3 jako wzorca oceny konstytucyjności przemawia skutek spowodowany przez odrzucenie sprawozdania partii, o którym

⁹ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

¹⁰ Por. J. Sułkowski, *Uwagi do art. 11 (w:) Konstytucja RP. Tom I: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan i L. Boska, Warszawa 2016, s. 360–362.

¹¹ W zasadzie już nigdy po utracie prawa do subwencji nie uczestniczyły one samodzielnie w wyborach ogólnokrajowych.

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 polityczne¹². Nie podlega kwestii, że art. 11 i art. 13 ustawy zasadniczej, choć zawarte w rozdziale pierwszym są ściśle powiązane z prawami i wolnościami jednostki, a ich umieszczenie już na początku Konstytucji podkreśla jedynie ich wagę w państwie demokratycznym¹³.

Nie ma wątpliwości co do tego, że można uznać, iż została spełniona przesłanka formalna, wymagająca ustawowej formy wprowadzenia takich ograniczeń. Wspomniana sankcja została bowiem przewidziana w ustawie o partiach politycznych, a tym samym pogłębiona analiza realizacji tej przesłanki jest całkowicie zbędna z perspektywy problemu postawionego przed autorem opinii. Zdecydowanie gorzej wygląda natomiast realizacja warunków formalnych. Pierwszym z nich jest cel, któremu owo ograniczenie winno służyć. Konstytucja wymienia wśród tych celów: bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, bądź ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wśród wymienionych celów aż dwa z nich można uznać za stanowiące podstawę analizowanego rozwiązania. Pierwszym z nich jest porządek publiczny. W tym wypadku uznać trzeba, że zastosowanie sankcji w postaci czasowej utraty prawa do subwencji ma na celu zdyscyplinowanie partii politycznej i zapewnienie prowadzenia gospodarki finansowej w sposób prawidłowy. Byłoby bowiem nagannym, gdyby naruszenia w sferze finansowania partii politycznych nie były powiązane z daleko idącymi konsekwencjami wpływającymi na ich finansowanie, a ponadto zaburzałyby równowagę partyjną, stanowiąc swoistą zachętę do naruszenia prawa. Sankcja ta stanowi więc nie tylko istotną dolegliwość, ale również ma charakter odstrasżający (represyjny), zmuszając władze partii do rozważania, czy ewentualne działania związane z nielegalnym finansowaniem mogą być dla niej opłacalne. Z tym ostatnim elementem można również powiązać ochronę wolności i praw innych osób, w tym wspomnianą już zasadę równości szans rywalizacji politycznej, gdyż zapewnia możliwie uczciwą i równą rywalizację polityczną innym stronnictwom, które właśnie przestrzegają ustawowych obowiązków dotyczących transparentności finansowej partii politycznych, czasami przez to narażając się na gorszą pozycję podczas owej rywalizacji. Dlatego też wspomniana sankcja ma niwelować przewagę tych stronnictw, które swoje sukcesy polityczne osiągnęły w wyniku korzystania z niedozwolonego wsparcia finansowego.

¹² R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII s. 288.

¹³ Rozproszenie przepisów dotyczących wolności zrzeszania się trudno *nota bene* uznać za właściwe, zob. M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się (w:) Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 58

Drugie kryterium formalne oceny dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki wskazane przez TK wiąże się z wystąpieniem zasady proporcjonalności, na którą składają się trzy elementy: przydatność, konieczność i proporcjonalność w wąskim znaczeniu¹⁴. Warto dodać, że zasada ta we wcześniejszym orzecznictwie TK była wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednakże Trybunał podkreśla w dalszym ciągu, że w związku z obowiązaniem art. 31 ust. 3 „nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego”, choć dostrzega on więzi aksjologiczne i funkcjonalne pomiędzy tymi zasadami¹⁵. Pierwsza z nich nakazuje zastanowić się, czy regulacja może skutecznie zapewnić realizację zakładanych celów, druga – czy jest ona rzeczywiście niezbędna do realizacji tychże celów, i trzecia – czy wprowadzana regulacja pozostaje w proporcji do skali ograniczenia praw (inaczej mówiąc, czy wartości, które ma owo prawo chronić są istotnie ważniejsze niż wartości, których dotyczy ograniczenie). Już odpowiedź na pierwsze pytanie może stwarzać poważne problemy, gdyż sankcja w postaci czasowej utraty prawa do otrzymywania subwencji na działalność statutową dotyczy wyłącznie tych ugrupowań, którym owa subwencja przysługuje. Tym samym pozostałe partie polityczne praktycznie nie ponoszą konsekwencji nieprawidłowości wykazanych w sprawozdaniu finansowym, choć z racji ich niskiego poparcia społecznego z reguły nie odgrywają one istotnej roli na scenie politycznej.

Wracając do sankcji muszę podkreślić, że w mojej ocenie tak daleko idące konsekwencje przewidziane przez art. 38d ustawy o partiach politycznych pozwalają na ochronę przed korupcją lub nietransparentnością finansów partyjnych i jednocześnie dolegliwość takiej sankcji jest niezaprzeczalna. Najlepszym tego przykładem są wydarzenia z 2007 r., kiedy to dwa ugrupowania (PiS i SLD) zagrożone utratą prawa do subwencji nie utrudniały skrócenia kadencji Sejmu¹⁶, gdyż przyjęta jest praktyka – moim zdaniem mocno dyskusyjna z punktu widzenia normatywnego¹⁷ – że nowe wybory powodują zakończenie okresu, w którym działa sankcja w postaci utraty prawa do subwencji. Przypadek powyższy jednoznacznie potwierdza realne znaczenie czasowej utraty prawa do subwencji i jej dotkliwość dla uprawnionych partii politycznych.

Drugie pytanie dotyczy tego, czy wspomniana sankcja jest niezbędna do realizacji zakładanych celów. Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że „przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograni-

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Zob. *Będą wybory, żeby PiS nie straciło pieniędzy?*, <http://www.money.pl/gospodarka/polityka/artykul/beda;wybory;zeby;pis;nie;stracilo;pieniedzy,162,0,257442.html> (dostęp: 24.03.2017).

¹⁷ Odmienne M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce, Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 147–148.

czają korzystanie z wolności”¹⁸. I tu postawić trzeba istotny znak zapytania, gdyż uważam, że możliwe byłoby to również innymi środkami, które nie wpływałyby bezpośrednio na funkcjonowanie partii politycznej, a stanowiłyby co najmniej równie istotną dolegliwość. Przede wszystkim dotyczy to odpowiedzialności politycznej i prawnej podmiotów odpowiedzialnych za finanse partii i jej reprezentowanie, a także ograniczenie pośredniego wsparcia publicznego. Przykładowo można tu wskazać chociażby ograniczenia piastowania niektórych funkcji czy też wykonywania mandatów przedstawicielskich przez osoby odpowiedzialne za powyższe kwestie, choć zdają sobie sprawę, że mogłoby to powodować, że za finanse partyjne odpowiadałyby osoby, które ambicji politycznych nie mają. Znacznie bardziej realne mogłyby być konsekwencje wyciągane wobec liderów partyjnych, co jednak mogłoby budzić zastrzeżenia z perspektywy innych wartości konstytucyjnych, przede wszystkim zasady państwa demokratycznego. Natomiast mówiąc o zmniejszeniu wsparcia pośredniego godnym byłoby ograniczenie dostępu takich ugrupowań do mediów publicznych czy też wyłączenia możliwości prowadzenia przez nie kampanii plakatowej w miejscach wyznaczonych przez gminy na podstawie art. 114 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁹.

Mimo to najbardziej jednoznaczna, negatywna ocena dotyczy realizacji zasady proporcjonalności w wąskim znaczeniu. Owa subzasada wyraźnie wskazuje, że waga interesu, któremu ma służyć zastosowanie tak daleko idącej sankcji bez względu na zakres naruszeń przepisów ustawowych, w tym wysokość kwot, które były związane 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. J. Zakolska podkreśla, że powinno się dążyć do „optymalizacji obu tych dóbr, mieszczących się w regułach wyznaczanych przez zasadę proporcjonalności”²⁰. Ponadto, jak słusznie zauważył TK, „w procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność winien on (prawodawca – przyp. PU) uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej jak i proceduralnej”²¹.

W analizowanym przypadku tożsame sankcje będą stosowane wobec podmiotów, które generalnie nie przestrzegają wymogów stawianym finansom partyjnym, jak i tym, których uchybienia są stosunkowo niewielkie, czasami wręcz dotyczące kwot symbolicznych. Dodatkowo też PKW nie ma żadnych możliwości uwzględnienia przyczyn i intencji, które doprowadziły do naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych, a w konsekwencji także do

¹⁸ Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 176.

¹⁹ Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.

²⁰ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 28.

²¹ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

odrzuć sprawozdania. Sankcje więc mogą w wielu przypadkach być istotnie nieproporcjonalne, kiedy to za naruszenia rzędu kilkuset złotych czy też kilku tysięcy złotych, partia utraci prawo do wielomilionowej subwencji²². Tym samym nie ma najmniejszych podstaw uznać, że cel sankcji rzeczywiście pozostaje w proporcji do chronionego interesu. Co najwyżej można w tym przypadku mówić o rażąco nadmiernej represji za tego typu naruszenia przepisów prawnych. Ponadto mamy tu również naruszenie zasady równości wobec prawa, gdyż sytuacja takich podmiotów nie może być traktowana jako tożsama. Trybunał Konstytucyjny podkreślił bowiem, że „nie ma podstaw, by z Konstytucji wydobywać nakaz równego traktowania przez prawo podmiotów czy sytuacji odmiennych, a w pewnych wypadkach takie równe traktowanie podmiotów czy sytuacji odmiennych może wręcz naruszać zasadę równości, bo oznaczać może dyskryminację lub faworyzowanie jednych podmiotów względem drugich”²³. Efektem tego może być nawet swoiste zachęcanie tych stronictw, które popełnią owe drobne uchybienia dla dalszych działań, które będą naruszały regulacje prawne, gdyż ich organy będą świadome tego, że sprawozdanie i tak zostanie odrzucone. W tym wypadku sankcja nie będzie pełnić swojej roli.

Dlatego też patrząc na problem z punktu widzenia zasady proporcjonalności, byłoby adekwatne stosowanie sankcji finansowych, które stanowiłyby wielokrotność sum pieniężnych, które to sumy zostały uznane za pozyskane w sposób niezgodny z obowiązującym prawem. W przypadku świadczeń niepieniężnych wymagałoby to oszacowania wartości takich świadczeń, przyjmując ich realną wartość rynkową. Dodać trzeba, że właśnie takie rozwiązanie przyjęte zostało w uchwalonym później kodeksie wyborczym, który w art. 140 § 1 stanowi, że w razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi na powyższe postanowienie przysługująca partii politycznej lub komitetowi wyborczemu wyborców dotacja podmiotowa zostaje pomniejszona o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Analogicznie jest również obniżona subwencja na działalność statutową, z tym że łączna kwota obniżenia nie może przekraczać 75% wysokości dotacji lub 75% wysokości subwencji. Taki kształt normatywny powoduje, że sankcja ma charakter odstrasżający, jednak nie powoduje faktycznej utraty możliwości działania przez podmiot, wobec którego została zastosowana. Można mieć jedynie wątpliwość, czy uzasadnione jest ograniczenie zastosowanej sankcji wyłącznie do kwoty 75% dotacji lub subwencji, a także to czy trzykrotność nielegalnie pozyskanych lub wydatkowanych środków stanowi dostatecznie dotkliwą represję, ale ta kwestia nie jest przedmiotem niniejszej opinii. Niemniej jednak uważam, że w sytuacji

²² Zwracał na to uwagę przewodniczący PKW W. Hermeliński w niepublikowanym wystąpieniu na konferencji „Konstytucja w państwie demokratycznym”, Poznań, 21 października 2016 r.

²³ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., K 15/97, OTK ZU 1997, nr 34, poz. 37.

gdy uzasadnione to będzie kwotami, które zostały przyjęte lub wydatkowane niezgodnie z prawem, utrata prawa do subwencji mogłaby być całkowita.

Nie sposób również odnieść się do tego, czy została spełniona inna z przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3. Tym razem dotyczy to przesłanki ustanowionej w zdaniu drugim tego przepisu, a więc tego, że ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W analizowanym przypadku oczywiście nie ma mowy o naruszeniu istoty wolności zrzeszania się w partiach politycznych, jeśli spojrzymy na taką wolność z perspektywy formalnej. Partie, które utraciły prawo do subwencji, mogą funkcjonować dalej i ich pozycja w zasadzie staje się tożsama z pozycją tych ugrupowań politycznych, które nie nabyły prawa do subwencji na działalność statutową. W efekcie finansowanie ich działalności musi odbywać się ze źródeł pozabudżetowych. Nieco inaczej natomiast wygląda sytuacja, gdy spojrzymy na ten problem z perspektywy materialnej. Dochodzi bowiem do znacznego ograniczenia możliwości prowadzenia aktywności partyjnej, a w konsekwencji często prowadzi do wspomianej już wcześniej swoistej hibernacji partii politycznej, a nawet zaprzestania jej działalności²⁴. Jak zauważa R. Piotrowski, „tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w sferę funkcjonowania partii politycznych pozostaje poza modelem konstytucyjnym relacji pomiędzy władzą publiczną a partiami politycznymi”²⁵. Ściśle wiąże się to ze strukturą przychodów stronnictw politycznych w Polsce. W przypadku tych z nich, które uzyskały prawo do subwencji, stanowi ona znaczącą część takich przychodów, sięgając nawet 90% wszystkich wpływów, jeśli pominiemy kredyty bankowe, które i tak z reguły są spłacane przychodami ze środków publicznych²⁶. W badanym przypadku jest to szczególnie istotne, gdyż partie, które uzyskały prawo do subwencji, legitymizują się znaczącym poparciem społecznym – poparciem procentowo znacząco wyższym niż minimalne progi do uzyskania podobnego wsparcia finansowego w innych państwach. Mimo to jednak trudno byłoby uznać, że w tym wypadku dochodzi do rażącego naruszenia istoty wolności.

Wreszcie ostatnią przesłanką wynikającą z art. 31 ust. 3 jest dopuszczalność ograniczenia wolności zrzeszania się postrzegana z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodzić się trzeba tu z poglądem K. Wojtyczka, który stwierdził, 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 spr-

²⁴ Por. F. Rymarz, *Jawność i kontrola...*, s. 45.

²⁵ R. Piotrowski, *Demokracja i finansowanie...*, s. 287.

²⁶ Np. w 2015 r. udział subwencji w przychodach pozakredytowych wynosił dla PiS – 78,52%, dla PO – 75,50%, dla PSL – 70,37%, dla Twójego Ruchu – 99,70% zaś dla SLD – 71,67%, przy czym owe procentowe wyniki zaniża też otrzymana dotacja podmiotowa, będąca również formą budżetowego wsparcia dla partii politycznych.

wowanie władzy państwowej między różnymi opcjami politycznymi²⁷. 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 państwowych²⁸. Analizowany przypadek nie wiąże się z ochroną jakiegokolwiek z tych wartości. Za konieczność obrony demokracji można uznać sankcje za naruszenia zasad gospodarki finansowej, lecz i w tym wypadku sankcje takie muszą być dostosowane do skali naruszenia tych wartości. Kolejny raz należy wskazać więc na konieczność realizacji zasady proporcjonalności, która winna być pryzmatem, przez który będzie postrzegana surowość sankcji.

Nie można nie zauważyć immanentnego związku zasady demokratycznego państwa prawnego z zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta dotyczy szczególnego prawa, „jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę²⁹. Utrata prawa do subwencji na okres trzech lat, bez względu na skalę naruszeń wynikających z ustawy o partiach politycznych, nie jest w stanie przejść testu realizacji owej zasady. Sprawiedliwość społeczna nie pozwala wszakże 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.

Podsumowując, nie można mieć wątpliwości, że regulacja wynikająca z art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych nie może być uznana za zgodną z Konstytucją RP³⁰. Przede wszystkim narusza ona zasadę proporcjonalności w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Konsekwencje w postaci czasowego utracenia prawa do subwencji są wyłącznie związane z odrzuceniem sprawozdania finansowanego partii politycznej, które musi nastąpić w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z przesłanek ustawowych bez uwzględniania powodów, 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

²⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 173–174.

²⁸ Tamże, s. 174.

²⁹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001 r., nr 8, poz. 258.

³⁰ Podobne wątpliwości wyraził SN w pytaniu prawnym do TK w sprawie III SW 15/16, zob. http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemID=446&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2016, (dostęp: 20.03.2017).

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 błędów mają nowe ugrupowania polityczne, które nie zawsze mają dostatecznie biegły i posiadający doświadczenie personel odpowiedzialny za gospodarkę finansową. Dlatego też stoję na stanowisku, że zróżnicowanie sankcji w zależności od skali naruszeń pozwalałoby na realizację powyżej wskazanych zasad ustrojowych, bez jednoczesnego zrównywania naruszeń zasad finansowania partii politycznych bez względu na ich skalę oraz ich charakter.

Piotr Uziębło

FEW COMMENTS ON THE COMPLIANCE OF ART. 38A P. 2 AND ART. 38D OF THE ACT ON POLITICAL PARTIES WITH THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

The main problem raised in the article concerns the constitutionality of art. 38a p. 2 and art. 38d of the Act on Political Parties. There is no doubt that this regulation cannot be considered compatible with the Constitution of the Republic of Poland. The aforementioned regulation violates the principle of proportionality in connection with the principle of democratic rule of law. The consequences of the temporary loss of budget subsidy rights are solely related to the rejection of the financial information submitted by the political party. Such rejection must occur if at least one of the legal conditions is met. Neither the reasons nor the scale of violations are taken into account. It is difficult to recognize that such configuration is coherent with the aim pursued by the loss of subsidy rights. In such case, the repression of sanctions will not always be justified, especially because it could negatively affect the functioning of the party system. It should be also pointed out that the risk of mistakes in financial information is much higher in case of new political parties which do not have appropriately experienced party services.