

Tomasz Gąsior*

 <https://orcid.org/0000-0003-3531-8740>

WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE SANKCJI GROŻĄCYCH PARTIOM POLITYCZNYM W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM PRZEZ NIE PRZEPISÓW USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH W ZAKRESIE FINANSÓW I FINANSOWANIA PARTII

WPROWADZENIE

O finansowaniu partii politycznych w Polsce powiedziano¹ i napisano² na przestrzeni ostatnich lat bardzo wiele. Tematem tym z perspektywy prawnej zajmowali się między innymi Michał Bartoszewicz, Mariusz Bidziński, Marek Chmaj, Ludwik Dorn, Tomasz Gąsior, Stanisław Gebethner, Adam Gendźwiłł, Andrzej Gorgol, Mirosław Granat, Jacek Haman, Artur Ławniczak, Bartłomiej Nowatorski, Filip Pazderski, Ryszard Piotrowski, Ferdynand

* Dr, ekspert w Zespole Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego, adiunkt, Katedra Prawa Administracyjnego, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, tomasz.gasior@op.pl

¹ Zob. np. debata zorganizowana z inicjatywy marszałkini Sejmu 21.07.2013 r. *Finansowanie partii politycznych*, <https://www.youtube.com/watch?v=jASP6rmMOJA> (dostęp 05.01.2021); *Referendum 06.09.2015 – „Sens zmian ustrojowych. Jak finansować partie polityczne?”* <https://www.youtube.com/watch?v=eS8s3bQjAhM> (dostęp 5.02.2021).

² Zob. chociażby: *Finansowanie partii. Jednolodne „NIE” ekspertów dla pomysłu Platformy*, <https://niezalezna.pl/43899-finansowanie-partii-jednolodne-nie-ekspertow-dla-pomyslu-platformy> (dostęp 7.02.2021); *Eksperci raczej za utrzymaniem finansowania z budżetu partii politycznych*, <https://wiadomosci.wp.pl/eksperci-raczej-za-utrzymaniem-finansowania-z-budzetu-partii-polityczny-ch-6031556485808769a> (dostęp 7.02.2021); *Finansowanie partii politycznych. Jak to się robi w Polsce, a jak na świecie?*, <https://www.money.pl/galerie/artukul/finansowanie-partii-politycznych-jak-to-sie,166,0,1882534.html?src01=459af> (dostęp 7.02.2021).

Rymarz, Adam Sawicki, Krzysztof Skotnicki, Jacek Sobczak, Piotr Uziębło, Marcin Walecki, Sylwia Wilkos, Kinga Wojtas, Jarosław Zbieranek, Tomasz Żukowski. Kwestie te były także przedmiotem wielu debat parlamentarnych³.

Zdecydowana większość dyskusji, publikacji, analiz i opracowań odnoszących się do szeroko ujętej problematyki finansów i finansowania partii politycznych w Polsce dotyczyła przede wszystkim systemów finansowania tych partii⁴, a co się z tym wiąże, źródeł, z jakich partie mogą otrzymywać środki, charakteru tych środków; możliwości finansowania partii przez osoby fizyczne w formie odpisów podatkowych; tego, czy partie powinny mieć prawo do finansowania z budżetu państwa, jak ma to miejsce obecnie, czy może zasady te powinny zostać zrewidowane; jakie kryteria muszą, a jakie ewentualnie powinny spełnić partie by tego typu środki uzyskać oraz jakiego poziomu poparcie i w związku z udziałem, w jakich wyborach powinno uprawniać je do publicznego subwencjonowania; na jakim poziomie jest lub powinno być tego typu finansowanie; w jakiej wysokości środki partie powinny móc pozyskiwać od podmiotów prywatnych; czy wysokość środków uzyskanych przez partie z budżetu państwa powinna być uzależniona od wysokości środków

³ Zob. posiedzenia Sejmu RP nr 7 z 4.12.2001 r.; nr 8 z 14.12.2001 r. i z 18.12.2001 r.; nr 9 z 21.12.2001 r., nr 98 z 3.03.2005 r.; nr 79 z 01.12.2010 r. i z 03.12.2010 r.; nr 80 z 16.12.2010 r.; nr 46 z 17.07.2009 r.; nr 39 z 03.04.2009 r.; nr 40 z 24.04.2009 r.; nr 38 z 19.03.2009 r., nr 39 z 02.04.2009 r., nr 20 z 25.07.2008 r., nr 52 z 24.10.2013 r., nr 53 z 8.11.2013 r.; nr 21 z 14.09.2012 r.; nr 12 z 13.04.2012 r.; nr 12 z 25.02.2016 r.; nr 16 z 14.08.2020 r.

⁴ Warto przypomnieć, że celem wprowadzonego w Polsce mieszanego modelu finansowania partii politycznych [zob. Bidziński 2011: 42; Sokolewicz, Zubik 2016: 404] opartego w dużym stopniu na publicznych subwencjach i dotacjach (choć należy podkreślić, że, co do zasady, środki publiczne wypłacane są i odgrywają istotną rolę w finansowaniu wyłącznie kilku największych partii politycznych w kraju) było zwiększenie kontroli państwa nad finansami partii, uporządkowanie źródeł ich finansowania, określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa oraz dążenie do jawności finansowania tych podmiotów. Tego rodzaju model finansowania partii politycznych określany jest także jako europejski, w opozycji do którego stawiany jest model amerykański [Jakubowski 2011: 45]. A. Gorgol [2011: 192], wskazuje natomiast, że model publicznego finansowania partii politycznych w Polsce można określić jako system: państwowy, rządowy, wydatkowo-podatkowy, scentralizowany w zakresie wydatków budżetowych i zdecentralizowany pod względem stosowania preferencji podatkowych, jednolitego subwencjonowania i rozproszonego opodatkowania, krajowy z punktu widzenia położenia źródeł finansowania, wąski w ujęciu podmiotowym, rozłączny pod względem przedmiotowym, niezupełnie skodyfikowany, w trakcie harmonizacji. Tego rodzaju system finansowania partii politycznych swoje podstawy znajduje także w zaleceniach Rady Europy (Council of Europe Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183> (dostęp 8.03.2021)). Po dwudziestu latach jego funkcjonowania w Polsce można powiedzieć, że nie do końca wpływa on na wyrównywanie szans ugrupowań politycznych w systemie partyjnym, nie jest najsukuczniejszą ochroną tych podmiotów przed próbami oddziaływania na nie grup nacisku czy podmiotów zewnętrznych, a także nie ogranicza wcale niebezpiecznych powiązań finansowych między biznesem a polityką, a zatem nie prowadzi do tego, co wskazywano jako jego zalety.

zgrupowanych przez nie od darczyńców prywatnych (jak ma to miejsce w Niemczech); od jakich podmiotów prywatnych partie mogą przyjmować środki; czy partie mogą posiadać na własność nieruchomości; czy mogą prowadzić działalność gospodarczą lub inną działalność zarobkową.

Przedstawiana była koncepcja utworzenia specjalnego funduszu (R. Piotrowski określił go funduszem rozwoju demokracji), z którego byłyby współfinansowane wydatki na działalność partii politycznych, które zostały zgłoszone do ewidencji, ale nie uczestniczyły jeszcze w wyborach ogólnokrajowych albo nie przekroczyły progu uprawniającego do subwencji [Piotrowski 2014: 293]. Odnoszono się do wymagań, jakie muszą spełniać darczyńcy polskich partii politycznych⁵ i możliwości zweryfikowania spełniania przez nich tych ustawowych kryteriów, zarówno przez partie polityczne, jak i przez podmioty kontrolne. Przyglądano się i analizowano to, czy obecne regulacje prawne są wystarczające dla realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych; problematykę nowoczesnych form pozyskiwania środków przez partie polityczne, tj. za pośrednictwem platform obsługujących płatności przez Internet i ich wpływu na jawność finansowania partii, na potrzebę upubliczniania większej ilości danych dotyczących finansowania partii politycznych, także (a może w dzisiejszych czasach przede wszystkim) w Internecie, w celu umożliwienia bieżącej kontroli w tej mierze⁶; potrzeby bieżącego publikowania, nie tylko informacji dotyczących przychodów partii⁷, ale także odnoszących się do ich wydatków. Deliberowano nad możliwościami stworzenia katalogu dozwolonych wydatków partii lub też katalogu tego, na co partie nie powinny móc wydatkować swoich środków. Toczone dysputy na temat ograniczenia lub uniemożliwienia wydatkowania przez partie polityczne środków na kampanie marketingowe i wizerunkowe, a zobowiązania ich do zwiększenia wydatków (przede wszystkim w przypadkach, gdy dysponują one środkami publicznymi) na działalność merytoryczną, ekspercką czy wydawniczo-edukacyjną związaną z ich działalnością statutową. Rozprawiano o ograniczeniu kręgu podmiotów, które miałyby prawo przygotowywać na rzecz partii tego typu ekspertyzy i prowadzić tego rodzaju działania lub też o określeniu kryteriów, jakie podmioty te powinny

⁵ Obywatele polscy mający stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ Przezroczystość zapewniana jest bowiem między innymi przez wgląd w pochodzenie i finansowanie wiadomości online dla wszystkich zaangażowanych osób i wyjaśnia każdemu wyborcy, dlaczego widzi daną wiadomość – Dutch Code of Conduct Transparency Online Political Advertisements, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

⁷ Jak stwierdziła PKW w dokumencie Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 25.01.2021 r. (ZPOW-502-1/21), https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany_-pp43-426 (dostęp 2.03.2021) wydaje się, że realizacja konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych środkami sprzed 20 lat, nieuwzględniającymi roli Internetu jako narzędzia komunikacji, nie może być dziś uznana za wystarczającą.

spełniać, by takie zadania realizować; czy wreszcie o udziale w kontroli finansowania partii politycznych prywatnoprawnych podmiotów kontrolnych, tj. biegłych rewidentów.

ODNIESIENIA DO KWESTII DOTYCZĄCYCH SANKCJI ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW FINANSOWYCH USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH DO 2013 ROKU

Do 2013 roku, poza nielicznymi przypadkami, w których do kwestii będących przedmiotem dalszej analizy, odnoszono się niejako „przy okazji” omawiania zagadnień przywoływanych wyżej, zarówno w doktrynie, jak i w debacie parlamentarnej nie podnoszono ze zbyt wielką atencją tematu konsekwencji przyjęcia corocznych informacji finansowych partii politycznych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach, czy sprawozdań partii 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 ze wskazaniem uchybień czy też, a może przede wszystkim, odrzucenia tych informacji i sprawozdań partii. Niewiele miejsca poświęcono swego rodzaju automatyzmowi zachodzącemu w tych przypadkach, wysokości i odpowiedniości sankcji czy proporcji kary do popełnionego naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych, prowadzących w wielu przypadkach do utraty przez partię prawa do subwencji z budżetu państwa. Analizując kompetencje kontrolne Państwowej Komisji Wyborczej (dalej także PKW) w zakresie finansowania partii politycznych Michał Bartoszewicz [2006: 159] stwierdził, że organ ten jest pozbawiony jakiegokolwiek elementu swobodnej oceny w tej mierze. Natomiast Ferdynand Rymarz [2004: 45], odnosząc się do zagadnień jawności i kontroli finansowania działalności partii politycznych, skonstatował, iż rozważenia wymaga racjonalność rozwiązań ustawowych dotyczących surowości sankcji w przypadku odrzucenia sprawozdania partii. Jego zdaniem nadmierna wydaje się sankcja za odrzucenie sprawozdania partii w postaci całkowitej utraty prawa do subwencji w następnych trzech latach. Za uzasadnione uznał zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń. Zaznaczył także problem mechanicznego stosowania tej sankcji bez względu na rozmiar naruszeń prawa.

Warto wspomnieć w tym miejscu, że co prawda nie w odniesieniu do ustawy o partiach politycznych, ale do *Kodeksu wyborczego* (dalej także k.w.) i obowiązującej wówczas jego tożsamej konstrukcji w zakresie zobowiązania organów kontrolnych do automatycznego odrzucenia sprawozdania komitetu w efekcie popełniania któregośkolwiek z enumeratywnie wskazanych przepisów tej ustawy, Państwowa Komisja Wyborcza w Informacji o realizacji prze-

pisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 roku [ZPOW-430-5/12] proponowała wprowadzenie przepisu uzależniającego obligatoryjność odrzucenia sprawozdania od stopnia naruszenia przepisów, np., jeżeli przyjęte z naruszeniem przepisów środki finansowe nie przekraczają 0,01% ogólnej kwoty przychodów komitetu, organ przyjmuje sprawozdanie wskazując na uchybienia⁸.

Jako wyjątek, wśród braku działań ustawodawczych w tej materii, można wskazać zaś inicjatywę posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, którzy w 2013 roku złożyli w Sejmie RP projekt nowelizacji ustawy o partiach politycznych (druk 1756), w którego art. 1 pkt 4 zaproponowano zmianę art. 38a ustawy o partiach politycznych (dalej także u.p.p.) wprowadzając, między innymi, zobowiązanie PKW do przyjęcia sprawozdania partii ze wskazaniem uchybień oraz z nałożeniem kary finansowej w wysokości 10-krotnej wartości wskazanych uchybień, nie więcej jednak niż 100% subwencji przysługującej w danym roku. Określono także katalog naruszeń prawa, których popełnienie przez partię zobowiązywałoby PKW do odrzucenia sprawozdania. W art. 1 pkt 6 tego projektu zawarto natomiast propozycję zmiany art. 38d u.p.p., zgodnie z którą, w przypadku przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień oraz nałożenia kary finansowej lub w razie oddalenia przez Sąd Najwyższy (dalej także SN) skargi na postanowienie o przyjęciu sprawozdania ze wskazaniem uchybień oraz nałożeniem kary finansowej, partia polityczna traciłaby prawo do otrzymania subwencji wyłącznie w części, do wysokości nałożonej kary począwszy od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło przyjęcie sprawozdania do czasu potrącenia pełnej wysokości nałożonej kary⁹. W trakcie 52. posiedzenia sejmiku poseł Zbyszek Zaborowski, najpierw w debacie dotyczącej zmian w kodeksie wyborczym, przypomniał, że w ustawie o partiach politycznych jest możliwość albo przyjęcia sprawozdania, albo jego nieprzyjęcia, co warto byłoby zmienić po to, by kara była adekwatna do przekroczenia¹⁰, a następnie, przedstawiając już propozycje zmian w ustawie o partiach politycznych, wskazywał, iż w projekcie tym jest zawarta propozycja, by PKW miała możliwość przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień i by nałożona kara

⁸ Co ważne, regulacja tego typu została wprowadzona do *Kodeksu wyborczego* ustawą z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 poz. 1072).

⁹ W projekcie tym zaproponowano także rozszerzenie katalogu przypadków, w których partii przysługiwałoby prawo wniesienia do SN skargi na postanowienie PKW w przedmiocie tego postanowienia o przyjęciu sprawozdania przez PKW ze wskazaniem uchybień oraz nałożeniem kary finansowej.

¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22.10.2013 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/F3FD8304B4DE2E13C1257C0D004F7989/%24File/52_a_ksiazka.pdf (dostęp 3.03.2021).

stanowiła dziesięciokrotną wartość wskazanych uchybień. A więc nie kara stu-procentowa, nie przepadek subwencji, ale żeby kara, jeżeli to były niewielkie uchybienia, była proporcjonalna do tych uchybień wobec prawa wyborczego czy prawa dotyczącego finansowania partii politycznych¹¹.

Obecnie regulacja art. 34c ustawy z 27.06.1997 roku o partiach politycznych¹² stanowi, że partia polityczna traci przez rok prawo do otrzymania subwencji, jeżeli: nie złoży informacji w ustawowym terminie określonym w art. 34 ust. 2, tj. do 31 marca każdego roku, lub informacja ta zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą albo Sąd Najwyższy oddali skargę, jaka przysługuje partii w przypadku odrzucenia jej informacji przez PKW. Utrata przez partię polityczną prawa do subwencji następuje w następnym roku kalendarzowym po roku, w którym utraciła ona prawo do subwencji. Natomiast na podstawie art. 38d u.p.p., w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w przypadku oddalenia tej skargi przez SN, partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech 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, od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez SN. Ponadto, zgodnie z art. 39a u.p.p., korzyści majątkowe przekazane partii politycznej lub jej Funduszowi Wyborczemu z naruszeniem przepisów enumeratywnie wymienionych w ustawie podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa, a jeżeli korzyść majątkowa została przyjęta, zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. Przepadkowi nie podlegają korzyści majątkowe przekazane partii politycznej lub jej funduszowi wyborczemu z naruszeniem przepisów ustawy, których to korzyści partia nie przyjęła lub zwróciła darczyńcy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od daty dokonania darowizny.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, że mimo dyskusji i analiz dotyczących problematyki finansowania partii politycznych, trwających od wielu lat, w różnych środowiskach i na różnych poziomach, to regulacje prawne w tej materii pozostają raczej stabilne, żeby nie powiedzieć, że wręcz odporne na wszelkie sugestie czy propozycje nowych koncepcji.

¹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu RP z 24.10.2013 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/AD0AC34E03D6C85CC1257C0F0047A4C2/%24File/52_c_ksiazka.pdf (dostęp 3.03.2021).

¹² Tekst jedn. Dz. U. 2018 poz. 580.

Z jednej strony, mając na uwadze:

– jak wiele – nie zawsze przemyślanych, przeanalizowanych, skonsultowanych z organizacjami pozarządowymi, ze specjalistami i ekspertami w danych dziedzinach – zmian regulacji prawnych wprowadzanych jest w ostatnich latach, często w ekspresowym tempie (mogącym budzić wątpliwości chociażby z perspektywy zasady prawidłowej legislacji) do polskiego porządku prawnego;

– że nie może być przyzwolenia na ustanawianie praw związanych z wyborami (z którymi to bez wątpienia łączą się regulacje dotyczące partii politycznych) i na dokonywanie zmian tego prawa w sposób arbitralny, bez uwzględnienia uniwersalnych zasad demokratycznego państwa prawnego, bez przestrzegania samej istoty tych praw, albowiem wszyscy uczestnicy procesu wyborczego, w tym także partie polityczne, muszą wiedzieć, jakie prawo ich obowiązuje, jak w racjonalnym czasie mogą korzystać ze swoich uprawnień, jakie są ich obowiązki i jak będą one egzekwowane¹³;

– potrzebę uznania tej sfery prawa za wymagającą szczególnej instytucjonalnej ochrony przed nadmierną swobodą dokonywania w niej zmian, w tym w szczególności zmian wynikających z koniunkturalizmu politycznego [Czaplicki 2017: 5]; brak zmian w ustawie o partiach politycznych można ocenić pozytywnie.

Z innej jednak perspektywy, dostrzegając, iż:

– niezbędnym warunkiem żywotności sytemu prawnego, wobec którego wysuwane są niedające się powstrzymać żądania przekształceń, jest wprowadzenie zmian we właściwym czasie [Berman 1995: 35];

– doświadczenia 20 lat funkcjonowania niemal niezmiennych regulacji prawnych dotyczących partii politycznych dają podstawy do sformułowania postulatów – wydaje się obecnie już – niezbędnych zmian w tym zakresie, że zmieniająca się w niezwykle szybkim tempie rzeczywistość, przede wszystkim w efekcie skoku technologicznego ostatnich lat (w tym czasie zdecydowanie zmienił się sposób, w jaki kluczowi uczestnicy wyborów, partie polityczne i kandydaci, komunikują się z obywatelami), możliwości, ale także zagrożenia, z niego wynikające, zdają się wręcz wymuszać dokonanie rewizji dostosowujących prawo w tym zakresie do nowej rzeczywistości.

¹³ Warto przywołać tu słowa B. Zdziennickiego [2008: 41], który skonstatował, że „z jednej strony mamy zmiany, które w najbardziej wyostrojonej formie wyraża dramatyczne zdanie Juliusa Hermana von Kirchmana (w dziewiętnastowiecznym piśmie ulotnym): «trzy słowa ustawodawcy, a całe biblioteki idą na makulaturę». Z drugiej, mamy ciągłość europejskiej kultury prawnej, której zasady zawarte są w naszej konstytucji, tworząc fundamenty demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Zmiany ustawodawcze nie mogą prowadzić do erozji tych fundamentów. Podkreślanie ciągłości funkcjonujących zasad i instytucji wzmacnia szacunek dla tradycji i służy budowaniu związanego z nią prestiżu i autorytetu”.

Stwierdzenie, że rozwiązania legislacyjne dotyczące także tej materii nie nadążają za rzeczywistością, jest po prostu truizmem. Efektem takiego stanu rzeczy jest między innymi ograniczona możliwość poddania kontroli także kwestii związanych z działalnością i finansowaniem partii politycznych, a zatem kwestii fundamentalnych dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Natomiast brak niezależnej, obiektywnej, opartej na prawie, skutecznej, kontroli sprzyja destabilizacji każdego – nawet najlepszego – systemu [Bernaczyk i in. red. 2020: 10]. A przecież prawo ma służyć właśnie rozwiązywaniu bieżących potrzeb [Zdziennicki 2008: 41, 47].

Dla stanowienia dobrego, obiektywnego prawa opartego na uniwersalnych wartościach charakterystycznych dla zachodniej tradycji prawnej, niezbędna jest jednak szeroka współpraca zarówno polityków, organizacji krajowych i międzynarodowych, a także pozarządowych, środowisk naukowych, praktyków, ekspertów. W kooperacji tej nieodzowna jest natomiast pewna systematyzacja, logika i refleksja, które pozwalają mieć nadzieję na to, że prawo stanowiło będzie pewną spójną całość – *corpus iuris*, że będzie wykraczało poza sferę polityki, że nie będzie instrumentalnie i cynicznie traktowane jako środek do realizacji woli tych, którzy sprawują władzę polityczną, co w następstwie często prowadzi do pogardy dla takiego prawa [Berman 1995: 51 i n.].

Wracając jednak do meritum rozważań warto przypomnieć, że od 2001 roku, tj. od czasu oparcia systemu finansowania partii politycznych w Polsce w znacznej mierze na środkach publicznych pochodzących z subwencji wypłacanej partiom z budżetu państwa (w odniesieniu do partii, które uzyskały prawo do tego typu środków można stwierdzić, że jest to finansowanie dominujące), które to środki zdecydowanie oddziałują na kształt sceny partyjnej w kraju, nastąpiły dwie znaczące – przede wszystkim z perspektywy partii politycznych korzystających z finansowania publicznego – zmiany, o takim samym charakterze, a mianowicie na podstawie art. 14 ustawy z dnia 21.12.2001 roku o zmianie niektórych ustaw¹⁴, w latach 2002 i 2003 wysokość rocznej subwencji dla partii politycznych była wyliczana według obniżonych wysokości kwot za jeden głos ważny wskazanych w tejże ustawie¹⁵. Podobna sytuacja miała miejsce na podstawie ustawy z dnia 16.12.2010 roku o zmianie ustawy o partiach politycznych¹⁶, która weszła w życie 1 stycznia 2011 roku. Zmniejszono wówczas o połowę wysokość kwot za jeden głos, na podstawie których obliczana jest wysokość przysługujących partiom subwencji z budżetu państwa. Pozostałych kilka zmian określić można jako kosmetyczne i będące wynikiem dostosowania ustawy

¹⁴ Dz. U. 2001 poz. 1802.

¹⁵ Warto nadmienić, że w ustawie tej zmieniono także sposób ustalania wysokości rocznej subwencji przysługującej partii politycznej, a także sposób i terminy jej wypłacania uprawnionym partiom politycznym.

¹⁶ Dz. U. 2010 poz. 1702.

o partiach politycznych do zmian dokonanych w innych ustawach, np. w ustawie z dnia 11 maja 2017 roku o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹⁷. Można by wręcz zaryzykować stwierdzenie, że ustawa o partiach politycznych jest jedną z najrzadziej zmienianych ustaw w Polsce w ostatnich 20 latach. Może to oznaczać, że partiom politycznym mającym wpływ na kształt ustawodawstwa na przestrzeni tego czasu, mimo reprezentowania różnych światopoglądów i odmiennych stron sceny politycznej, odpowiada swego rodzaju *staus quo* w tej mierze.

Aczkolwiek, mając na względzie wydarzenia związane z badaniem i oceną rocznych sprawozdań finansowych partii politycznych w ostatnich latach oraz konsekwencje, jakie wywarły one na status i działalność niektórych partii, mogły lub mogą wyrzucić na funkcjonowanie kilku innych (o czym będzie mowa w dalszej części opracowania), wydaje się, że to właśnie samym partiom politycznym powinno zależeć na dokonaniu zmian w ustawie regulującej ich działalność. Podchodząc z dużą dozą realizmu, trudno jest jednak zakładać, że partie polityczne, szczególnie te, które otrzymują znaczne środki publiczne, będą zainteresowane zmianami ograniczającymi skalę tego typu finansowania¹⁸, że będą sprzyjały postulatowi rozszerzenia katalogu partii politycznych, którym przysługiwałoby prawo do publicznego subwencjonowania, koncepcjom zwiększenia jawności w zakresie pozyskiwania i wydatkowania przez nie środków finansowych, czy też wzmocnienia kontroli w tym zakresie. Wydaje się natomiast, że partiom politycznym powinno zależeć na skonstytuowaniu, wypracowaniu i wprowadzeniu zmian prawa dotyczących konsekwencji odrzucenia sprawozdań finansowych partii politycznych, przede wszystkim tym partiom, które mają prawo do finansowania publicznego.

ANALIZA WYBRANYCH PRZYPADKÓW ODRZUCENIA SPRAWOZDAŃ FINANSOWYCH PARTII POLITYCZNYCH Z POWODU NARUSZENIA PRAWA NA NIEWIELKIE KWOTY

Szersze odniesienie się do przywołanych wyżej kwestii oraz próbę sformułowania pewnych wniosków *de lege ferenda* dotyczących tej materii warto moim zdaniem poprzedzić analizą wybranych (celowo) przypadków odrzucenia rocznych sprawozdań finansowych partii politycznych na przestrzeni ostatnich 20 lat. Wybór ten wzmocnia wątpliwości dotyczące obecnych rozwiązań

¹⁷ Dz. U. 2017 poz. 1089.

¹⁸ Jak zapisano w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagrodzenia osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych (druk nr 551) oraz przebieg prac w Sejmie RP nad tym projektem, partie mogą być ewentualnie zainteresowane zwiększeniem poziomu publicznego ich finansowania.

prawnych w tej materii, może potwierdzać racjonalność zarzutów formułowanych co do nich, jak i potrzebę dokonania odpowiednich ich zmian. Cofnijmy się zatem o kilkanaście lat.

Uchwałą z dnia 25 lipca 2005 roku PKW, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.p.p., odrzuciła sprawozdanie finansowe za 2004 rok partii Socjaldemokracja Polska, z powodu naruszenia art. 24 ust. 4 i art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, tj. pozyskania przez partię z niedozwolonych źródeł środków finansowych, w tym także na jej Fundusz Wyborczy, w łącznej kwocie 5000,00 zł, przy jej rocznych przychodach w kwocie 532 481,35 zł.

W 2006 roku odrzucone zostało natomiast sprawozdanie finansowe Stronictwa Demokratycznego za 2005 roku z uwagi na przyjęcie z nielegalnego źródła środków w kwocie 4540,09 zł, gdy łączne przychody tej partii w okresie sprawozdawczym wyniosły 4 500 119,47 zł. Postanowieniem z dnia 22.09.2006 roku, III SW 21/06, Sąd Najwyższy oddalił skargę tej Partii na uchwałę PKW. W tym samym roku odrzucone zostało sprawozdanie finansowe za 2005 rok partii Organizacja Narodu Polskiego-Liga Polska, w wyniku przyjęcia z naruszeniem art. 36 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 4 u.p.p. środków w kwocie 106,65 zł, przy łącznych przychodach Partii w 2005 roku. w kwocie 175 847,43 zł, oraz Platforma Janusza Korwin-Mikke, w związku z przyjęciem na rachunek bankowy jej Funduszu Wyborczego z niedozwolonego źródła środków w kwocie 2000,00 zł, przy przychodach 209 200,82 zł. Ocenę PKW odnośnie do ostatniej z wymienionych partii podtrzymał SN w postanowieniu z 22.09.2006 roku, III SW 19/06 [LEX nr 2530426], oddalając skargę.

W kolejnym – 2007 roku – uchwałą z 2 sierpnia odrzucone zostało sprawozdanie finansowe za 2006 roku partii Prawo i Sprawiedliwość. Jako powód wskazano naruszenie art. 25 ust. 1 i 2 u.p.p. Partia ta, zdaniem PKW, niezgodnie z prawem pozyskała w okresie sprawozdawczym środki w kwocie 188 106,94 zł, przy jej łącznych przychodach w tym czasie 55 026 913,00 zł. Partia złożyła na tę uchwałę skargę do SN, którą Sąd, postanowieniem z 1.10.2007 roku, III SW 8/07¹⁹, uznał za zasadną. Owo rozstrzygnięcie SN (gdyby nie to, że w dniu 21.10.2007 roku, w związku z podjęciem przez RP uchwały z 7.09.2007 roku w sprawie skrócenia kadencji Sejmu RP, odbyły się w Polsce przedterminowe wybory parlamentarne), zapobiegłoby utracie przez Prawo i Sprawiedliwość subwencji budżetowej w wysokości ok. 48 mln zł.

W 2007 roku odrzucone zostało także sprawozdanie finansowe Sojuszu Lewicy Demokratycznej za 2006 rok, z uwagi na naruszenie przez partię art. 24 ust. 8 u.p.p., tj. gromadzenie poza jej rachunkiem bankowym środków finansowych w kwocie 21 500,00 zł, przy łącznych przychodach tej partii w okresie sprawozdawczym 46 020 250,41 zł. Złożona w tej sprawie skarga partii została

¹⁹ <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii/20sw0%208-07.pdf> (dostęp 22.01.2021).

przez SN oddalona²⁰. Gdyby zatem nie została skrócona V kadencja i nie ogłoszono przedterminowych wyborów parlamentarnych jesienią 2007 roku, partia ta, z powodu wskazanego wyżej naruszenia prawa, straciłaby finansowanie publiczne w kwocie łącznej blisko 25 mln złotych.

W 2008 roku PKW odrzuciła, między innymi sprawozdanie finansowe Polskiej Partii Pracy za 2007 rok, z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 u.p.p., tj. nie dopełnienia obowiązku dokonywania wydatków partii na cele związane z wyborami wyłącznie z Funduszu Wyborczego partii. Partia na cele związane z jej udziałem w wyborach wydatkowała spoza jej Funduszu Wyborczego środki w kwocie 14,48 zł, przy łącznych przychodach w tym okresie sprawozdawczym w kwocie 20 000,09 zł. Ten sam los podzieliło sprawozdanie Partii Kobiet, albowiem partia przyjęła z nieuprawnionych źródeł środki finansowe w kwocie łącznej 286,78 zł, w sytuacji, w której przychody partii wyniosły 110 964,40 zł (0,26%). Stanowisko w sprawie sprawozdania tej partii podtrzymał SN w postanowieniu z dnia 22.09.2008 roku, sygn. akt III SW 7/08²¹.

W 2009 roku PKW podjęła uchwały o odrzuceniu sprawozdań finansowych między innymi partii politycznej Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej za rok 2008. Stwierdziła bowiem, że partia część środków na finansowanie swojego udziału w wyborach (21 244,98 zł) wydatkowała bezpośrednio z subkonta przeznaczonego dla gromadzenia środków subwencji, a nie z Funduszu Wyborczego, czym naruszyła art. 35 ust. 2 u.p.p.²² Istotne jest jednak to, że Partia ta w tamtym okresie sprawozdawczym pozyskała łączne przychody 3 205 359,66 zł. To postanowienie Komisji partia zaskarżyła do SN, który 22.09.2008 roku, III SW 8/08, oddalił jej skargę.

Odrzucenie sprawozdania Socjaldemokracji Polskiej za 2009 rok było natomiast wynikiem naruszenia przez Partię, której przychody w tym okresie wyniosły 3 945 413,70 zł, art. 24 ust. 7 u.p.p., polegające na zaciągnięciu (i spłaceniu) pożyczek od osób fizycznych w łącznej kwocie 8 858,59 zł w sytuacji, w której ustawa dopuszcza zaciąganie przez partie wyłącznie kredytów bankowych. I ta Partia zaskarżyła decyzję PKW do Sądu Najwyższego. I w tym przypadku została ona jednak oddalona²³. W efekcie, zgodnie z art. 38d u.p.p. Socjaldemokracja Polska utraciła prawo do otrzymania subwencji budżetowej od początku I kwartału 2011 roku, co było równoznaczne z utratą przez nią ok. 1,5 mln zł.

Wśród aż 16 sprawozdań finansowych partii politycznych za 2010 rok odrzuconych przez PKW w 2011 roku, z perspektywy prowadzonych rozważań, interesujące są trzy przypadki, tj. odrzucenie sprawozdań partii: RACJA Polskiej Lewicy z powodu przyjęcia przez nią środków w kwocie 667,09 zł (przy

²⁰ Postanowienie SN z dnia 1.10.2007 r., III SW 7/07 [LEX nr 405267].

²¹ Postanowienie SN z dnia 22.09.2008 r., III SW 7/08 [LEX nr 558218].

²² www.pkw.gov.pl.

²³ Zob. postanowienie SN z dnia 18.11.2010 r., III SW 391/10 [LEX nr 1663690].

łącznych jej przychodach 74 233,36 zł) od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania poza obszarem Rzeczypospolitej Polskiej; Socjaldemokracja Polska, która podobnie jak rok wcześniej, pozyskała środki finansowe z pożyczek od osób fizycznych, tym razem w kwocie łącznej 6396,01 zł przy łącznych jej przychodach w 2010 roku w kwocie 3 712 827,02 zł; i Polska Lewica, w przypadku której podstawą decyzji było nieodprowadzenie na jej rachunek bankowy darowizny w kwocie 99,00 zł pozyskanej do kasy partii oraz przyjęcie na Fundusz Wyborczy środków w kwocie 100,00 zł od osoby niebędącej obywatelem polskim, przy łącznych przychodach partii w 2010 roku w kwocie 32 184,45 zł.

W 2012 roku PKW odrzuciła sprawozdania finansowe za 2011 rok kolejnych partii politycznych, a wśród nich Unii Polityki Realnej, która przyjęła od osoby prawnej, tj. z naruszeniem art. 25 ust. 1 u.p.p., środki finansowe w kwocie 50,00 zł, przy łącznych przychodach w okresie sprawozdawczym w kwocie 28 257 zł²⁴.

Innym, wyrazistym przypadkiem wśród ujętych w tym zestawieniu, było odrzucenie²⁵ sprawozdania finansowego za 2011 roku partii Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski, która, tak jak przywołana wyżej UPR, przyjęła od osoby prawnej środki w kwocie 1,50 zł, przy łącznych jej przychodach w okresie sprawozdawczym 311,50 zł²⁶.

Sprawozdanie finansowe kolejnej partii – Elektorat – która pozyskała w 2011 roku łącznie 7860,45 zł, zostało zaś odrzucone z powodu naruszenia art. 24 ust. 8 u.p.p., tj. nieodprowadzenia na jej rachunek bankowy środków w kwocie 30,00 zł pochodzących z działalności własnej partii, w sytuacji, w której w swojej kasie partia może pozostawić jedynie środki pochodzące ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę²⁷.

W 2014 roku odrzucone zostało sprawozdanie finansowe Polskiego Stronnictwa Ludowego za 2013 rok z powodu gromadzenia środków finansowych w łącznej kwocie 17 498,02 zł, poza rachunkami bankowymi partii, tj. z naruszeniem art. 24 ust. 8 u.p.p. Warto zaznaczyć, że łączne przychody partii w tym okresie wyniosły 8 563 316,89 zł. Gdyby nie postanowienie SN z dnia 25.02.2015 roku, III SW 74/14 [LEX nr 1738535], w którym Sąd uznał za za-

²⁴ Uchwała PKW z dnia 17.09.2012 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Unia Polityki Realnej o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2011 r., www.pkw.gov.pl.

²⁵ Na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27.06.1997 r. o partiach politycznych.

²⁶ Uchwała PKW z dnia 1.10.2012 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2011 r., www.pkw.gov.pl.

²⁷ Uchwała PKW z dnia 1.10.2012 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Elektorat o źródłach pozyskania środków finansowych w 2011 r., www.pkw.gov.pl.

sadną skargę Partii wniesioną na wskazaną wyżej uchwałę PKW, PSL straciłoby blisko 6,4 mln złotych z przysługującej subwencji z budżetu państwa. W tym samym roku PKW odrzuciła sprawozdanie Polskiej Partii Narodowej za 2013 rok z uwagi na pozyskanie przez partię środków finansowych w kwocie 50,00 zł z niezidentyfikowanych źródeł, przy łącznych jej przychodach w okresie sprawozdawczym w kwocie 6250,00 zł²⁸.

Rok później odrzucone zostało sprawozdanie finansowe za 2014 rok Polskiej Wspólnoty Narodowej, która przy łącznych przychodach w okresie sprawozdawczym w kwocie 7269,22 zł, przyjęła na rachunek swojego Funduszu Wyborczego 40,00 zł od stowarzyszenia, a zatem od podmiotu niebędącego osobą fizyczną²⁹.

W 2015 roku taka sama decyzja zapadła w odniesieniu do sprawozdania Sojuszu Lewicy Demokratycznej, gdyż Partia ta gromadziła w 2014 roku, niezgodnie z przepisami art. 24 ust. 8 (poza rachunkiem bankowym partii) i art. 36 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 u.p.p. (przyjęcie na rachunek Funduszu Wyborczego partii środków z niedozwolonego źródła) środki finansowe w łącznej kwocie 50 590,40 zł oraz wydatkowała, wbrew regulacji art. 35 ust. 1 i 2 u.p.p., środki w kwocie 10 500,00 zł (finansowanie udziału partii w wyborach bez pośrednictwa jej Funduszu Wyborczego). Partia dopuściła się zatem w 2014 roku naruszeń ustawy o partiach politycznych na łączną kwotę 61 090,40 zł, przy jej łącznych przychodach na poziomie 21 645 329,25 zł³⁰. Przed utratą kilku lub kilkunastu milionów złotych z subwencji budżetowej uratowało ją to, że 25.10.2015 roku odbyły się wybory do Parlamentu RP, a 11.11.2015 roku zakończyła się kadencja Sejmu RP. Nowe wybory oznaczały (i oznaczają nadal) „prawo do nowej subwencji budżetowej”³¹.

²⁸ Zob. uchwała PKW z dnia 22.09.2014 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Polska Partia Narodowa o źródłach pozyskania środków finansowych w 2013 r., www.pkw.gov.pl.

²⁹ Zob. uchwała PKW z dnia 17.12.2015 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Polska Wspólnota Narodowa o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2014 r., www.pkw.gov.pl.

³⁰ Zob. uchwała PKW z dnia 30.9.2015 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2014 r., www.pkw.gov.pl.

³¹ Kwestia tego, czy nowe wybory parlamentarne faktycznie przerywają bieg sankcji w postaci utraty prawa do subwencji przez partię w kolejnych trzech latach budzi nieustannie duże kontrowersje i wzbudza dyskusję przedstawicieli doktryny, zob. np. M. Bidziński [2011: 147–148]; R. Piotrowski [2014: 291]; M. Granat [2003: 173–174]; P. Uziębło [2017: 238].

Co łączy wszystkie przywołane wyżej sprawozdania finansowe partii politycznych? Mianowicie to, że zostały one odrzucone przez składające je partie polityczne z powodu naruszeń prawa na kwoty mieszczące się w przedziale do 1% ogólnych przychodów tych partii w danym okresie sprawozdawczym (od 0,05 do 0,96%).

W zbiorze tym nie mieści się zatem Partia Razem, której sprawozdanie finansowe za 2015 rok odrzucone zostało przez PKW z powodu wydatkowania niezgodnie z prawem środków finansowych w kwocie 10 000,00 zł, które stanowiły 1,9% przychodów tej partii. Nie sposób jednak w tych rozważaniach pominąć jej przypadek, albowiem to on rozpoczął cały ciąg rozważań sądowych, analiz organów państwa, opracowań przedstawicieli doktryny w kwestii mechanicznego odrzucania sprawozdań finansowych partii politycznych, automatycznej utraty prawa do subwencji z budżetu państwa, adekwatności sankcji określonych w ustawie o partiach politycznych. Warto zatem przypomnieć, że sprawozdanie tej Partii za 2015 rok odrzucone zostało na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., w wyniku naruszenia przez partię art. 35 ust. 2 tej ustawy, tj. przelania środków finansowych w kwocie właśnie 10 000 zł, bezpośrednio z rachunku bieżącego Partii na rachunek utworzonego przez nią komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 roku, które to środki ów komitet wydatkował na cele wyborcze. Partia Razem uchybiła zatem ustawowemu obowiązkowi finansowania udziału partii w wyborach jedynie za pośrednictwem jej Funduszu Wyborczego. Była ona zobowiązana najpierw przelać swoje środki finansowe z rachunku bieżącego na rachunek jej Funduszu Wyborczego, a następnie z tego funduszu dokonać przelewu na rachunek utworzonego przez nią komitetu wyborczego³².

Skoro wyżej wskazałem, że stosunek środków wydatkowanych przez tę partię niezgodnie z prawem do ogólnej kwoty jej przychodów wyniósł 1,9%, to warto zaznaczyć, że przychody te wyniosły poza Funduszem Wyborczym 195 282,94 zł i na Funduszu Wyborczym od osób fizycznych 345 024,29 zł, tj. łącznie 540 307,23 zł³³.

Partia Razem wniosła w tej sprawie skargę do Sądu Najwyższego, w wyniku której Sąd, na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy z dnia 22.7.2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym, postanowił skierować do tego Trybunału pytanie prawne o zgodność z konstytucją art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d u.p.p. w zakresie,

³² Uchwała PKW z dnia 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Razem o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., www.pkw.gov.pl.

³³ Sprawozdanie Partii Razem 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., www.pkw.gov.pl.

w jakim: 1) przewidują obowiązek odrzucenia przez PKW 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 PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych trzech 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 roku – *Kodeks wyborczy*, kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych trzech latach³⁴. Sprawa ta do TK wpłynęła 14.03.2017 roku. Została nadana jej sygnatura P 8/17. Swoje stanowisko w wyraził w niej Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając swój udział w sprawie, a także Prokurator Generalny oraz Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawa nadal pozostaje w toku³⁵.

W efekcie przywołanego wyżej postanowienia SN w sprawie skargi Partii Razem i niezakończenia tego postępowania partia uniknęła utraty prawa do subwencji w kolejnych trzech latach, w których uprawniona była do jej otrzymywania. Subwencja ta została pomniejszona, zgodnie z art. 148 § 2 k.w., jedynie o kwotę 30 000,00 zł rocznie w wyniku odrzucenia przez PKW, uchwałą z dnia 18.07.2016 roku, sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Partii Razem z wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, przeprowadzonych w 2015 roku, z powodu naruszenia art. 132 § 1 k.w., który stanowi, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii. Tymczasem Komitet ten przyjął środki w kwocie 10 000,00 zł bezpośrednio z bieżącego rachunku bankowego Partii Razem, a nie z rachunku jej Funduszu Wyborczego. Należy zaznaczyć, że stanowisko PKW w tej sprawie zostało podtrzymane przez SN w postanowieniu z dnia 22.09.2016 roku, III SW 8/16³⁶. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 148 § 2 k.w. w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi wniesionej przez komitet na jej uchwałę w tej sprawie, przysługująca

³⁴ Zob. postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

³⁵ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%208/17> (dostęp 21.01.2021).

³⁶ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522455363/1/iii-sw-15-16-skutki-naruszenia-przez-komitet-wyborczy-partii-politycznej-zasad-finansowania...?pit=2021-01-20&keyword=III%20SW%208~2F16&cm=SFIRST> (dostęp 21.01.2021).

partii politycznej subwencja pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów powodujących odrzucenie sprawozdania.

W latach 2016–2019 Partia Razem otrzymała łącznie subwencję budżetową w wysokości 12 582 054,92 zł³⁷. W wyniku opisanego wyżej błędu, w przypadku niezaskarżenia do SN uchwały PKW w sprawie odrzucenia jej sprawozdania finansowego za 2015 roku lub w sytuacji, w której SN uznały tę skargę za niezasadną, partia utraciłaby środki finansowe z budżetu państwa w kwocie blisko 9,5 miliona złotych.

Warto być może przypomnieć w tym miejscu sprawę sprzed 20 lat, gdy to za – można powiedzieć – podobnego rodzaju przewinienie, tj. za finansowanie udziału partii w wyborach z pominięciem funduszu wyborczego, PKW odrzuciła roczne sprawozdanie finansowe PSL za 2001 rok. Trzeba jednak mieć tu na względzie, że mimo tożsamesgo charakteru popełnionego naruszenia, to jednak już jego kwota była diametralnie wyższa niż w przypadku Partii Razem. Wynosiła ona bowiem 5 251 689,27 zł, stanowiąc ok. ponad 30% łącznych przychodów tej partii w okresie sprawozdawczym³⁸.

Wśród sprawozdań finansowych partii politycznych, których odrzucenie spowodowane zostało naruszeniami prawa w kwotach nieprzekraczających 1% ich łącznych przychodów w danym roku mieści się także sprawozdanie finansowe Polskiej Wspólnoty Narodowej za 2015 rok. Powodem takiej decyzji było przyjęcie przez partię środków finansowych w kwocie 35,00 zł, przy łącznych jej przychodach 3638,26 zł, z nieuprawnionych źródeł³⁹. W tym samym okresie PKW odrzuciła również sprawozdanie Partii Kobiet, której także zarzucono przyjęcie na rachunek jej Funduszu Wyborczego z naruszeniem art. 25 ust. 1 (w związku z art. 36 ust. 1) u.p.p. środków finansowych w kwocie 4,30 zł, przy przychodach Partii w tym okresie sprawozdawczym w kwocie 3394,76 zł⁴⁰.

W 2017 roku odrzucone zostało sprawozdanie finansowe Sojuszu Lewicy Demokratycznej za 2016 rok, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. również z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 tej ustawy, tj. wydatkowania środków finansowych przez partię na jej udział w wyborach bez pośrednictwa jej Funduszu

³⁷ Przysługujące partii środki w kwocie łącznej 12 672 054,92 zł pomniejszone w trzech latach w wyniku postanowienia PKW i postanowienia SN łącznie o 90 000,00 zł.

³⁸ Sprawozdanie finansowe o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania przez partię polityczną i fundusz wyborczy oraz o wydatkach poniesionych ze środków funduszu wyborczego poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym Polskiego Stronnictwa Ludowego w 2001 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1456409776_spr_fin_2001_EwP_n034.pdf (dostęp 28.02.2021).

³⁹ Uchwała PKW z dnia 19.09.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Polska Wspólnota Narodowa o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., www.pkw.gov.pl.

⁴⁰ Uchwała PKW z dnia 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Kobiet o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.

Wyborczego. Komitet wyborczy partii politycznej SLD uczestniczył w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, przeprowadzonych 29 maja 2016 roku. Postanowieniem komisarza wyborczego we Wrocławiu z 20.12.2016 roku, jego sprawozdanie finansowe zostało odrzucone z powodu naruszenia art. 129 § 2 pkt 2 oraz art. 132 § 1 k.w. Komitet ten przyjął bowiem i wydatkował na cele związane z wyborami środki finansowe w wysokości 120,00 zł pozyskane od osoby fizycznej po dniu wyborów, co zgodnie z przepisami *Kodeksu wyborczego*, stanowi podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

A zatem, stwierdzenie naruszenia przez partię Sojusz Lewicy Demokratycznej art. 35 ust. 2 u.p.p. było konsekwencją odrzucenia przez komisarza wyborczego we Wrocławiu sprawozdania finansowego KW SLD uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, przeprowadzonych w 2016 roku⁴¹. Przyjęcie i wydatkowanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych otrzymanych od osoby fizycznej stanowi naruszenie art. 35 ust. 2 u.p.p., zgodnie z którym wydatki partii politycznej na cele związane z wyborami mogą być dokonywane jedynie za pośrednictwem jej Funduszu Wyborczego. Naruszenie tego przepisu, na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy, stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania⁴². Również ta partia, nie akceptując postanowienia PKW w sprawie jej sprawozdania finansowego za 2016 rok, zaskarżyła je do SN. Sąd, w swoim postanowieniu z 13.12.2017 roku, sygn. akt III SW 3/17, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygnaturze P 8/17, a zatem sprawy zainicjowanej rok wcześniej przez Partię Razem. Sąd stwierdził bowiem, że problem prawny w niniejszym sporze jest tożsamy z powołaną wyżej sprawą. W przypadku, gdyby SN uznał wówczas tę skargę SLD za bezzasadną partia straciłaby subwencję budżetową w łącznej kwocie 8,64 mln złotych. Trzymając się przyjętej wyżej konwencji należy zaznaczyć, że w 2016 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej uzyskał przychody w wysokości 8 516 386,28 zł oraz na swój Fundusz Wyborczy, wyłączając wpłaty przekazane z innych rachunków partii, środki w kwocie 33 893,68 zł, tj. łącznie 8 550 279,96 zł.

W wyniku badania sprawozdań finansowych partii politycznych za kolejny okres sprawozdawczy, tj. za 2017 rok PKW odrzuciła sprawozdania finansowe sześciu partii politycznych, w tym partii Nowoczesna⁴³. Powodem w przypadku

⁴¹ Zob. postanowienie nr 22/UF/16 w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego sporządzonego przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, przeprowadzonych 29.05.2016 r. [w zbiorach KBW].

⁴² Zob. uchwała PKW z dnia 2.10.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r., www.pkw.gov.pl.

⁴³ Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12.12.2018 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r., [https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-](https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe)

tej partii było naruszenie przyjęcia przez nią środków finansowych od innych podmiotów niż tylko od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w łącznej kwocie 4842,66 zł⁴⁴. W wyniku skargi partii SN postanowił o przedstawieniu TK pytania prawnego, czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d u.p.p. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, oraz na podstawie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. zawiesił postępowanie⁴⁵. W Trybunale sprawie tej nadana została sygnatura P 2/19. Gdyby odrzucenie tego sprawozdania partii miało wpływ na utratę przez nią prawa do subwencji budżetowej, a SN wniesioną przez partię skargę uznał za bezzasadną, mogłoby się okazać, że przyjęcie przez Nowoczesną niezgodnie z prawem środków w kwocie około 5000 zł, przy jej rocznych przychodach 1 926 298,06 zł skutkowałoby utratą ok. 3 mln złotych subwencji budżetowej⁴⁶.

PKW odrzuciła także sprawozdanie finansowe za 2017 rok partii Wolni i Solidarni, z powodu naruszenia art. 24 ust. 7 u.p.p., tj. finansowania jej działalności z pożyczek udzielanych jej przez osoby fizyczne w kwocie 453,00 zł, w sytuacji, w której partia może zaciągać jedynie kredyty bankowe na swoją działalność. Partia ta w okresie sprawozdawczym pozyskała środki łącznie w wysokości 68 155,43 zł⁴⁷.

Uchwałą nr 334/2019 z 25.11.2019 roku PKW odrzuciła sprawozdanie finansowe partii politycznej Porozumienie Jarosława Gowina za 2018 rok, bowiem partia naruszyła art. 35 ust. 2 tej ustawy przekazując niezgodnie z prawem, gdyż bez pośrednictwa jej Funduszu Wyborczego, korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym w postaci mediów zużytych w trakcie korzystania z lokalu partii użyczonego przez nią na siedzibę jej komitetu, tj. korzyści o war-

partii-politycznych-za-rok-2017/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-12-grudnia-2018-r-o-przyjetych-i-odrzuconych-sprawozdaniach-partii-politycznych-o-zrodlach-pozyskania-srodkow-finansowych-w-2017-r (dostęp 21.01.2021).

⁴⁴ Ponadto partia Nowoczesna pozyskała 150,00 zł z naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, które to naruszenie, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii; zob. uchwała PKW z dnia 15.10.2018 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Nowoczesna o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r., www.pkw.gov.pl.

⁴⁵ Postanowienie SN z dnia 6.12.2018 r., I NSW 14/18 [LEX nr 2628014].

⁴⁶ Mając na względzie to, że należna Nowoczesnej w latach 2016–2019 roczna subwencja z budżetu państwa byłaby pomniejszona zgodnie z art. 148 § 2 i 3 k.w. w wyniku odrzucenia przez PKW, uchwałą z dnia 18.07.2016 r. sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru z wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, przeprowadzonych 25.10.2015 r., w związku z pozyskaniem przez ten Komitet niezgodnie z prawem od Partii Nowoczesna Ryszarda Petru środków finansowych w kwocie 1 971 500,00 zł, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1468847559_uchwa%C5%82a%20KW%20Nowoczesna%20Ryszarda%20Petru.pdf (dostęp 21.01.2021).

⁴⁷ Uchwała PKW z dnia 3.09.2018 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Wolni i Solidarni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r., www.pkw.gov.pl.

tości 233,18 zł, przy łącznych przychodach tej partii w 2018 roku w kwocie 394 619,53 zł⁴⁸. W efekcie skargi złożonej przez partię na tę uchwałę do SN, ten postanowił, że skoro problem prawny w niniejszym sporze jest tożsamy ze sprawą zainicjowaną pytaniem prawnym SN skierowanym do TK, to i to postępowanie sądowe podlega zawieszeniu z mocy art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c., bowiem rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania przed TK⁴⁹.

W 2019 roku, tak jak miało to miejsce rok wcześniej, odrzucone zostało roczne sprawozdanie partii Wolni i Solidarni. Tym razem jednak podstawę tej decyzji stanowiło naruszenie przez partię art. 35 ust. 2 u.p.p. Partia, uzyskując przychody w kwocie łącznej 223 959,16 zł, dokonała bowiem wydatków w kwocie 535,05 zł na kampanię wyborczą z pominięciem swojego Funduszu Wyborczego, w sytuacji, w której przepisy prawa zabraniają takiego działania⁵⁰.

Jedną z partii politycznych, której przysługują obecnie środki z budżetu państwa, a której roczne sprawozdanie finansowe zostało odrzucone przez PKW, jest także Konfederacja Wolność i Niepodległość. Uchwałę w tej sprawie o nr 247/2020 PKW podjęła 28.09.2020 roku⁵¹. Stwierdziła w niej, że przyjęcie przez Komitet Wyborczy utworzony przez partię Konfederacja Wolność i Niepodległość w związku z jej udziałem w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP od tej partii niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym o wartości co najmniej 307,50 zł, stanowiące naruszenie art. 132 § 5 i art. 133 § 1 k.w.⁵², było równoznaczne z tym, że partia ta finansowała co najmniej taką kwotą kampanię wyborczą utworzonego przez siebie komitetu z pominięciem swojego Funduszu Wyborczego. Naruszyła tym art. 35 ust. 2 u.p.p., co skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego partii. Od tego postanowienia partia 27.10.2020 roku złożyła skargę do SN⁵³. W jej wyniku Sąd 9.12.2020 roku postanowił o zawieszeniu postępowania w tej sprawie do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy o sygnaturze P 8/17⁵⁴, a więc sprawy zainicjowanej przez Partię Razem⁵⁵.

⁴⁸ www.pkw.gov.pl.

⁴⁹ Zob. postanowienie SN z dnia 23.01.2020 r., I NSW 364/19 [LEX nr 2960962].

⁵⁰ Zob. uchwała PKW z dnia 12.11.2019 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Wolni i Solidarni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2018 r., www.pkw.gov.pl.

⁵¹ https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1601461521_ewp-400-konfederacja-wolnosc-i-niepodleglosc.pdf (dostęp 21.01.2021).

⁵² Zob. uchwała PKW z dnia 7.07.2020 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Konfederacja Wolność i Niepodległość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., www.pkw.gov.pl. Stanowisko PKW w tej sprawie podtrzymał SN w postanowieniu z dnia 28.09.2020 r., I NSW 5874/20, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20nsw%205874-20.pdf> (dostęp 21.01.2021).

⁵³ W zbiorach KBW.

⁵⁴ Zob. postanowienie SN z dnia 9.12.2020 r., I NSW 5931/20 [LEX nr 3096702].

⁵⁵ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%208/17> (dostęp 22.01.2021).

Istotne jest w tym przypadku to, że powyższe postanowienie SN powoduje, iż do czasu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez ten sąd, zawieszona zostaje sankcja pozbawiająca partię prawa do subwencji w trzech kolejnych latach, tj. prawa do kwoty ponad 20 mln złotych.

Warto zwrócić tu jednak uwagę na to, że gdyby skarga Konfederacji została uznana przez SN za bezzasadną, partia ta, w konsekwencji dokonania niezgodnych z prawem wydatków w kwocie ok. 307,50 zł, przy jej rocznych przychodach w 2019 roku w wysokości 2 029 952,38 zł, straciłaby prawo do środków publicznych w kwocie przekraczającej 20 mln złotych.

W podobnej sytuacji jak Konfederacja znalazła się Partia Zieloni, której sprawozdanie za 2019 rok również zostało odrzucone 28.09.2020 roku uchwałą PKW nr 246/2020 w związku z pozyskaniem przez partię z nieuprawnionego źródła środków finansowych w kwocie 584,18 zł przy jej łącznych przychodach w tym okresie 578 204,65 zł (0,10%). W wyniku skargi z 8.10.2020 roku, złożonej przez partię w SN, ten postanowił zawiesić postępowanie w sprawie, do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy P 2/19, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z 6.12.2018 roku, I NSW 14/18⁵⁶. W efekcie tego postanowienia Sądu Najwyższego Partia Zieloni nie utraciła prawa do ok. 900 tysięcy złotych subwencji budżetowej.

W uzasadnieniach przywołanych wyżej uchwał odrzucających sprawozdania finansowe partii politycznych PKW trafnie wskazywała między innymi na to, że przepisy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 i 3 u.p.p., a zatem te, które określają przypadki naruszenia jej przepisów skutkujące odrzuceniem sprawozdania finansowego partii, mają charakter kategoriyczny i nie pozostawiają Komisji żadnego marginesu na ocenę stopnia ich naruszenia lub tego, czy nastąpiło ono wskutek umyślnego działania osoby dokonującej wpłaty na rzecz partii, czy też może z powodu niezajomości przepisów ustawy o partiach politycznych, czy osoba ta działała pod wpływem zmęczenia, stresu lub innych uczuć. Komisja podkreślała też, iż nie ma znaczenia dla oceny sprawozdania finansowego partii politycznej wysokość kwoty środków pozyskanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych powodujących odrzucenie sprawozdania, a także stosunek tych środków do ogólnej sumy przychodów. Co więcej, ustawa nie przewiduje żadnej możliwości odstąpienia od określonej w niej sankcji w przypadku naruszenia tego przepisu. Każde tego typu naruszenie skutkuje z mocy prawa odrzuceniem sprawozdania finansowego partii⁵⁷. Taką argumentację

⁵⁶ Postanowienie SN z dnia 25.11.2020 r., I NSW 5929/20 [LEX nr 3083314].

⁵⁷ Zob. uchwały PKW w sprawach sprawozdań finansowych z: dnia 8.08.2011 r. partii Socjaldemokracja Polska za 2010 r.; z dnia 17.09.2012 r. partii Unia Polityki Realnej za 2011 r.; z dnia 1.10.2012 r. partii Elektorat za 2011 r.; z dnia 22.09.2014 r. partii Polska Partia Narodowa za 2013 r.; z dnia 30.09.2015 r. partii Sojusz Lewicy Demokratycznej za 2014 r.; z dnia 3.10.2016 r. Partii Razem za 2015 r.; z dnia 2.10.2017 r. partii Sojusz Lewicy Demokratycznej za 2016 r.; z dnia

PKW wielokrotnie przyjmowała i potwierdzał także SN w swoich postanowieniach⁵⁸. Sąd ten, co wykorzystywała w swoich uchwałach Komisja, podkreślał również, że partia polityczna, stanowiąca jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego, nie może nie przestrzegać prawa. Nie występuje ona w obrocie cywilnoprawnym na takich samych zasadach tak jak inne podmioty. Nie może być postrzegana jako zwykła osoba prawna, będąca tylko dobrowolnym zrzeszeniem obywateli⁵⁹. Właśnie ze względu na jej szczególny charakter, ustawa o partiach politycznych przyjęła wyraźnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie finansów i finansowania partii politycznych⁶⁰. W niektórych przypadkach SN stwierdzał wręcz, iż obowiązki wynikające z przepisów prawa partia zobowiązana jest wypełniać precyzyjnie. Stawia ona sobie bowiem za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, co oznacza, że jej utworzenie jest doniosłym aktem publicznoprawnym, z którym wiąże się nie tylko chęć uczestniczenia partii w życiu publicznym, ale także obowiązek posiadania minimum wiedzy o obowiązujących w nim regulacjach prawnych i rygorystycznego ich przestrzegania⁶¹.

STANOWISKA W KWESTII SANKCJI ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW FINANSOWYCH USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH OD 2014 ROKU

Mając na uwadze powyższą – obejmującą liczne przypadki – analizę, tym bardziej może budzić pewne zdziwienie to, na co zwrócona została uwaga już wcześniej, a mianowicie, że kwestia proporcji sankcji w stosunku do popełnionego naruszenia prawa przez partie polityczne w tych przypadkach nie stanowiła pierwszoplanowego przedmiotu zainteresowania polityków, o czym może świadczyć skromna liczba inicjatyw legislacyjnych w tej mierze, szczególnie mając na uwadze chociażby odrzucenie sprawozdań finansowych partii politycznych

28.09.2020 r. nr 247/2020 partii Konfederacja Wolność i Niepodległość za 2019 r. oraz nr 246/2020 Partii Zieloni za 2019 r. Zob. także stanowisko PKW z dnia 20.11.2020 r. na wezwanie SN w sprawie skargi partii Konfederacja Wolność i Niepodległość na uchwałę PKW nr 247/2020 z dnia 28.09.2020 r., I NSW 5931/20 oraz stanowisko PKW z dnia 28.10.2020 r. na wezwanie SN w sprawie skargi Partii Zieloni na uchwałę PKW nr 246/2020 z dnia 28.09.2020 r., I NSW 5929/20 [w zbiorach KBW].

⁵⁸ Zob. np. postanowienia SN z dnia 17.09.2004 r., III SW 37/04, III SW 39/04, III SW 44/04; z dnia 2.09.2005 r., III SW 9/05, III SW 10/05; z dnia 4.08.2006 r., III SW 16/06, z dnia 22.09.2006 r., III SW 20/06, z dnia 1.10.2007 r., III SW 7/07 [LEX.pl].

⁵⁹ Zob. wyrok TK z dnia 18.07.2012 r., K 14/12 [LEX nr 1171388].

⁶⁰ Zob. np. postanowienie SN z dnia 17.09.2004 r., III SW 38/04 [LEX nr 2688770].

⁶¹ Zob. np. postanowienie SN z dnia 2.09.2005 r., III SW 9/05 [LEX nr 188152].

i związaną z tym utratę przez nie prawa do subwencji na przestrzeni ostatnich 20 lat przez takie ugrupowania jak Polskie Stronnictwo Ludowe⁶², Unia Pracy, Stronnictwo Demokratyczne, Socjaldemokracja Polska, Nowoczesna Ryszarda Petru. Propozycji zmian w tym zakresie nie zgłosili także politycy przywoływanych już wyżej partii politycznych, tj. Sojuszu Lewicy Demokratycznej⁶³, Konfederacji Wolność i Niepodległość czy Partii Zieloni, po odrzuceniu ich sprawozdań finansowych za lata 2016 (SLD) i 2019 (Konfederacja, Partia Zieloni), w związku z czym partiom tym realnie zagrażała utrata prawa do subwencji, a zatem utrata znacznych środków publicznych. Uchroniły je przed tym postanowienia SN o zawieszeniu postępowań w ich sprawach do czasu rozstrzygnięcia przez TK spraw o sygnaturach P 8/17 i P 2/19.

Być może partie polityczne liczą na to, że inicjatywa legislacyjna w tych sprawach powstanie, jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna za niezgodne z konstytucją przepisy ustawy o partiach politycznych określające podstawy prawne odrzucenia sprawozdań finansowych partii politycznych i konsekwencje z tego wynikające. Innym powodem może być to, iż największe partie polityczne w Polsce, posiadające prawo do subwencji, poczuły się bezpiecznie w sytuacji, w której od blisko czterech lat, w przypadku wniesienia przez partię skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW odrzucającą sprawozdanie finansowe partii, w której to skardze partia zwraca się o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy o partiach politycznych stanowiących podstawę odrzucenia jej sprawozdania i zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny spraw o sygnaturze P 8/17 lub P 2/19, Sąd Najwyższy przychylił się do tych wniosków. Jeżeli sprawa dotyczy partii, której przysługuje prawo do subwencjonowania publicznego, środki z tego tytułu są jej cały czas wypłacane. Sytuacja taka miała miejsce chociażby właśnie w odniesieniu do Partii Razem i Sojuszu Lewicy Demokratycznej w poprzedniej kadencji sejmiku, czy w obecnej jego kadencji do Konfederacji Wolność i Niepodległość oraz Partii Zieloni⁶⁴.

⁶² Chociaż w przypadku PSL nie można nie zaznaczyć, że podejmowało ono próby interweniowania w sprawach zgodności z konstytucją niektórych regulacji, m.in. ustawy o partiach politycznych. W dniu 29.10.2009 r. Partia ta wniosła do TK skargę konstytucyjną, odnośnie do której Trybunał wypowiedział się w postanowieniu z dnia 17.11.2010 r., Ts 256/09, nie stwierdzając niezgodności tych przepisów z ustawą zasadniczą [LEX nr 1124423]. Również w piśmie z 1.02.2012 r. grupa posłów na Sejm VII kadencji wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją RP m.in. dwóch przepisów ustawy o partiach politycznych. Analizowane przepisy u.p.p. Trybunał uznał za zgodne z konstytucją, zob. wyrok TK z dnia 18.07.2012 r., K 14/12 [LEX nr 1171388]. W żadnej z tych spraw nie wnioskowano jednak o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o partiach politycznych, które określają przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

⁶³ Poza inicjatywą posłów tej partii z 2013 r., o której była już mowa.

⁶⁴ Warto zaznaczyć, że skargi zawierające tego typu wnioski składają nie tylko partie polityczne, którym przysługuje prawo do subwencji z budżetu państwa, ale także te, które nigdy takiego prawa

Kwestia bezwzględności i rygorystyczności przepisów ustawy o partiach politycznych stanowiących podstawę odrzucenia sprawozdań finansowych partii oraz temat „automatyzmu” i dolegliwości sankcji będącej wynikiem odrzucenia takiego sprawozdania, polegającej na utracie przez partię polityczną przysługującego jej prawa do subwencji nawet w kolejnych trzech latach, przewidzianej w art. 38d u.p.p., która dotyczy partii politycznej naruszającej którykolwiek, chociażby jeden, z przepisów ujętych w katalogu formułowanym w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p., bez względu na przyczynę tego naruszenia, stopień zawinienia partii, jak i na wysokość środków gromadzonych lub wydatkowanych wbrew tym normom prawnym, czy proporcji tych środków w stosunku do całości przychodów partii w danym okresie sprawozdawczym, podniesiona została natomiast po długiej przerwie przez R. Piotrowskiego [2017: 279–295]. Kolejne analizy i opracowania w tej materii były efektem postępowań podejmowanych przez poszczególne partie polityczne w wyniku odrzucenia ich sprawozdań finansowych i toczących się w tych sprawach postępowań⁶⁵. Podnoszono w nich kwestię zgodności z Konstytucją RP regulacji prawnych w tym zakresie. Mając na względzie to, że ocena zgodności z Konstytucją RP przywołanych wyżej regulacji ustawy o partiach politycznych leży w gestii właściwej do tego instytucji i jej pozostawiając to zadanie, warto jest jednak przyjrzeć się tym regulacjom i związanym z nimi zagadnieniom, po prostu, z perspektywy ich racjonalności i efektywności.

W toczącej się wokół nich dyskusji panuje zgoda co do tego, że naruszenie stosownych przepisów ustawy o partiach politycznych powinno wiązać się z odpowiednią, odstrasżającą, mającą zapewniać transparentność finansowania partii politycznych i przeciwdziałającą korupcji politycznej, sankcją. Kwestią wątpliwą jest już natomiast to czy odrzucenie sprawozdania finansowego partii, a w efekcie tego automatyczna utrata przez nią prawa do subwencji z budżetu państwa nawet w trzech kolejnych latach w przypadku każdego naruszenia regulacji wskazanych w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. jest sankcją właściwą. Zdecydowanie dominuje pogląd, wyrażony już wiele lat temu przez F. Rymarza [2004: 45] i chętnie przywoływany przez jego zwolenników, zgodnie z którym sankcja ta jest nadmierna i uzasadnione byłoby jej zróżnicowanie w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń. Nie może ona bowiem być zupełnie oderwana od skali przekroczenia prawa, rozmiarów winy

nie miały, jak chociażby wymieniane już Porozumienie Jarosława Gowina, czy Ślonzoki Razem, postanowienie SN z dnia 22.05.2020 r., I NSW 2/20 [Legalis administracja nr 2395098].

⁶⁵ Zob. chociażby: K. Kubuj [2015: 86–93]; M. Laskowska [2018: 217–261]; W. Brzozowski [2017]; A. Rakowska-Trela [2017]; P. Uziębło [2014: 233–243]; uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17 (VII.610.11.2016.JZ); uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 2/19 (VII.610.1.2019.JZ); stanowisko Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18.04.2019 r., PK VIII TK 6.2019 w sprawie P 2/19, www.trybunal.gov.pl.

i wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych nielegalnie. Podnosi się, że nie powinna ona prowadzić w praktyce do pozbawienia partii środków majątkowych i znacznego ograniczenia możliwości jej działania.

Jako właściwe dla dokonania oceny regulacji prawnych określających te sankcje wskazuje się udzielenie odpowiedzi na pytania o ich przydatność, niezbędność i proporcjonalność, tj. na pytania o to, czy regulacje te są w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę celów, czy są niezbędne dla realizacji tych celów i wreszcie czy pozostają w proporcji do nałożonych przez nią ciężarów⁶⁶.

Odpowiadając na te pytania wskazuje się, że niewątpliwie obawa przed utratą subwencji prowadzi do tego, że partie większą wagę przywiązują do przestrzegania przepisów prawa, co daje znaczną pewność co do zapobiegania przez te sankcje korupcyjnym praktykom w działalności partii oraz realizację zasady transparentności finansowania partii. Trudno byłoby zatem sankcjom tym zarzucić nieefektywność czy nieprzydatność⁶⁷. Aczkolwiek R. Piotrowski [2017: 289] podnosi, że ze względu na swój radykalizm rozwiązanie to może stwarzać sytuację stymulującą nielegalne finansowanie działalności partyjnej, przez co staje się ono przeciwnie skuteczne.

Należy mieć jednak na względzie także to, że zbyt łagodne i nieadekwatne sankcje mogą prowadzić do iluzoryczności kontroli partii [Gendźwiłł i in. 2017: 116]. Nie do przyjęcia byłby także brak jakiegokolwiek sankcji za uchybienia i naruszenia dotyczące finansowania partii politycznych⁶⁸. Powodowałoby to, że przepis nakładający dany obowiązek stawałby się martwy, a niespełnienie tego obowiązku byłoby nagminne. Sens kary tkwi bowiem w przymuszaniu do respektowania nakazów i zakazów [Kubuj 2015: 92].

Wobec takiej konstrukcji sankcji formułowane są zarzuty, że jest ona skuteczna tylko wobec wąskiej grupy partii politycznych, którym przysługuje prawo do subwencji budżetowej, natomiast w stosunku do pozostałych około siedemdziesięciu partii politycznych niekorzystających z budżetowego wsparcia, żadna sankcja związana czy to z utratą prawa do subwencji, czy z jej obniżeniem nie będzie miała znaczenia. Praktycznie nie ponoszą one zatem konse-

⁶⁶ Zob. uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17 (VII.610.11.2016.JZ), s. 23; P. Uziębło [2014: 238]; A. Rakowska-Trela [2017: 11 i n.]; R. Piotrowski [2017: 286].

⁶⁷ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

⁶⁸ Taki stan miał miejsce w Polsce na początku lat 90-tych i jest oceniany jednoznacznie negatywnie. Ówczesna, bardzo szczątkowa regulacja w tej materii sprzyjała bowiem patologiom w tej sferze życia publicznego, a brak jakichkolwiek wymogów i sankcji mogłyby stanowić swoistą zachętę do naruszenia, czy też obchodzenia prawa, zob. Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, Stanowisko w sprawie o sygn. akt P 8/17 (VII.610.11.2016.JZ), s. 27; zob. także J. Zbieranek [2015].

kwencji nieprawidłowości wykazanych w sprawozdaniu finansowym⁶⁹. Nie można jednak nie zauważyć, że generalnie partie te nie odgrywają istotnej roli w życiu publicznym. Wydaje się zatem racjonalne założenie, że w odniesieniu do rysującego się wyraźnie podziału na dwie grupy partii politycznych, tj. na te korzystające z publicznego finansowania⁷⁰ oraz te, które prawa do takich środków nie posiadają, formułowane są nieco odmienne sankcje. Chociaż może nie tyle odmienne, co dla grupy partii korzystających ze środków publicznych, odgrywających także dzięki tym środkom zdecydowanie większe znaczenie na scenie politycznej, przewidziana jest sankcja dodatkowa wobec pozostałych sankcji znajdujących zastosowanie do wszystkich partii politycznych. Korzyści finansowe (lub ich równowartość) przekazane każdej partii politycznej lub jej Funduszowi Wyborczemu z naruszeniem wymienionych w art. 39a ust. 1 u.p.p. podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Osoby, które w imieniu każdej partii naruszają regulacje u.p.p. dotyczące jej finansów i finansowania podlegają także sankcjom określonym w przepisach karnych tej ustawy⁷¹. Oczywiście zasadne w tym miejscu staje się pytanie czy te „wspólne dla wszystkich”, pozostałe sankcje są wystarczające, szczególnie mając na uwadze rygoryzm sankcji dodatkowej przewidzianej dla partii politycznych korzystających ze środków publicznych, ale o tym będzie jeszcze okazja wspomnieć.

Wypada zgodzić się z poglądem, że te dwie grupy partii politycznych, na które wyżej wskazano, powinny podlegać różnej ochronie [Rakowska-Trela 2017]. W sposób równy (według jednakowej miary) traktowane powinny być bowiem podmioty o tożsamych (podobnych) cechach, a o takich trudno mówić w przypadku przywołanych wyżej dwóch grup partii politycznych. Nie ma wręcz podstaw do 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 może oznaczać

⁶⁹ Zob. np. stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17..., s. 24; A. Rakowska-Trela [2017: 14].

⁷⁰ Jak stwierdził K. Skotnicki [2016: 79], jest to co najwyżej kilkanaście partii, które mają realne znaczenie na scenie politycznej. Za takie uznaje on partie, których przedstawiciele są wybierani w skład Sejmu i Senatu, bądź które w następstwie wyborów parlamentarnych otrzymują subwencję z budżetu państwa.

⁷¹ Tematem na inną analizę jest egzekwowanie tych sankcji. Odnośnie do sankcji karnych, które dotyczą konkretnych osób działających w imieniu partii politycznych, warto przywołać zdanie P. Uziębły [2014: 239], który, formułując propozycję innego typu sankcji za naruszenie omawianych regulacji partii politycznych, także bardziej spersonalizowanych, tj. dotyczących przedstawicieli partii politycznych nieprzestrzegających przepisów prawa stwierdził, że między innymi mogłoby to powodować, iż za finanse partyjne odpowiadałyby osoby, które ambicji politycznych nie mają. Wydaje się, że konstruowanie czy nawet zwiększanie istniejących sankcji personalnych może spowodować, a raczej pogłębić, istniejący już problem z pozyskiwaniem przez partie do prowadzenia ich finansów nie tyle osób bez ambicji politycznych, co osób odpowiednio do tego przygotowanych.

dyskryminację lub faworyzowanie jednych podmiotów względem drugich⁷². A zatem właśnie przede wszystkim partie korzystające z finansowania publicznego, które potwierdza, że odegrały one istotną rolę w wyborach parlamentarnych, a więc niewątpliwie posiadają one szczególną pozycję w systemie ustrojowym państwa, muszą liczyć się z ograniczeniami co do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem⁷³.

Warto rozważyć także czy dyskredytującym sankcję w postaci utraty prawa do subwencji jest to, że uniemożliwia ona działalność partiom, wobec których ją zastosowano, a z pewnością ich działalność na szerszą skalę, skoro bez tego typu środków funkcjonuje około siedemdziesięciu partii w Polsce. Jak wskazała Marzena Laskowska [2018: 259], oznacza to, że działalność partii politycznych, nawet tych uprawnionych do otrzymywania subwencji, nie jest determinowana wyłącznie wpływami z budżetu państwa⁷⁴. Pozycja stronnictw, które utraciły prawo do wielomilionowych subwencji z pewnością ulega zdecydowanemu osłabieniu, a utrata tych środków w istotny sposób wpływa na ich zdolność do rywalizacji politycznej na tożsamy sposób jak inne ugrupowania, jeśli do tych „innych” zaliczymy tylko tych kilka, czasami kilkanaście partii, które wsparcie publiczne otrzymują. Jeśli zaś weźmiemy pod uwagę kilkadziesiąt pozostałych partii wpisanych do właściwego rejestru przez Sąd Okręgowy w Warszawie, to stronnictwo, które utraciło subwencję może konkurować z nimi o głosy na równych warunkach. Jak stwierdził zatem P. Uziębło [2017: 238], sankcja ta pozwala na ochronę przed korupcją oraz nietransparentnością finansów partyjnych i jednocześnie jej dolegliwość jest niezaprzeczalna.

I właśnie ta dolegliwość, określana jako nadmierna, oraz represyjność sankcji wynikających z ustawy o partiach polegających na utracie prawa do subwencji w przypadku każdego naruszenia regulacji wskazanych w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. wskazywane są jako jedne z podstawowych zarzutów wobec tej kary⁷⁵. Stawiane są pytania o to czy niezbędne jest by była ona aż tak drastyczna. Czy nie byłoby możliwe osiągnięcie takich samych efektów przy zastosowaniu innych środków.

Obserwując praktykę działania partii politycznych czy komitetów wyborczych można by zaryzykować stwierdzenie, że każde poluzowanie przepisów czy pomniejszenie grożącej im kary stwarza u tych podmiotów swego rodzaju przeświadczenie, że do pewnego poziomu mogą one jednak z mniejszą atencją traktować regulacje prawne, gdyż ich naruszenie nie będzie dla nich aż tak bolesne.

⁷² Orzeczenie TK z dnia 29.09.1997 r., K 15/97 [LEX nr 30764].

⁷³ Por. postanowienie TK z dnia 15.09.2011 r., Ts 256/09 [LEX nr 1124423].

⁷⁴ Por. także przywołany przez tę autorkę wyrok TK z dnia 20.01.2010 r., Kp 6/09 [Legalis administracja nr 186467].

⁷⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16, [LEX nr 2361667]; także stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17..., s. 27.

Mając to na uwadze uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że dokładnie takie same efekty jak przy zastosowaniu obecnie obowiązujących przepisów u.p.p. trudno będzie osiągnąć. Niewątpliwie sankcja ta, stanowiąc bardzo istotną dolegliwość dla partii politycznych, ma charakter odstrasżający i zmusza władze partii do rozważenia, czy ewentualne działania związane z nielegalnym finansowaniem mogą być dla nich opłacalne [Uziębło 2017: 237]. Nakazuje ona również partiom szczegółową, bieżącą analizę ich gospodarki finansowej.

Nawet jednak uwzględniając obawę co do poluzowywania restrykcji wobec partii nie sposób uniknąć przeświadczenia o rażącej wręcz nieproporcjonalności sankcji określonej w art. 38d w związku z art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p., co potwierdza chociażby przeprowadzona wyżej analiza przypadku. Brak uzależnienia skali naruszenia prawa i wielkości środków pozyskanych w nielegalny sposób nie pozwalają uznać sankcji tej za właściwą. Jest ona całkowicie nieproporcjonalna i nadmiernie surowa względem celu, któremu ma służyć. Uznawana bywa za wręcz represyjną⁷⁶, a nawet rażąco represyjną [Rakowska-Trela 2017: 3]. Aczkolwiek zdaniem Sądu Najwyższego, mimo iż sankcję tę cechuje dolegliwość, która w określonych okolicznościach faktycznych może być wysoka, to jednak nie można przypisać jej represyjnego charakteru. Przepisy uzależniające korzystanie przez partię polityczną z subwencji od respektowania przez nią reguł prowadzenia kampanii wyborczej, mają zdaniem Sądu, na celu zapewnienie jawności finansowania partii politycznych⁷⁷, zabezpieczenie równoprawnej konkurencji partii politycznych rywalizujących ze sobą w wyborach oraz zagwarantowanie, że pozyskiwane środki finansowe będą służyły rzeczywiście realizacji funkcji wyborczej partii oraz realizacji przez partię funkcji rządu, poprzez udział jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we władzy wykonawczej. Skoro zatem środki pieniężne zaangażowane w kampanię wyborczą stanowią jeden z czynników determinujących wynik wyborów, ten zaś przesądza o poziomie zasilenia partii politycznej z budżetu państwa, to utrata (redukcja) subwencji jest próbą osłabienia profitów, jakie partia polityczna mogłaby uzyskać dzięki uchycieniom, których się dopuściła, oraz wyrównania jej statusu względem innych partii, które, prowadząc swoją kampanię wyborczą zgodnie z przepisami prawa, miały mniejsze szanse wyborcze. Sankcja ta zapewnia, że z pomocy

⁷⁶ Skarga Partii Razem na uchwałę PKW z dnia 3.10.2016 r. [w zbiorach KBW, s. 12].

Cechą sankcji przesądzającą o jej karnym charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć, zob. wyrok TK z dnia 1.07.2014 r., SK 6/12 [LEX nr 1480663].

⁷⁷ Nie można do końca zgodzić się z pojawiającym się w doktrynie twierdzeniem, że rozwiązania zawarte w ustawie o partiach politycznych pozostawiają poza jawnością wydatkowanie zarówno dotacji budżetowej, jak i środków pozabudżetowych, tak R. Piotrowski [2017: 284]. Faktycznie natomiast można uznać je za niewystarczające, szczególnie w dobie możliwości jakie daje dzisiaj Internet.

w postaci dofinansowania z budżetu państwa korzystają przede wszystkim te partie polityczne, które dają gwarancje rzetelnego wykonywania obowiązków i respektowania zakazów z tego obszaru regulacji oraz zapobiega finansowemu wspieraniu partii politycznych, zawdzięczających swoje uprawnienie do subwencji kampanii wyborczej, która przebiegała niezgodnie z przepisami prawa, co mogło mieć wpływ na uzyskany ostatecznie wynik wyborczy⁷⁸. Mimo tych argumentów również Sąd dostrzega jednak nadmierną dolegliwość tej kary⁷⁹. Brak jej proporcjonalności przejawia się chociażby w przypadkach, w których naruszenie regulacji prawnych na kwotę kilkuset czy nawet kilku tysięcy złotych prowadzi do utraty prawa do wielomilionowej subwencji z budżetu państwa⁸⁰. Jak wskazuje A. Rakowska-Trela [2017: 3] odrzucenie sprawozdania finansowego partii Sojusz Lewicy Demokratycznej za 2016 rok nastąpiło z powodu wydatkowania niezgodnie z prawem środków finansowych w kwocie 120,00 zł, które stanowiły 0,0036% subwencji partii za 2016 rok.

Warto ponownie odwołać się w tym miejscu do przeprowadzonej wyżej analizy wybranych przykładów odrzucenia sprawozdań finansowych partii politycznych, podstawą którego, a w kilku z nich także podstawą utraty lub zagrożenia utratą subwencji, były naruszenia u.p.p. nieprzekraczające 1% łącznych przychodów tych partii w danym okresie sprawozdawczym. W przypadku niektórych partii, jak chociażby wskazanego już Sojuszu Lewicy Demokratycznej (120,00 zł = 0,001% przychodów), Konfederacji Wolność i Niepodległość (307,50 zł = 0,15% przychodów), Partia Zieloni (584,18 zł = 0,10% przychodów), sankcje powodowane są naruszeniami na kwoty, które P. Uziębło [2017: 239–240] określił jako symboliczne. W takich przypadkach nie sposób uznać, że cel sankcji rzeczywiście pozostaje w proporcji do chronionego interesu. Czy bowiem przyjęcie przez partię nielegalnie kilkudziesięciu złotych, kilkuset, czy nawet kilku tysięcy, może być rozpatrywane w kategoriach korupcji politycznej. Założenie takie byłoby dość ryzykowne.

Nadmiernie rygorystyczne wobec przewinień sankcje mogą skutkować poważnymi perturbacjami organizacyjnymi dla części partii przez to wpływać na funkcjonowanie konkurencyjnego systemu partyjnego [Gendźwiłł i in. 2017: 116]. Dlatego też sankcja w postaci czasowej, całkowitej utraty prawa do subwencji powinna być traktowana jako rozwiązanie ostateczne (*ultima ratio*), stosowane wyłącznie w sytuacjach zasługujących na szczególnie naganną

⁷⁸ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

⁷⁹ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667]. Zob. także A. Gendźwiłł i in. [2017: 116]; A. Pyrzyńska [2019: 381].

⁸⁰ W. Hermeliński, niepublikowane wystąpienie na konferencji *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań, 21.10.2016 r.

ocenę⁸¹. Jest to istotne także z perspektywy art. 16 Zalecenia Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczącego powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, który wymaga, by sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych były skuteczne i odstrasżające (czego obecnym regulacjom odmówić nie można), ale także proporcjonalne [Gorgol 2011: 244]. Zakaz stosowania przez ustawodawcę sankcji nieracjonalnych, oczywiście nieadekwatnych, niewspółmiernie dolegliwych wynika także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁸². Spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania ustawodawca powinien wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu⁸³. Obecnie natomiast bez znaczenia dla odrzucenia sprawozdania finansowego partii, a tym samym dla utraty przez nią publicznego finansowania (jeśli ma do niego prawo), pozostaje to czy naruszenia powodujące odrzucenie sprawozdania dotyczyły kwoty kilku złotych, czy kilku milionów złotych⁸⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt nierozzerwalnie związany z analizowanymi wyżej kwestiami automatycznych sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego partii w przypadku naruszenia przez nią regulacji wskazanych w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p., w efekcie czego partii, którym przysługuje prawo do subwencji budżetowej tracą je na okres trzech lat⁸⁵, a mianowicie na potrzebę dbania o powagę organów państwa i rangę samej instytucji kontroli jako takiej. Odrzucenie sprawozdania partii w przypadkach naruszenia regulacji prawnych na każdą, nawet najmniejszą kwotę (bez względu na to czy partii przysługuje prawo do subwencji, czy też nie) (przypomnijmy tu przypadek odrzucenia sprawozdania finansowego za 2011 rok partii Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski z powodu przyjęcia z naruszeniem art. 25 ust. 1 u.p.p., środków w kwocie 1,50 zł) rodzi po stronie partii prawo wniesienia skargi na to postanowienie do Sądu Najwyższego, który rozpatruje ją

⁸¹ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667]. Por. R. Piotrowski [2014: 292]; P. Uziębło [2017: 236]; stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17..., s. 26.

⁸² Zob. np. wyrok TK z dnia 30.11.2004 r., SK 31/04 [LEX nr 133790].

⁸³ Zob. wyrok TK z dnia 14.06.2004 r., SK 21/03 [LEX nr 119013]; także R. Piotrowski [2014: 286].

⁸⁴ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

⁸⁵ Abstrahując w tym momencie od kwestii przepadku korzyści majątkowych (lub ich równowartości) przyjętych przez partię niezgodnie z prawem czy sankcji karnych wobec osób popełniających te naruszenia.

w składzie 7 sędziów. Niebezpieczne wydaje się w tym miejscu pytanie, czy skala takiego naruszenia faktycznie wymaga uruchamiania postępowania na aż tak wysokim poziomie. Czy nie narusza ono aby powagi państwa⁸⁶.

Co do analizowanych regulacji dotyczących finansowania partii politycznych wskazuje się ponadto, że nie przewidują one żadnej możliwości podjęcia działań zmierzających do usunięcia skutków ich naruszenia. Podnosi się, iż nie istnieje legalna możliwość doprowadzenia do ich usunięcia, a nawet podjęcie tych działań nie ma żadnego wpływu na wysokość sankcji. Ocenia się wręcz, że tego typu rozwiązania mogą prowadzić do bardziej zmotywowanych działań mających na celu maskowanie błędów w sposób niezgodny z prawem, po to tylko, by uniknąć zastosowania wobec popełniających je partii nieproporcjonalnej sankcji. W takich przypadkach znaczenie tracą działania nadzorcze organów partii, gdyż nie są one w stanie przynieść jakichkolwiek pozytywnych skutków na etapie, gdy został już popełniony błąd. Do istoty nadzoru należy bowiem również podejmowanie działań zmierzających do wykrywania i usuwania skutków już popełnionych pomyłek. Tymczasem regulacje u.p.p. przewidują, że jedynym sposobem uniknięcia sankcji jest niepopelnienie jakiegokolwiek, choćby najmniejszego błędu. Jest to – zdaniem formułujących tego typu opinie – całkowicie niezrozumiałe, albowiem wyklucza możliwość samodzielnego wykrywania i naprawiania popełnianych naruszeń prawa⁸⁷.

Wydaje się tymczasem, że przepisy ustawy o partiach politycznych wręcz pierwszorzędą rolę w zgodnym z prawem finansowaniu partii politycznych przypisują rzetelnym, precyzyjnym, merytorycznym i co ważne bieżącym działaniom nadzorczym organów partii, a przede wszystkim osobom, którym organy te powierzają prowadzenie i właśnie nadzorowanie gospodarki finansowej partii, a także tworzonych przez nią komitetów wyborczych, szczególnie mając na uwadze to, że naruszenia prawa w finansowaniu utworzonego przez partię komitetu mogą rzutować na ocenę rocznego sprawozdania samej partii. Partia zobowiązana jest zatem do bieżącego kontrolowania swoich przychodów i wydatków, także przychodów i wydatków utworzonego komitetu wyborczego. W przypadku stwierdzenia nielegalności pozyskanych środków, zarówno w przypadku partii, jak i jej komitetu, środki te powinny zostać zwrócone darczyńcy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia ich wpływu do kasy lub na rachunek partii, czy też na rzecz komitetu wyborczego tej partii⁸⁸. Również w przypadku braku możliwości dokonania ustalenia legalności pozyskanych środków partia i komitet wyborczy zobowiązane są do zwrotu tych środków darczyńcy, we wskazanym wyżej trzydziestodniowym terminie, lub do ich

⁸⁶ Pomijając oczywiście inne obiektywne czynniki, które mogą być uznawane za naruszające tę powagę.

⁸⁷ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

⁸⁸ Zob. art. 149 § 3 k.w. i art. 39a ust. 2 u.p.p.

przekazania na utworzony przez siebie rachunek techniczny w celu wpłacenia ich na rzecz Skarbu Państwa, lub też po prostu, do ich przekazania na Skarb Państwa. Operacje te zawsze muszą być dokonane przed rozpoczęciem korzystania z pozyskanych środków⁸⁹. Ich wydatkowanie chociażby w części oznacza bowiem, że niemożliwy jest ich zwrot. Możliwe jest ewentualnie przekazanie na rzecz danego darczyńcy równowartości środków przyjętych od niego niezgodnie z prawem. Wyraźnie widać zatem jak ważne jest właśnie bieżące kontrolowanie czy nadzorowanie przez samą partię jej gospodarki finansowej, które pozwala jej na skorygowanie popełnionych błędów w zakresie pozyskiwania środków.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku nielegalnego wydatkowania środków zarówno przez partię polityczną, jak i powołany przez nią komitet wyborczy. Jeżeli bowiem którykolwiek z tych podmiotów wydatkował środki wbrew prawu, przyjął i wykorzystał zakupiony dzięki tym środkom towar czy usługę, trudno byłoby mówić o możliwości naprawienia takiej sytuacji. Natomiast jeśli partia, czy też jej komitet wyborczy, dokonały zapłaty danych środków finansowych, ale przed wykonaniem na jej rzecz danego zamówienia i przed jego odebraniem, w wyniku właśnie bieżącej kontroli wewnętrznej, stwierdziły, że wydatek ten narusza prawo i wystąpiły o anulowanie danego zamówienia i zwrot zapłaconych przez nie środków, zasadne byłoby wówczas uznanie, że w sytuacji tej nie zostało naruszone prawo.

Nie może natomiast być mowy o naprawianiu błędów w momencie, kiedy to już Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje weryfikacji złożonych jej sprawozdań finansowych partii czy komitetu. Sprawowana przez nią kontrola jest bowiem kontrolą *post factum*. Jest ona prowadzona nie tuż po zakończeniu okresu sprawozdawczego, w trakcie którego partia czy komitet zobowiązane są na bieżąco weryfikować zgodność z prawem pozyskiwanych przez siebie środków i dokonywanych wydatków, ale przecież rozpoczyna się ona co najmniej trzy miesiące po zakończeniu tego okresu⁹⁰. A zatem partia (jak i komitet wyborczy) ma szansę, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, podjęcia w określonym (krótkim) czasie działań zmierzających do usunięcia skutków tego naruszenia, co może nie tylko mieć wpływ na wysokość przewidzianej sankcji, ale wręcz pozwala jej uniknąć. Działania wewnątrz nadzorcze partii muszą się jednak charakteryzować dużą skrupulatnością i być podejmowane na bieżąco.

⁸⁹ Zob. odpowiedź PKW z dnia 28.10.2020 r. na wezwanie SN z dnia 16.10.2020 r. do zajęcia stanowiska w przedmiocie skargi partii politycznej Partia Zieloni na uchwałę nr 246/2020 PKW z dnia 28.09.2020 r. [w zbiorach KBW].

⁹⁰ Zgodnie z art. 34 ust. 2 i art. 38 ust. 1 u.p.p. partia polityczna składa informację o subwencji, jak i sprawozdanie finansowe za poprzedni rok, nie później niż do 31 marca roku następnego, a stosownie do regulacji art. 142 § 1 k.w. pełnomocnik finansowy przedkłada sprawozdanie finansowe organowi wyborczemu, któremu komitet wyborczy złożył zawiadomienie o utworzeniu komitetu, w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, że wśród polskich partii politycznych jest kilka, które zdają sobie sprawę ze znaczenia tego typu działań nadzorczych i przywiązują do nich dużą wagę, co daje się dostrzec analizując dokumenty finansowe przedstawiane przez nie Państwowej Komisji Wyborczej do kontroli. Jednak cały czas jest to zdecydowanie niewielka ich grupa.

Kolejnym zarzutem formułowanym wobec mechanizmu odrzucania sprawozdań finansowych partii politycznych, które to odrzucenie – w przypadku partii, którym przysługuje prawo do subwencji z budżetu państwa – powoduje utratę przez nie tego prawa w okresie trzech kolejnych lat, jest automatyzm zarówno samego odrzucenia, jak i w jego konsekwencji utraty przywołanego wyżej prawa⁹¹. Ów następujący *ex lege* skutek odrzucenia sprawozdania uznawany jest za nieuzasadniony. Nie ma bowiem znaczenia, zarówno dla odrzucenia sprawozdania, jak i dla utraty prawa do subwencji, charakter naruszenia, to czy naruszenie prawa jest powiązane, czy nie jest z korupcją polityczną, czy nastąpiło w sposób zawiniony, czy niezawiniony, a w przypadku zawinionym brak jest możliwości różnicowania stopnia winy, w szczególności uwzględnienia motywów, jakimi kierowały się osoby odpowiedzialne za finanse przy dokonywaniu takich naruszeń⁹². Przepisy u.p.p. nakładają na Komisję obowiązek odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku stwierdzenia jakiegokolwiek okoliczności wymienionej w jej art. 38a ust. 2 i 3. Nie dopuszczają żadnego marginesu uznania pozwalającego różnicować jej reakcję na naruszenia o zróżnicowanej wadze, w szczególności odstąpienia od zastosowania sankcji w razie stwierdzenia jedynie drobnych naruszeń⁹³. W związku z tym takie same sankcje prawne 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 wiedzy⁹⁴. Pojawiają się opinie, że jedyne przypadki, w których dochodzi do przyjęcia sprawozdania partii z zastrzeżeniami, 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 wykorzysty-

⁹¹ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

⁹² Z postanowienia SN z dnia 2.09.2005 r., III SW 10/05 [LEX nr 276358] wynika jednoznacznie, że imperatywne przepisy prawa o źródłach finansowania partii politycznej jednoznacznie nie pozwalają na uzależnianie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania finansowego od dobrej bądź złej woli partii naruszającej przepisy ustawowe o działalności takich organizacji; por. postanowienia SN z dnia 23.04.2002 r., III SW 2/02; III SW 3/02; III SW 4/02 [LEX.pl].

⁹³ A. Rakowska-Trela [2017: 10]. W. Brzozowski [2017: 3] stawia pytanie, czy takie restrykcyjne działanie organów państwa w tym zakresie jest niezbędne.

⁹⁴ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

wana do korygowania pomniejszych naruszeń przepisów, gdyż w każdym wypadku naruszenie w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków powoduje odrzucenie sprawozdania⁹⁵. Podnoszone jest, że w efekcie organ, który przyjmuje sprawozdanie partii, a zatem PKW, został pozbawiony możliwości oceny w tej mierze stając się jedynie swoistym notariuszem, który potwierdza zaistnienie okoliczności skutkujących odrzuceniem sprawozdania⁹⁶. Znaczenie przesądzające ma bowiem samo wystąpienie zdarzenia prawnie zabronionego, bez względu na ocenę jego charakteru ze strony PKW lub – w ramach postępowania odwoławczego – Sądu Najwyższego [Zaleśny 2011: 96]. R. Piotrowski [2014: 286] stwierdził wręcz, że automatyzm ten powoduje zerwanie związku między naruszeniem prawa a skutkami tego naruszenia⁹⁷.

Wskazuje się w tym kontekście na niezwykle wysoki stopień rygoryzmu, jaki cechuje stosowanie przez organy wyborcze przepisów dotyczących tych zasad oraz konsekwencji ich naruszenia, a podejście Sądu Najwyższego do tej kwestii określane bywa jako nacechowane znacznym formalizmem, opartym ściśle na wykładni językowo-logicznej [Brzozowski 2017: 3]. Przywoływane jest orzecznictwo TK, z którego wynika, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na dany podmiot, powinno się dążyć do wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań prawnych.

Jednak nie tylko błędy dotyczące samej sprawozdawczości, a nie działalności partii, są podstawą do przyjęcia sprawozdania partii ze wskazaniem uchybień. Sprawozdanie partii politycznej przyjmowane jest ze wskazaniem uchybień także w przypadku przyjęcia przez nią środków finansowych wpłaconych jej przez osoby fizyczne spełniające warunki określone w u.p.p. jednak w niewłaściwej formie, jak też w sytuacji przyjęcia przez partię od tych osób wpłat przekraczających dopuszczalny tą ustawą limit (tj. z naruszeniem art. 25 ust. 4 i 5 u.p.p.). A zatem ustawa zawiera regulacje dotyczące działalności finansowej partii, których naruszenie nie wywołuje skutku w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego partii, które ustawodawca zdaje się uznać za mniej istotne od pozostałych skodyfikowanych w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. Ich naruszenia są natomiast wskazane w szerokim katalogu przepisów wymienianych w art. 39a u.p.p., jako stanowiące

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ W raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR powołanej do obserwacji wyborów parlamentarnych odbywających się w Polsce 25.10.2015 r., stwierdzono, że „PKW powinna mieć pewien margines akceptacji drobnych uchybień w przypadku finansowania działań politycznych poprzez wprowadzenie prawa i progu, poniżej którego nieprawidłowość nie będzie prowadzić do odrzucenia sprawozdania finansowego”, Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.

⁹⁷ Ów automatyzm określa jako naruszający reguły proporcjonalności wyrażone w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

podstawę przypadku na rzecz Skarbu Państwa środków finansowych lub wartości niepieniężnych pozyskanych w ten sposób. W art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. został zatem jednoznacznie skonstruowany katalog przesłanek powodujących odrzucenie sprawozdania finansowego partii⁹⁸. Można by przyjąć domniemanie, że ustawodawca (racjonalny) założył, iż wystąpienie którejkolwiek z nich ma tak istotny ciężar gatunkowy, że musi skutkować odrzuceniem sprawozdania finansowego partii. Przekroczenie innych, niewymienionych w przywołanym artykule przepisów tego aktu prawnego, stanowi z pewnością uchybienie w zgodnej z prawem działalnością finansowej partii politycznej, które nie pozwala Państwowej Komisji Wyborczej przyjąć sprawozdania finansowego partii bez zastrzeżeń, a zatem zobowiązuje ją do jego przyjęcia ze wskazaniem uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli⁹⁹.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, że PKW, której powierzona została kontrola sprawozdań finansowych partii politycznych i decyzja co do przyjęcia bądź odrzucenia poszczególnych z nich, jest stałym, zawodowym, co do zasady kolegialnym, decydującym, centralnym, organem *quasi-administracyjnym*, łączącym w sobie funkcje z zakresu przygotowywania i przeprowadzania wyborów, a także funkcje kontrolne i nadzorcze, utworzonym w celu praworządnego przeprowadzania wyborów [Gąsior 2015: 213–214; zob. także Pyrzyńska 2019: 89 i n.], któremu powierzona została również kontrola finansowania partii politycznych. Nie jest ona jednak organem typu sądowego [Kisielewicz 2014]. Niewątpliwie jest ona zobowiązana do ścisłego przestrzegania regulacji prawnych. Obecne, bezwzględne brzmienie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. nie pozostawia jej możliwości innego działania niż tylko odrzucenie sprawozdania finansowego partii w przypadku wystąpienia przesłanek ujętych w drugim z nich. Istotne wydaje się także to, że oparte *stricte* na przepisach prawa działanie Państwowej Komisji Wyborczej, konstruowanie regulacji prawnych w sposób niepozostawiający jej swobody oceny w kwestiach najbardziej newralgicznych dla pluralizmu partyjnego i kształtu sceny politycznej w kraju, ale zobowiązujący ją do „zero-jedynkowych” decyzji, zabezpiecza zarówno same partie, jak i komitety wyborcze, przed ewentualnym stronniczym działaniem Komisji a Państwową Komisją Wyborczą, chociażby właśnie w przypadkach ewentualnych oskarżeń o takie działanie¹⁰⁰, które to oskarżenia

⁹⁸ A. Pyrzyńska [2019: 379] przesłanki te określiła jako szczegółowe.

⁹⁹ Wydaje się, że regulacji tej trudno zarzucić brak precyzyjności, jasności czy poprawności w sensie legislacyjnym.

¹⁰⁰ Odpowiedź na wezwanie SN z dnia 9.11.2020 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii Konfederacja Wolność i Niepodległość na uchwałę PKW nr 247/2020 z 28.09.2020 r. w sprawie sprawozdania tej partii [w zbiorach KBW].

bywa, że pojawiają się w skargach partii wnoszonych na uchwały tego organu do Sądu Najwyższego. Można powiedzieć, że rozwiązanie to daje adresatom tych norm pewność co do ich praw i obowiązków.

Zadaniem PKW powinno zatem pozostać potwierdzanie czy gospodarka finansowa partii politycznych prowadzona była zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych a w przypadku zidentyfikowania określonych naruszeń, potwierdzanie ich w jej uchwałach oraz wskazanie sankcji właściwych dla tych naruszeń, jednoznacznie i konkretnie określonych oraz wynikających z przepisów prawa. Wydaje się o dziwo, że poparcie tego stanowiska można odszukać w analizie R. Piotrowskiego [2017: 283–284], krytycznej w stosunku do obecnych regulacji dotyczących sankcji grożących partii w przypadku nielegalnego jej finansowania, który co prawda w nieco innym kontekście, ale stwierdził, że finansowanie partii, zarówno z budżetu państwa, jak i ze środków prywatnych, wymaga szczególnej jawności i pełnej kontroli, które nie mogą jednak stwarzać ryzyka nadmiernego, nieproporcjonalnego uzależnienia partii od sprawujących kontrolę w rozmaitych jej formach. Sprawowana kontrola powinna zatem znajdować swoje mocne oparcie w prawie, a wynikające z niej sankcje precyzyjnie być w tym prawie wskazane. Daje to gwarancję bezstronności w dokonywaniu oceny przez organ kontrolny i uniemożliwia sytuacje, w których np. po stwierdzeniu naruszenia prawa przez partię, które zgodnie z ustawą powoduje odrzucenie jej sprawozdania finansowego, głosowaniu podlegałoby to, czy może ze względu na naruszenie prawa na znikomą kwotę lub z uwagi na domniemaną nieznaną osobę prawa przez osoby odpowiadające w tej partii za finanse, a może ze względu na brak przejawów winy tych osób w naruszeniu prawa, należy to sprawozdanie odrzucić i jednocześnie pozbawić daną partię prawa do subwencji przez dany okres, czy też jednak dopuszczalne jest jego przyjęcie, a tym samym nienarażenie partii na utratę znacznych środków publicznych.

Rozwiązania prawne o jednoznacznym charakterze w tej materii wydają się tym bardziej uzasadnione, jeżeli weźmiemy pod uwagę już nie w pełni sędziowski skład Państwowej Komisji Wyborczej, jaki określały przepisy *Kodeksu wyborczego* do czasu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁰¹. Regulacje tej ustawy prawo do wskazania siedmiu z dziewięciu

¹⁰¹ Dz. U. 2018 poz. 130. A. Zoll [2013: 75] w 2013 r. stwierdził, iż wprowadzenie zasady, że w komisjach wyborczych w Polsce zasiadają sędziowie jest jednym z ważniejszych osiągnięć naszej demokracji. Nadzór sędziowski nad przebiegiem wyborów, który przyjęliśmy, zarówno na poziomie PKW, jak i na poziomie komisji okręgowych, to zupełnie unikalne rozwiązanie. Nie stosuje się go na świecie, ale doskonale się sprawdziło.

członków PKW, których powołuje Prezydent RP, powierzyły Sejmowi¹⁰². Rekomendowanie kandydatów na członków tego organu przyznano zaś klubom parlamentarnym lub poselskim. Liczba członków rekomendowanych w ten sposób musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich.

Inną kwestią pozostaje natomiast, na co zwrócił uwagę W. Brzozowski [2017: 4], a mianowicie, czy miarkowania określonych obecnie sankcji mogłyby dokonywać niezależny Sąd i niezawisli sędziowie stosując wykładnię prokonstytucyjną. Zdaniem Prokuratora Generalnego Sąd Najwyższy nie może uzależniać decyzji procesowej w sprawie odrzucenia skargi partii od tego, czy jego rozstrzygnięcie spowoduje bądź nie spowoduje negatywnych konsekwencji (dolegliwości finansowych) dla skarżącej partii, skoro w sprawie odrzucenia skargi konsekwencje te nie stanowią przesłanki rozstrzygnięcia organu procesowego. Organem ostatecznie rozstrzygającym, czy i w jakiej wysokości przypadająca partii politycznej na danym rok subwencja będzie wypłacana jest Minister Finansów na podstawie wiążącej opinii PKW¹⁰³.

Zwrócenia uwagi w tym miejscu wymaga to, że poza sankcją polegającą na odrzuceniu sprawozdania finansowego partii i ewentualnie w konsekwencji na utracie prawa do subwencji budżetowej, w przypadkach pozostałych sankcji zagrażających partiom politycznym nieprzestrzegającym prawa w zakresie swojego finansowania, przywołanych zresztą w tej analizie, tj. przypadku korzyści majątkowych przyjętych nielegalnie oraz sankcji karnych, organy właściwe do decydowania o nich uwzględniają, wskazywane wyżej, stopień winy, skalę naruszenia prawa czy jego powód.

MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN

Poza oceną – najczęściej krytyczną – obowiązujących regulacji prawnych dotyczących mechanizmu karania partii politycznych za naruszenia zasad ich finansowania, formułowane są także propozycje nowych rozwiązań w tej mierze. Nie sposób nie zgodzić się z opinią rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara, że wszelkie rozwiązania, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie partii politycznych powinny być przede wszystkim skonstruowane z namysłem¹⁰⁴. Bowiem, jak pisał Herbert Spencer, „niezaprzeczalnie spośród mnie-

¹⁰² Poza nimi w skład PKW wchodzi jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przez Prezesa tego Trybunału i jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez Prezesa tego Sądu.

¹⁰³ Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 24.04.2017 r., PK VIII TK 28.2017, w sprawie P 8/17, www.trybunal.gov.pl.

¹⁰⁴ Uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17..., s. 12.

mań potwornych najpotworniejszym jest to, iż dla nauczenia się prostego rzemiosła, np. szewstwa, potrzeba długiego czasu, zaś jedyną rzeczą nie wymagającą nauki jest stanowienie praw dla narodu” [Spencer 2002: 134].

Generalnie wskazuje się, że wachlarz sankcji powinien być możliwie proporcjonalny do naruszenia prawa, a w żadnym zakresie nie może być jednocześnie, poprzez niewłaściwą, nieracjonalnie dolegliwą, mającą represyjny charakter konstrukcję, przyczyną nadmiernego ograniczenia innych praw i wolności. Jako właściwe i umożliwiające osiągnięcie celu jaki przyświeca tym regulacjom, tj. odstraszeniu od naruszania przepisów prawa normujących finansowanie 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 wskazuje się sformułowanie 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 [Uziębło 2017: 239].

Jako rozwiązanie, które mogłoby stanowić swego rodzaju kierunkowskaz dla nowych regulacji tej materii w ustawie o partiach politycznych przywołuje się przyjęte w art. 148 § 2 i 3 *Kodeksu wyborczego*. Stanowi on, że w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi na jej uchwałę w tej sprawie, przysługująca partii politycznej subwencja pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów określonych w tym akcie prawnym, z tym, że pomniejszenie to nie może przekraczać 75% wysokości subwencji. Tę sankcję Sąd Najwyższy ocenił jako usprawiedliwioną i proporcjonalną¹⁰⁵. Rozwiązanie to faktycznie mogłoby dawać podstawę do prac nad zmianą przepisów w tym zakresie¹⁰⁶. Wydaje się jednak, że warto byłoby rozważyć to, co Sąd Najwyższy określa jako „możliwe do wyobrażenia”, a mianowicie określenie zdecydowanie większego pomniejszenia subwencji przysługującej partii, której sprawozdanie zostało odrzucone, niż trzykrotność wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych przez nią z naruszeniem przepisów wskazanych w ustawie, oraz zniesienie ograniczenia tej sankcji do kwoty 75% subwencji, chociażby z uwagi na to, że jednak sankcja określona w art. 148 § 2 i 3 *Kodeksu wyborczego*, stanowi sankcję „dodatkową” w sto-

¹⁰⁵ Postanowienie SN z dnia 14.12.2016 r., III SW 15/16 [LEX nr 2361667].

¹⁰⁶ Pomijając tutaj rozważania dotyczące pojawiających się w przestrzeni publicznej pytań o to, czy w ogóle uzasadnione jest odbieranie prawa do subwencji partiom politycznym przez ustawodawcę (tj. na podstawie ustanowionego w ten sposób prawa), skoro w rzeczywistości, ten sam ustawodawca sam określił wyłącznie sposób obliczania subwencji w danym czasie, a prawo do tej subwencji na ustalonych zasadach przyznali partiom politycznym wyborcy w akcie głosowania.

sunku do rygorystycznych kar określonych w ustawie o partiach politycznych. Ponadto zagrożenie pomniejszeniem subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych nielegalnie mogłoby prowadzić do tego, na co zwrócono uwagę wyżej, a mianowicie, że partie określałyby sobie pewien „próg bezpieczeństwa”, w zakresie którego – powiedzmy – mniej troszczyłyby się o przestrzeganie prawa.

Może warto przypomnieć tu propozycję posłów SLD z 2013 roku przewidującą między innymi za naruszenie określonych regulacji prawnych nałożenie kary finansowej w wysokości 10-krotnej wartości wskazanych uchybień nie więcej jednak niż 100% subwencji przysługującej w danym roku.

Godne zastanowienia może być także skonstruowanie regulacji, która określałaby progi procentowe utraty subwencji w zależności od wysokości środków przyjętych przez partię niezgodnie z przepisami precyzyjnie ujętymi w ustawie, tzn. np. przyjęcie z naruszeniem prawa środków w kwocie do 100 000 złotych skutkuje utratą 5% subwencji itd.¹⁰⁷

Pozostając w tym nurcie rozważań i biorąc pod uwagę argumenty dość często pojawiające się w debacie dotyczącej analizowanych kwestii, a mianowicie, że tej samej karze podlegają partie, którym raz, w sposób niezawiniony, na niewielkie kwoty, zdarzyło się nie dopełnić regulacji ustawowych, jak i partie, które w kolejnych latach z pełną świadomością nie respektują prawa, warto byłoby być może zastanowić się czy wysokość utraconej subwencji nie powinna zwiększać się w stosunku do tej określonej generalnie w ustawie, w zależności od odrzucenia sprawozdań partii w kolejnych latach (np. odrzucenie sprawozdania tej samej partii w kolejnym roku powodowałoby powiększenie wyliczonej kwoty utraty subwencji dwukrotnie, oczywiście nie więcej niż utraty prawa do 100% subwencji). Tego typu rozwiązanie mogłoby się przyczynić do zmotywowania partii politycznych do korygowania swoich błędów w kolejnych okresach sprawozdawczych. Sankcja związana z utratą prawa do subwencji siłą rzeczy dotyczyłaby tylko wąskiej grupy partii politycznych, tj. tych, które prawo do subwencji uzyskały w wyniku wyborów do sejmu. Godnym rozpatrzenia byłoby zatem także wprowadzenie podobnego typu rozwiązania do art. 39a u.p.p. dotyczącego przypadku korzyści majątkowych przekazanych partii z naruszeniem przepisów i mającego zastosowanie do wszystkich partii politycznych. Kwota przypadku rosłaby o współczynnik, czy w sposób, określony w ustawie w przypadkach odrzucania sprawozdań finansowych tej partii w kolejnych latach, a zatem w sytuacji, gdy w kolejnych okresach rozliczeniowych partia nie podejmowałaby działań naprawczych zmierzających do jej finansowania zgodnego z prawem.

¹⁰⁷ Oczywiście zarówno kwota, jak i wartość procentowa wskazane zostały wyłącznie jako przykładowe.

Skoro wyżej przywołane zostało jedno z rozwiązań k.w., które mogłoby posłużyć jako podstawa do formułowania nowych regulacji ustawy o partiach politycznych w zakresie utraty czy pomniejszenia przysługującego partiom politycznym prawa do subwencji, to warto wskazać także na kolejne, które PKW określiła wręcz jako „konieczne” do wprowadzenia w ustawie o partiach politycznych, tj. analogiczne do regulacji art. 144 § 1 pkt 2 *Kodeksu wyborczego*, zgodnie z którym, następuje przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień w przypadku, gdy kwoty pozyskane lub wydatkowane niezgodnie z przepisami, których naruszenie co do zasady powoduje odrzucenie sprawozdania partii, są relatywnie niewielkie. W *Kodeksie wyborczym* próg ten określony został na poziomie 1%¹⁰⁸. W krótkim uzasadnieniu PKW wskazała, że podobnie, jak ma to miejsce w przypadku komitetów wyborczych, niektóre naruszenia zasad finansowania związane z przyjęciem lub wydatkowaniem niewielkich relatywnie kwot nie powinny skutkować odrzuceniem sprawozdania finansowego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Ponadto brak w ustawie o partiach politycznych proponowanego rozwiązania powoduje, że te same naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczej skutkują przyjęciem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej ze wskazaniem uchybień, a jednocześnie odrzuceniem sprawozdania finansowego tej partii¹⁰⁹.

Uzależnienie przyjęcia sprawozdania finansowego partii lub jego odrzucenia, a także pomniejszenia wysokości przysługującej partiom politycznym subwencji od wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych przez nie niezgodnie z prawem, mogłoby okazać się jednak kłopotliwe w sytuacjach, w których sprawozdanie finansowe partii politycznej odrzucane jest bez wskazania konkretnej kwoty pozyskanej lub wydatkowanej przez partię z naruszeniem prawa. Zazwyczaj sytuacje te mają miejsce w odniesieniu do niewielkich partii politycznych, nie odgrywających znaczącej roli na scenie politycznej, ale zdarzały się także w przypadku znaczących stronnictw. Tego typu odrzucenie sprawozdania następuje najczęściej wówczas, gdy na podstawie złożonych przez partię dokumentów finansowych i w wyniku braku odpowiedzi partii na kierowane do niej pytania, Państwowa Komisja Wyborcza nie jest w stanie stwierdzić zgodności z prawem prowadzonej przez partię gospodarki finanso-

¹⁰⁸ M. Wójcik, uzasadniając przyjęcie tego progu w *Kodeksie wyborczym*, w trakcie 52. posiedzenia Sejmu stwierdził, że jest to wielkość, która rzeczywiście nie będzie budziła wątpliwości, która będzie stosunkowo niewielka i rzeczywiście doprowadzi do tego, że taka abolicja w istocie będzie dotyczyła tylko tych sytuacji, które są sytuacjami faktycznie wyjątkowymi i przypadkowymi, zob. sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22.10.2013 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/F3FD8304B4DE2E13C1257C0D004F7989/%24File/52_a_ksiazka.pdf (dostęp 5.03.2021).

¹⁰⁹ Zob. informacja PKW z dnia 25.01.2021 r., nr ZPOW-502-1/21, o realizacji przepisów *Kodeksu wyborczego* oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (dostęp 9.03.2021).

wej, a tym samym nie może przyjąć sprawozdania finansowego partii i zobowiązana jest do jego odrzucenia. Zachodzi bowiem wówczas domniemanie naruszenia przez partię regulacji ustawy o partiach politycznych stanowiących podstawę odrzucenia sprawozdania¹¹⁰. Kwestia ta, w przypadku skłonienia się ustawodawcy ku proponowanym wyżej rozwiązaniom uzależniającym wysokość sankcji od wartości kwot pozyskanych lub wydatkowanych przez partie nielegalnie, wymagałyby zatem odrębnego uregulowania w ustawie, aczkolwiek warto wskazać, że i obecnie tego typu działanie jest raczej wynikiem praktyki ukształtowanej na podstawie orzecznictwa PKW i SN niż regulacji prawnej [Czaplicki 2014: 348].

Przykłady interesujących sankcji za naruszenie regulacji ustawy o partiach politycznych w zakresie finansowania stronnictw, o zupełnie odmiennym charakterze od analizowanych dotychczas, a dotyczących odpowiedzialności politycznej i prawnej oraz ograniczenia pośredniego wsparcia publicznego, przedstawił P. Uziębło. Wskazał on na możliwość ograniczenia piastowania niektórych funkcji czy też wykonywania mandatów przedstawicielskich przez osoby odpowiedzialne za powyższe kwestie, zaznaczając, iż zdaje sobie sprawę, że to rozwiązanie mogłoby powodować, iż za finanse partyjne odpowiadałyby osoby, które ambicji politycznych nie mają. Odnosząc te obawy do praktyki, można jednak z dość dużą dozą pewności stwierdzić, że dzisiaj także za finanse partii politycznych odpowiadają osoby, które raczej nie są politykami, aczkolwiek faktycznie trudno oceniać, jakie są ich ambicje polityczne.

Za znacznie bardziej realne uznał konsekwencje jakie mogłyby być wyciągane wobec liderów partyjnych, co jednak – jak sam stwierdził – mogłoby budzić zastrzeżenia z perspektywy innych wartości konstytucyjnych, przede wszystkim zasady państwa demokratycznego [Uziębło 2017: 239]. Ponadto P. Uziębło rozważał ograniczenie dostępu ugrupowań naruszających prawo do mediów publicznych czy też uniemożliwienie im prowadzenia kampanii plakatowej w miejscach wyznaczonych do tego celu przez gminy na podstawie art. 114 *Kodeksu wyborczego*. O ile pierwsze z tych ograniczeń faktycznie

¹¹⁰ Zob. np. uchwała PKW z dnia 15.10.2018 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Kobiet za 2017 r.; z 8.10.2018 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Rozwoju za 2017 r. Por. także postanowienie SN z dnia 22.09.2008 r., III SW 7/08 [Legalis administracja nr 210075], w którym Sąd stwierdził, że brak wyjaśnienia niezgodności finansowych przez partię rodzi domniemanie faktyczne dokonania naruszeń i pozwala na odrzucenie sprawozdania. Brak wyjaśnienia zachodzi nie tylko w sytuacji nieudzielenia w ogóle przez partię odpowiedzi na zadane jej pytanie, ale także wówczas, gdy odpowiedź została wprowadzie udzielona, jednak bez zaoferowania dowodów na poparcie twierdzeń przeciwnych wobec zawartych w sprawozdaniu finansowym i pochodzących od samej partii, nie było wystarczające.

mogłoby być dla partii politycznych istotne, uciążliwe¹¹¹ i egzekwowalne, o tyle co do drugiego można mieć wątpliwości. Po pierwsze dotyczy ono komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach a nie bezpośrednio partii politycznych. Wymagałoby także ustalenia czy miałyby ono odnosić się także koalicyjnego komitetu wyborczego, w skład którego weszła partia polityczna, która w poprzednim roku naruszyła przepisy prowadząc gospodarkę finansową, czy wyłącznie komitetu utworzonego przez tego typu partię. Kto miałby uprawnienia do weryfikowania tego czy dany komitet może, czy też nie skorzystać z miejsc wyznaczonych przez wójta i jaka sankcja wiązałaby się ze złamaniem takiego zakazu. Poza tym, po zmianach *Kodeksu wyborczego* z 2018 roku i umożliwieniu każdemu wyborcy prowadzenia kampanii wyborczej na rzecz komitetu wyborczego, a komitetowi przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym nie tylko w postaci nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, ale także nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy¹¹², ograniczenie komitetom korzystania z miejsc wyznaczonych przez wójta w celu prowadzenia plakatowej kampanii wyborczej nie wydaje się nader istotnym dla nich utrudnieniem¹¹³.

PODSUMOWANIE

Zawarta powyżej analiza przypadku, stanowiska przedstawicieli doktryny, część stanowisk Sądu Najwyższego, opinie RPO, jak i wnioski wynikające z praktyki w zakresie finansowania, sprawozdawczości partii politycznych, a także sankcji – często drastycznych, niewspółmiernych do naruszenia prawa – stosowanych w przypadku niedochowania regulacji ustawy o partiach politycznych, pozwalają na stwierdzenie, że wraz z upływem przecież długiego już czasu obowiązywania regulacji tego aktu prawnego nie zwiększa się respekt i poszanowanie dla jego przepisów. Może faktycznie warto zatem byłoby z dużym namysłem i atencją oraz zaangażowaniem ekspertów w tej dziedzinie pochylić się nad regulacjami tego aktu prawnego w celu skonstruowania skutecznego, racjonalnego, odstrasającego, współmiernego do naruszeń prawa, systemu nieuchronnych i bieżących sankcji, dających szansę na skłonienie partii

¹¹¹ Szczególnie mając na uwadze nieustannie duże znaczenie, jakie zarówno wyborcy, a co z tym jest związane, także komitety wyborcze, przywiązują do kampanii wyborczej właśnie w telewizji, pomimo rozwoju tzw. nowych mediów, zob. T. Gąsior [2017: 77].

¹¹² Art. 132 § 5 k.w.

¹¹³ Pomijając już zupełnie kwestię przeniesienia znacznej części kampanii wyborczej do Internetu, w tym do *social mediów*.

politycznych, nie tylko tych obawiających się utraty prawa do znacznej wielkości środków z subwencji budżetowej, ale także kilkakrotnie większej ich grupy, którym takie prawo nie przysługuje.

Jednak poza poszukiwaniem nowych efektywnych regulacji prawnych niezbędne jest ukształtowanie w partiach politycznych i osobach odpowiadających za ich finanse poczucia nieuchronności kary – jaka by ona była. A w tym celu nieodzowne jest także właściwe, oparte na prawie, działanie i współpraca Państwowej Komisji Wyborczej, organów ścigania, CBA, sądów, w tym Sądu Najwyższego, organów skarbowych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Bez tego nawet najlepsze regulacje prawne mogą mieć drugorzędne znaczenie.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoszewicz Michał. 2006. *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Berman Harold J. 1995. *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*. Warszawa: PWN.
- Bernaczyk Michał, Gąsior Tomasz, Misiuna Jan, Serowaniec Maciej (red.). 2020. *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i Socjologiczne*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Bidziński Mariusz. 2011. *Finansowanie partii politycznych w Polsce*. Warszawa: Comandor.
- Brzozowski Wojciech. 2017. Opinia prawna w sprawie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego Sojuszu Lewicy Demokratycznej i możliwych sposobów dalszego postępowania przed Sądem Najwyższym.
- Czaplicki Kazimierz Wojciech. 2014. *Finansowanie kampanii wyborczej*. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czaplicki Kazimierz Wojciech. 2017. *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*. W *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego*. Red. Zbigniew Witkowski, Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Gąsior Tomasz. 2015. *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gąsior Tomasz. 2017. „Obraz kampanii wyborczej w wyborach prezydenta RP w latach 1990–2015 na podstawie wydatków wykazywanych w sprawozdaniach finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w tych wyborach”, *Studia Wyborcze* 23.
- Gendźwił Adam, Bukowska Grażyna, Haman Jacek, Sawicki Adam, Zbieranek Jarosław. 2017. *Finanse polskich partii*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gorgol Andrzej. 2011. *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Granat Mirosław, Gorgol Andrzej, Sobczak Jacek. 2003. *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Hermeliński Wojciech, niepublikowane wystąpienie na konferencji *Konstytucja w państwie demokratycznym*. Poznań, 21.10.2016 r.
- Jakubowski Paweł. 2011. „Teoretyczne i prawne podstawy finansowania partii politycznych w Polsce po 1989 r.” *Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe* 15.

- Kisielewicz Andrzej. 2014. *Organy wyborcze. W Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubuj Katarzyna. 2015. „Opinia prawna na temat utraty przez partie polityczne prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w myśl art. 38d ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych”. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2.
- Laskowska Marzena. 2018. „Pozbawienie partii politycznej prawa do otrzymywania subwencji – pytanie prawne Sądu Najwyższego (sygn. akt P 8/17), dotyczące ustawy o partiach politycznych”. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2.
- Państwo prawa jeszcze w budowie. Andrzej Zoll w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*. 2013. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piotrowski Ryszard. 2014. „Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP”. *Studia Iuridica Lublinensia* 22.
- Pyrzyńska Agata. 2019. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w Polskim Prawie Wyborczym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rakowska-Trela Anna. 2017. Skarga na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2016 r., zawarte w uchwale z 2 października 2017 r.
- Rymarz Ferdynand. 2004. „Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)”. *Przegląd Sejmowy* 3.
- Skotnicki Krzysztof. 2016. „Finansowanie partii politycznych w Polsce”. *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie* XII.
- Sokolewicz Wojciech, Zubik Marek. 2016. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I. Red. Lech Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Spencer Herbert. 2002. *Jednostka wobec państwa*. Warszawa: Liber.
- Uziębło Piotr. 2017. „Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych”. *Gdańskie Studia Prawnicze* XXXVIII.
- Zaleśny Jacek. 2011. „Finansowanie kampanii finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. regulacje prawne i ich stosowanie”. *Ius Novum* 4.
- Zbieranek Jarosław. 2015. *Finansowanie partii politycznych czy i jakie zmiany?* Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Zdziennicki Bohdan. 2008. „Ochrona konstytucyjnych praw i wolności przy zmianach w porządku prawnym (znaczenie czynnika czasu dla zasady praworządności)”. *Przegląd Sejmowy* 5.

AKTY NORMATYWNE

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz. U. 2018 poz. 580).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, *Prawo energetyczne*, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, *Prawo telekomunikacyjne*, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach

- 2001–2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. 2001 poz. 1802).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz. U. poz. 1702).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 1319).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1072).
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. poz. 1089).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Socjaldemokracja Polska za 2010 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Unia Polityki Realnej za 2011 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Elektorat za 2011 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski za 2011 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Polska Partia Narodowa za 2013 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 września 2015 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej za 2014 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Polska Wspólnota Narodowa za 2014 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 września 2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Polska Wspólnota Narodowa za 2015 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 października 2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Razem za 2015 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 października 2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Kobiet za 2015 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2017 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej za 2016 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2018 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Wolni i Solidarni za 2017 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 października 2018 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Rozwoju za 2017 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Kobiet za 2017 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Wolni i Solidarni za 2018 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. nr 246/2020 w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Partia Zieloni za 2019 r.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. nr 247/2020 w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość za 2019 r.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Konfederacja Wolność i Niepodległość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.01.2010 r., Kp 6/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1997 r., K 15/97.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2011 r., Ts 256/09.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., Ts 256/09.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., III SW 37/04.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., III SW 38/04.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., III SW 39/04.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., III SW 44/04.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2005 r., III SW 10/05.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2005 r., III SW 9/05.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., III SW 16/06.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2006 r., III SW 19/06.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2006 r., III SW 20/06.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2007 r., III SW 7/07.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2007 r., III SW 8/07.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2008 r., III SW 7/08.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2010 r., III SW 391/10.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2015 r., III SW 74/14.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III SW 8/16.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., I NSW 364/19.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2020 r., I NSW 2/20.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2020 r., I NSW 5874/20.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2020 r., I NSW 5929/20.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2020 r., I NSW 5931/20.

DOKUMENTY

- Council of Europe Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies).
- Dutch Code of Conduct Transparency Online Political Advertisements, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Informacja Państwowej Komisji Wyborczej dnia 20 czerwca 2012 r. o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., nr ZPOW-430-5/12.
- Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, nr ZPOW-502-1/21, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (dostęp 9.03.2021)
- Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 grudnia 2018 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r., <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2017/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-12-grudnia-2018-r-o-przyjetych-i-odrzuczonych-sprawozdaniach-partii-politycznych-o-zrodlach-pozyskania-srodkow-finansowych-w-2017-r> (dostęp: 21.01.2021).
- Odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2020 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii Konfederacja Wolność i Niepodległość na uchwałę PKW nr 247/2020 z 28.09.2020 r. w sprawie sprawozdania tej Partii [w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego].
- Odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 października 2020 r. na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2020 r. do zajęcia stanowiska w przedmiocie skargi partii politycznej Partia Zieloni na uchwałę nr 246/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. [w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego].
- Postanowienie nr 22/UF/16 w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego sporządzonego przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, przeprowadzonych 29 maja 2016 r.
- Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagrodzenia osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych (druk nr 551).
- Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania przez partię polityczną i Fundusz Wyborczy oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym Polskiego Stronnictwa Ludowego w 2001 r.
- Sprawozdanie Partii Razem 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.
- Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu RP z dnia 22 października 2013 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/F3FD8304B4DE2E13C1257C0D004F7989/%24File/52_a_ksiazka.pdf (dostęp 3.03.2021).
- Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu RP z dnia 24 października 2013 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/AD0AC34E03D6C85CC1257C0F0047A4C2/%24File/52_c_ksiazka.pdf (dostęp 3.03.2021).

- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 listopada 2020 r. na wezwanie Sądu Najwyższego w sprawie skargi partii Konfederacja Wolność i Niepodległość na uchwałę PKW nr 247/2020 z 28.09.2020 r., I NSW 5931/20.
- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 października 2020 r. na wezwanie Sądu Najwyższego w sprawie skargi Partii Zieloni na uchwałę PKW nr 246/2020 z 28.09.2020 r., I NSW 5929/20.
- Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 24 kwietnia 2017 r., PK VIII TK 28.2017, w sprawie P 8/17, www.trybunal.gov.pl.
- Stanowisko Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2019 r., PK VIII TK 6.2019 w sprawie P 2/19, www.trybunal.gov.pl.
- Uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17 (VII.610.11.2016.JZ).
- Uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 2/19 (VII.610.1.2019.JZ).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Eksperci raczej za utrzymaniem finansowania z budżetu partii politycznych*, <https://wiadomosci.wp.pl/eksperti-raczej-za-utrzymaniem-finansowania-z-budzetu-partii-politycznych-6031556485808769a> (dostęp 7.02.2021).
- Finansowanie partii politycznych*, <https://www.youtube.com/watch?v=jASP6rmMOJA9> (dostęp 5.01.2021).
- Finansowanie partii politycznych. Jak to się robi w Polsce, a jak na świecie?* <https://www.money.pl/galerie/artykul/finansowanie-partii-politycznych-jak-to-sie,166,0,1882534.html?src01=459af> (dostęp 7.02.2021).
- Finansowanie partii. Jednogłośne „NIE” ekspertów dla pomysłu Platformy*, <https://niezalezna.pl/43899-finansowanie-partii-jednoglosne-nie-ekspertow-dla-pomyslu-platformy> (dostęp 7.02.2021).
- <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%208/17> (dostęp 21.01.2021).
- https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/F3FD8304B4DE2E13C1257C0D004F7989/%24File/52_a_ksiazka.pdf (dostęp 5.03.2021).
- https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1601461521_ewp-400-konfederacja-wolnosc-i-niepodleglosc.pdf (dostęp 21.01.2021).
- <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522455363/1/iii-sw-15-16-skutki-naruszenia-przez-komitet-wyborczy-partii-politycznej-zasad-finansowania...?pit=2021-01-20&keyword=III%20SW%208~2F16&cm=SFIRST> (dostęp 21.01.2021).
- Referendum 06.09.2015 – *Sens zmian ustrojowych. Jak finansować partie polityczne?* <https://www.youtube.com/watch?v=eS8s3bQjAhM> (dostęp 5.02.2021).
- www.pkw.gov.pl
- www.sip.lex.pl
- www.sn.pl
- www.trybunal.gov.pl

STRESZCZENIE

Artykuł ten poświęcony został zagadnieniu, które nie było wiodącym przedmiotem opracowań związanych z finansowaniem partii politycznych w Polsce. Podjęto w nim mianowicie kwestię konsekwencji przyjęcia rocznych informacji finansowych partii politycznych o otrzymanej subwencji i sprawozdań partii o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego ze wskazaniem uchybień, a przede wszystkim następstw odrzucenia tych informacji i sprawozdań. Odniesiono się do automatyzmu występującego w tych działaniach, do roli, jaką odgrywa w nich PKW, do wysokości i odpowiedniości sankcji przewidzianych w przypadku odrzucenia informacji, ale przede wszystkim sprawozdań partii, czy do proporcji kary w stosunku do popełnionego naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych, bywa, że skutkującej utratą przez partię prawa do subwencji z budżetu państwa. Prowadzone rozważania oparte zostały na analizie przypadku, ale także na orzecznictwie PKW, SN, TK, jak i na stanowiskach doktryny. Zaprezentowano również pojawiające się propozycje rozwiązań legislacyjnych w tej materii oraz sformułowano nowe wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: partia polityczna, sprawozdanie finansowe, Państwowa Komisja Wyborcza, kontrola finansowania partii, odrzucenie sprawozdania, sankcje finansowe, sankcje karne.

SANCTIONS AGAINST POLITICAL PARTIES IN CONNECTION WITH THEIR INFRINGEMENT OF THE PROVISIONS OF THE ACT ON POLITICAL PARTIES IN THE FIELD OF FINANCE AND PARTY FINANCING – SELECTED ISSUES (summary)

This article is focused on an issue that was not the leading subject of studies covering the financing of political parties in Poland. It addresses the issue of the consequences of acceptance of the annual financial information of political parties on the granted subsidy and party reports on the sources of obtaining funds and on the expenses incurred from the Election Fund, including information on the irregularities, and above all the consequences of rejecting this information and reports. Reference was made to the automatism in these measures, to the role played by the National Electoral Commission (PKW) in them, to the amount and appropriateness of sanctions provided for in the event of rejection of information, but above all to party reports or the proportion of the penalty in relation to the committed infringement of the regulations of the Act on political parties, which sometimes result in the loss of the party's right to subsidies from the state budget. The considerations were based on a case study, but also on the case-law of the National Electoral Commission, the Supreme Court, the Constitutional Tribunal, and the positions of academic writers. The emerging proposals for legislative solutions in this matter have also been presented and new *de lege ferenda* conclusions have been formulated.

Keywords: political party, financial statements, National Electoral Commission, party financing control, rejection of the report, financial sanctions, criminal sanctions.