

„Studia Wyborcze”, tom 35, 2023

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2023/35/5>

Tomasz Gwóźdź*

 <https://orcid.org/0000-0002-1769-1210>

Dominik Kołodziej**

 <https://orcid.org/0000-0003-3012-9545>

KONTROLA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH WYKONYWANA PRZEZ PAŃSTWOWĄ KOMISJĘ WYBORCZĄ

WPROWADZENIE

Partie polityczne to organizacje dobrowolne, występujące pod określoną nazwą, stawiające sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, w tym poprzez udział w wyborach. Tak sformułowana definicja, zawarta w art. 1 ustawy o partiach politycznych¹, rozstrzyga o zasadniczym znaczeniu partii politycznych dla współczesnej demokracji liberalnej. Dzięki ich funkcjonowaniu grupy obywateli mogą współdziałać i w sposób zorganizowany zmierzać do realizacji określonych programów politycznych, opartych na wyznawanych przez nich założeniach ideologicznych. W państwie demokratycznym wyróżnia się kilka funkcji partii politycznych. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć: (1) funkcję wyborczą

* Asystent, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, tomasz.gwozdz@us.edu.pl

** Student prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego i Podatkowego, dominik.kolodziej.us@gmail.com

¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372 ze zm.), dalej u.p.p.

– polegającą na przygotowywaniu programów i udziale w wyborach, (2) funkcję rządu – realizowaną poprzez członkostwo w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz (3) funkcję kontrolną – przejawiającą się w kontroli egzekutywy przez legislaturę oraz rządzących przez partie opozycyjne [Tuleja 2021; Sokolewicz, Zubik 2016; Gulczyński, Małkiewicz 2008: 42–49].

Ponadto, zgodnie z art. 11 Konstytucji RP², celem partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Powinno to jednak być dokonywane w taki sposób, by osiągnąć kompromis oparty na woli większości, jednocześnie uwzględniający poszanowanie stanowiska mniejszości. Działalność partii politycznych oraz realizacja stawianych im zadań wiąże się z instytucją wyborów, które odgrywają zasadniczą rolę w demokratycznym państwie. Jedną z podstawowych funkcji wyborów jest bowiem zapewnienie legitymacji do rządu zwyciężającym ugrupowaniom [Urbaniak 2018: 151–152; Przywora 2016: 251–253; Przywora 2020: 279–284].

W obliczu tak doniosłych z ustrojowego punktu widzenia zadań przypadających partiom politycznym zasadny wydaje się polski model ich finansowania, opierający się głównie na przekazywaniu im środków publicznych – w formie subwencji i dotacji z budżetu państwa. Najważniejsze jest jednak wskazanie zasad ich finansowania oraz innych źródeł, z których mogą czerpać środki pieniężne (takich jak darowizny czy składki członkowskie), a przede wszystkim sposobów weryfikacji prawidłowości pozyskiwania i wydatkowania przez nie środków finansowych. Transparentność i kontrola prawnofinansowa partii politycznych służą bowiem nie tylko walce z korupcją, ale także z nielegalnym lobbymingiem i innymi niepożądanymi zjawiskami [Gebethner 2000: 22–23]. Rolą organów państwa powinna być więc wnikliwa analiza finansów partyjnych, gwarantująca jednocześnie traktowanie partii politycznych w sposób równy, co przejawiać się będzie w stosowaniu jednakowych kryteriów wobec ich działań [Gorgol 2001: 209–214; Gorgol 2020: 25; Szawiel 2001: 145].

W aktualnym stanie prawnym weryfikacja finansów partii politycznych została powierzona przede wszystkim Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Polega ona na kontroli składanych przez partie informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (dalej informacja finansowa) – związanych z wydatkowaniem środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa, a także sprawozdań 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 (dalej sprawozdanie finansowe). Jednakże ustawowe

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

przesłanki, które mają determinować konieczność odrzucenia informacji finansowej lub sprawozdań finansowych, budzą zastrzeżenia natury konstytucyjnej – zwłaszcza biorąc pod uwagę ich dotkliwe z punktu widzenia partii politycznych konsekwencje, które w skrajnych przypadkach mogą uniemożliwiać im realne prowadzenie dalszej działalności na szeroką skalę.

W niniejszym artykule, wobec wskazanych wątpliwości, analizie poddane zostaną przepisy ustawy o partiach politycznych, dotyczące sprawozdań finansowych oraz informacji finansowych partii politycznych, a także ich praktyczne zastosowanie przez PKW. Autorzy omówią ponadto europejskie standardy finansowania partii politycznych. Podstawowa hipoteza badawcza, która będzie poddawana weryfikacji, zakłada, że następstwa odrzucenia sprawozdań i informacji finansowych partii politycznych powinny być uzależnione nie tylko od wystąpienia określonego niepożądanego zdarzenia, ale również od jego skali, umyślności i stopnia zawinienia po stronie partii politycznej. Do jej weryfikacji wykorzystana zostanie przede wszystkim metoda dogmatycznoprawna, polegająca na analizie tekstów aktów prawnych oraz ich omówieniu na podstawie istniejących treści – w tym zgłębianiu literatury odnoszącej się do określonego obszaru badawczego. Ze względu na specyfikę i charakter tematyki podejmowanej w ramach pracy rozważania będą się odnosiły głównie do prawa polskiego, z odniesieniem do standardów europejskich.

Następnie autorzy sformułują postulaty *de lege ferenda*, które miałyby eliminować oceniane negatywnie aktualnie stosowane rozwiązania.

EUROPEJSKIE STANDARDY FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH

Doniosła rola sposobu finansowania partii politycznych z punktu widzenia ich realnego wpływu na prowadzoną politykę państwa oraz podejmowane decyzje sprawiła, że wytyczne w tym zakresie zostały wypracowane również na poziomie europejskim. W tym kontekście należy wskazać przede wszystkim Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wspólnych zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych³, Rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją z 1997 roku⁴, Rekomendację Komitetu Ministrów

³ Council of Europe, Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003) 4), <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (dostęp 10.02.2023).

⁴ https://antykorupcja.gov.pl/ftp/pdf/Rezolucja_Rady_Europy_Nr_97_24_w_sprawie_dwudziestu_zasad_wiodacych_w_walce_z_korupcja.pdf (dostęp 10.02.2023).

Rady Europy w sprawie przestrzegania zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych⁵, a także na działania podejmowane w celu przeciwdziałania korupcji i dokonywania ewaluacji funkcjonowania systemów finansowania partii politycznych przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) [Jaskiernia 2003: 52–55; Uliasz 2011: 144].

W punkcie 15 wspomnianej Rezolucji wskazano, że jednym z podstawowych elementów zwalczania korupcji jest przyjmowanie przez obieranych przedstawicieli kodeksów postępowania oraz promowanie takich zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które zniechęcają do stosowania praktyk korupcyjnych. Są to więc ogólnie ujęte wskazania dotyczące kierunków kształtowania legislacji związanej z finansowaniem partii politycznych w celu minimalizacji zagrożenia wystąpieniem działań o charakterze korupcyjnym. Bardziej konkretny wymiar cechuje Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy. Wprowadzić nie mają one charakteru prawnie wiążącego, ale dotyczą kwestii szczegółowych, takich jak zewnętrzne źródła finansowania partii politycznych, źródła finansowania kandydatów w wyborach, wydatki ponoszone na kampanię wyborczą, przejrzystość finansowania partii politycznych, a także kontrola prawidłowości działalności w tym zakresie i ewentualne sankcje w razie wystąpienia naruszeń.

Zgodnie z omawianymi zaleceniami dwoma najważniejszymi źródłami finansowania partii politycznych powinny być: budżet państwa i podmioty prywatne (społeczeństwo obywatelskie). Wsparcie publiczne powinno jednak być udzielane według obiektywnych kryteriów, które nie będą kolidowały z niezależnością ugrupowań, oraz w rozsądnych rozmiarach, prywatne natomiast w taki sposób, aby wykluczyć zagrożenie wystąpienia konfliktu interesów. Niezbędne jest również zapewnienie jawności darowizn, które są podstawą niezależności partii politycznym [Papucki 2019: 106–108]. Istotną rolę finansowania partii politycznych ze środków publicznych podkreślono także w Wytycznych w sprawie regulacji prawnej partii politycznych⁶, gdyż poza pozytywnymi efektami w zakresie zwalczania korupcji, gwarantuje ono partiom właściwą pozycję w życiu publicznym. Dodatkowo ogranicza ich zależność od prywatnych darczyńców i wspiera w realizacji stawianych partiom celów [Bukowska, Gendźwiłł, Haman, Sawicki, Zbieranek 2017: 28–29].

Jako element działań mających zwiększyć skuteczność zapobiegania i zwalczania korupcji – w tym politycznej – należy wskazać powołanie wspomnianej wcześniej GRECO. Organizacja ta w ramach swojej działalności ma

⁵ <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (dostęp 10.02.2023).

⁶ Guidelines on Political Party Regulation, OSCE/ODIHR, Venice Commission, CDL-AD(2010)024.

monitorować w sposób elastyczny i efektywny przestrzeganie zasad przyjętych przez Radę Europy w zakresie walki z korupcją. Jej celem statutowym jest natomiast poprawa zdolności państw sygnatariuszy do zwalczania korupcji poprzez wykorzystanie dynamicznych procedur wzajemnej oceny i presji zmierzających do wdrożenia wymaganych instrumentów prawnych. Przedmiotem oceny GRECO jest przy tym nie tylko obowiązujący w danym państwie stan prawny, ale także praktyka stosowania przepisów [Gorgol 2011: 156–158].

Opisane międzynarodowe standardy finansowania partii politycznych, zwłaszcza dotyczące zwalczania korupcji, oddziałują na rozwiązania prawne przyjmowane w państwach europejskich, w tym w Polsce. Stosowanie odpowiednich mechanizmów, które mają na celu kontrolę pozyskiwania środków przez partie polityczne i sposobów ich wydatkowania, sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a co się z tym wiąże – urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawnego. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione mechanizmy stosowane w Polsce do weryfikowania prawidłowości finansowania partii politycznych.

ŹRÓDŁA POZYSKIWANIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH PRZEZ PARTIE POLITYCZNE ORAZ PRZEZNACZENIE TYCHŻE ŚRODKÓW

Jak już wcześniej wskazano, istnieją dwie podstawowe formy finansowania partii politycznych: ze środków publicznych oraz środków prywatnych. W Polsce, zgodnie z opisanymi zaleceniami Rady Europy, przyjęty został model mieszany. Majątek partii politycznych powstaje bowiem ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku, ale także z określonych ustawami dotacji i subwencji. Aktualnie w strukturze środków finansowych uzyskiwanych przez partie polityczne największą rolę odgrywiają subwencje i dotacje z budżetu państwa. Subwencje na mocy art. 28 u.p.p. są przyznawane tym partiom politycznym, które w wyborach do Sejmu uzyskały przynajmniej 3% ważnie oddanych głosów w skali kraju na okręgowe listy ich kandydatów na posłów, a w przypadku koalicji wyborczych – 6% ważnie oddanych głosów. Z kolei uregulowane w art. 150 Kodeksu wyborczego⁷ dotacje podmiotowe z budżetu państwa uzależnione są od liczby uzyskanych przez partie polityczne w wyborach parlamentarnych mandatów posłów i senatorów [Sułkowski 2016; Michalak, Sokala, Uziębło 2013: 42–43].

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

Marginalizacji wśród partii uzyskujących wskazane publiczne finansowanie uległy z kolei wpływy z tytułu składek członkowskich, które są najprostszym i zarazem najstarszym sposobem pozyskiwania przez nie środków pieniężnych. Mogą mieć dwojaki charakter: dobrowolny lub obligatoryjny – zakładający wymóg wpłaty określonej kwoty pieniędzy, czasami uzależnionej od pełnienia przez członków partii określonych funkcji publicznych, które na ogół wiążą się z czerpaniem z tego tytułu korzyści majątkowych. Składki mogą być wpłacane jedynie przez członków partii politycznych, a ich wysokość podlega prawnym ograniczeniom. Ponadto partie polityczne mogą otrzymywać darowizny na swój rachunek bieżący lub rachunek funduszu wyborczego – wyłącznie od osób fizycznych, które zamieszkują na terenie Polski, natomiast nie muszą to być członkowie danej partii [Gąsior 2013: 12–16].

Kolejnym źródłem dochodów partii politycznych jest ich majątek – choć najczęściej dotyczy to największych partii. W ustawie o partiach politycznych w ramach tej kategorii wskazano możliwość pozyskiwania środków pochodzących z oprocentowania aktywów zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, ze zbycia należących do partii składników majątkowych, a także z działalności własnej partii, o której mowa w art. 27 u.p.p. Należy jednak podkreślić, że katalog ten ma charakter zamknięty, a więc nie można go rozszerzać w drodze wykładni. Zabronione jest również pozyskiwanie dochodów z majątku w ramach działalności gospodarczej, gdyż w Polsce obowiązuje zakaz jej prowadzenia przez partie polityczne [Skotnicki 2014: 33; Gąsior 2013: 19–20].

Z kolei przeznaczeniem majątku partii politycznych mogą być wyłącznie (1) jej cele statutowe, przez które należy rozumieć cele wymienione w statucie partii, na których realizację nakierowana jest działalność partii, lub (2) cele charytatywne, czyli działalność dobroczynna i nastawiona na bezinteresowną pomoc potrzebującym. Wynika z tego, że majątek partii politycznej może służyć wyłącznie dobru społecznemu. W szczególności prawnie zabronione jest wykorzystywanie go w interesie majątkowym członków partii politycznej [Dębska 2013].

INFORMACJA FINANSOWA O OTRZYMANEJ SUBWENCJI ORAZ O PONIESIONYCH Z SUBWENCJI WYDATKACH

Jednym ze sposobów kontroli finansów partii politycznych jest obowiązek sporządzania informacji finansowych za dany rok kalendarzowy i przedkładania ich Państwowej Komisji Wyborczej, wraz z załączonym sprawozdaniem biegłego rewidenta, do dnia 31 marca kolejnego roku. Następnie są one

ogłaszane w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” w terminie 14 dni od dnia złożenia informacji finansowej. Ze względu na ograniczenie zakresu informacji wyłącznie do pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych pochodzących z subwencji z budżetu państwa do jej składania zobowiązane są tylko te partie polityczne, które w wyborach do Sejmu uzyskały wynik uprawniający do uzyskania subwencji, a więc w przypadku samodzielnego utworzenia komitetu wyborczego 3% ważnie oddanych głosów na okręgowe listy kandydatów na posłów, a w przypadku koalicji wyborczej i utworzenia wspólnego komitetu wyborczego – 6% ważnie oddanych głosów na okręgowe listy kandydatów na posłów.

Informacja finansowa jest sporządzana na wzorze określonym w drodze rozporządzenia⁸ przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii PKW. Dodatkowo w jego ramach uregulowane powinny być niezbędne wyjaśnienia co do sposobu opracowania i zakresu zawartych w niej danych, tak aby umożliwiały w szczególności rzetelną weryfikację danych dotyczących przeznaczenia pieniędzy z subwencji.

Państwowa Komisja Wyborcza po przeanalizowaniu przedłożonych informacji finansowych podejmuje uchwałę w sprawie ich przyjęcia bez zastrzeżeń, przyjęcia ze wskazaniem uchybień lub odrzucenia. Zgodnie z art. 34a ust. 1a u.p.p. odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W przypadku wystąpienia innych nieprawidłowości PKW jest zobligowana do przyjęcia informacji finansowej ze wskazaniem uchybień. Z kolei jeżeli zaistnieją wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności informacji, PKW może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie, a także uprawniona jest do zlecenia sporządzania ekspertyz lub opinii.

Ponadto, na podstawie art. 34a ust. 5 u.p.p., partie polityczne oraz stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania partii politycznych, mogą zgłaszać do PKW umotywowane pisemne zastrzeżenia co do informacji w terminie 30 dni od dnia ich ogłoszenia, na które odpowiedź powinna być udzielona przez PKW pisemnie w terminie 60 dni. Jest to przejaw społecznej kontroli finansowania partii politycznych, która odgrywa szczególną rolę ze względu na doniosłe cele ich funkcjonowania, które zostały opisane we Wprowadzeniu.

⁸ Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U. 2003 nr 33 poz. 268).

Ustawodawca ograniczył więc możliwość negatywnego rozstrzygnięcia wyłącznie do jednej przesłanki, związanej z celem, na jaki wydatkowane są środki pieniężne przekazywane partiom politycznym z budżetu państwa w formie subwencji. Wiąże się to z objęciem publicznej gospodarki finansowej szczególnym reżimem prawnym, w ramach którego możliwe jest wydatkowanie środków publicznych wyłącznie na realizację zadań publicznych. Co więcej, pomimo przekazania środków publicznych partii politycznej – a więc podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych⁹ przepisy tego aktu stosuje się do nich w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub nimi dysponują [Salachna 2010: 86–91]. Nie ulega wątpliwości, że działalność partii politycznych stanowi realizację celów publicznych, do których na mocy art. 1 ust. 1 u.p.p. należy zaliczyć udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, w tym poprzez udział w wyborach.

W przypadku odrzucenia informacji finansowej przez PKW partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu informacji, wnieść do Sądu Najwyższego (SN) skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia informacji. Skarga jest rozpatrywana w składzie 7 sędziów z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰ o postępowaniu nieprocesowym. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie 60 dni od dnia jej doręczenia. Od wydanego w sprawie orzeczenia nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

Konsekwencją zaniechania obowiązku złożenia informacji finansowej w terminie, jej odrzucenia przez PKW lub oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy jest utrata przez partię polityczną przez rok prawa do otrzymania subwencji, co następuje w następnym roku kalendarzowym.

Od chwili wprowadzenia w 2001 r. nowego sposobu finansowania partii politycznych, opartego głównie na dotacjach podmiotowych i subwencjach z budżetu państwa, co nastąpiło na mocy Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, PKW najczęściej podejmowała uchwały przyjmujące informacje finansowe partii politycznych bez zastrzeżeń lub ze wskazaniem uchybień¹². W tym okresie wy-

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1634 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).

¹² Przykładowo, w latach 2011–2021 wszystkie informacje finansowe partii politycznych: PiS, PO i PSL były przyjmowane bez zastrzeżeń. Z kolei sprawozdanie finansowe SLD (obecnie Nowa Lewica) było przyjęte ze wskazaniem uchybień za lata 2011, 2012, 2014, 2017.

stąpiły dwa przypadki odrzucenia informacji finansowej. Pierwszy dotyczył roku 2007, kiedy PKW uchwałą z dnia 28 lipca 2008 r. odrzuciła informację finansową Ligi Polskich Rodzin ze względu na to, że partia uniemożliwiła stwierdzenie, czy nie doszło do naruszenia art. 34a ust. 1a u.p.p. Państwowa Komisja Wyborcza nie była w stanie zweryfikować przedstawionych danych, gdyż do informacji nie dołączono opinii ani raportu biegłego rewidenta. Tym samym złożona informacja finansowa była pozbawiona podstawowego, obligatoryjnego elementu, który umożliwiałby jej ocenę, co stanowiło podstawę do odrzucenia informacji finansowej.

Kolejny przypadek odrzucenia przez PKW informacji finansowej dotyczy partii Lewica Razem (dawniej Partia Razem) za rok 2019. Nastąpiło to uchwałą nr 79/2021 z dnia 24 maja 2021 r. i było spowodowane wykorzystaniem środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową partii politycznej. W uzasadnieniu PKW wyjaśniła, że część środków finansowych pochodzących z subwencji z budżetu państwa została wypłacona osobom fizycznym w formie nagród. Wynosiły one około 150 tys. zł brutto każda, a celem ich przekazania miało być następnie wpłacenie na Fundusz Wyborczy partii Sojusz Lewicy Demokratycznej. W związku z tym PKW stwierdziła, że przekazanie pochodzących z subwencji z budżetu państwa środków finansowych partii Lewica Razem na rzecz innej partii – w tym przypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej – stanowiło wydatkowanie ich na cele niezwiązane z jej działalnością statutową. Taki transfer pieniężny w polskim porządku prawnym jest niedopuszczalny. Efektem tych operacji było bowiem sfinansowanie kampanii wyborczej i udziału w wyborach z list innej partii politycznej niż ta, która uzyskała prawo do subwencji.

Jednocześnie omawiana uchwała PKW nie została zaskarżona do Sądu Najwyższego, gdyż nie generowała dla Lewicy Razem skutków finansowych w postaci utraty prawa do subwencji z budżetu państwa w kolejnym roku kalendarzowym. Wynika to z faktu, że PKW odrzuciła informację finansową za rok 2019, który był ostatnim, w którym subwencja z budżetu państwa przysługiwała Lewicy Razem w związku z wynikiem uzyskanym w wyborach do Sejmu z 2015 r. Z kolei w roku 2020 – ze względu na start kandydatów Lewicy Razem w wyborach do Sejmu w 2019 r. z list Nowej Lewicy (dawniej Sojusz Lewicy Demokratycznej) – subwencja z budżetu państwa przysługiwała Nowej Lewicy. Tym samym konsekwencja w postaci utraty prawa do subwencji okazała się bezprzedmiotowa¹³.

¹³ Zob. Ferfecki 2021.

SPRAWOZDANIE FINANSOWE PARTII

Kolejną metodą weryfikacji gromadzenia i wydatkowania środków przez partie polityczne jest obowiązek przedkładania PKW sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych (dalej „sprawozdanie finansowe”). Wymóg ten dotyczy wszystkich partii politycznych, w związku z czym ma bardziej powszechny charakter niż opisana wcześniej informacja finansowa, która ogranicza się wyłącznie do partii uprawnionych do pobierania subwencji z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 38 u.p.p. partia polityczna składa PKW, nie później niż 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków funduszu wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Powinno ono zostać przedłożone na wzorze sporządzonym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, do którego załącza się sprawozdanie biegłego rewidenta w zakresie wpływów na fundusz wyborczy partii politycznej. W razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności informacji PKW może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie. Co więcej, PKW może zlecić sporządzenie ekspertyz lub opinii.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie złożonego sprawozdania w ciągu 6 miesięcy podejmuje uchwałę w przedmiocie przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń, przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień albo odrzucenia sprawozdania. Ustawodawca w art. 38a ust. 2 u.p.p. jednoznacznie wskazał przesłanki, których wystąpienie obliuguje PKW do odrzucenia sprawozdania partii politycznej. Zalicza się do nich:

- prowadzenie przez partię polityczną działalności gospodarczej;
- pozyskiwanie środków finansowych ze zbiorów publicznych;
- gromadzenie środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 u.p.p.;
- przyjmowanie lub pozyskiwanie środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych;
- gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego;
- gromadzenie środków finansowych funduszu wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 3 u.p.p.;
- przyjmowanie wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a u.p.p.

Stwierdzenie przez PKW nieprawidłowości, które nie są enumeratywnie wskazane w powyższym przepisie, powoduje przyjęcie sprawozdania partii politycznej ze wskazaniem uchybień.

W przypadku odrzucenia sprawozdania przez PKW partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść bezpośrednio do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. Jest ona rozpatrywana w składzie 7 sędziów z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Oznacza to również, że skarga powinna spełniać wymogi formalne przyjęte dla pism procesowych w postępowaniu cywilnym. Na uchwałę w przedmiocie przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń bądź ze wskazaniem uchybień nie przysługuje żaden środek prawny [Dębska 2013].

Odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej wiąże się z poważnymi konsekwencjami prawnymi, polegającymi na utracie prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do ich otrzymania. Termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w razie złożenia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez Sąd Najwyższy.

Co więcej, zgodnie z art. 38c u.p.p. niezłożenie sprawozdania finansowego w terminie do 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym skutkuje obligatoryjnym wystąpieniem przez PKW z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii politycznej z ewidencji partii. Wniosek rozpoznaje sąd rejestrowy, którym zgodnie z art. 23 u.p.p. jest Sąd Okręgowy w Warszawie, VII Wydział Cywilny Rejestrowy. Sąd po przeprowadzeniu rozprawy może wydać postanowienie w przedmiocie wykreślenia wpisu partii politycznej z ewidencji [Dębska 2013].

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 skargi przez Sąd Najwyższy, partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Jeżeli we wskazanym, trzyletnim okresie partia złoży wniosek do PKW o wypłacenie subwencji za dany rok, jest on przekazywany ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych wraz z informacją o utracie przez partię prawa do subwencji.

Opisane rozwiązanie może nieść za sobą poważne konsekwencje dla możliwości funkcjonowania partii politycznej w skali ogólnopolskiej i odgrywania istotnej roli na scenie politycznej. Jest to związane z rosnącymi kosztami prowadzenia działalności, o czym świadczą chociażby wydatki dwóch komitetów wyborczych, które uzyskały najwyższe poparcie w wyborach parlamentarnych w 2019 r., opiewające na kwoty ponad 30 mln zł¹⁴ [Uliasz 2011: 147].

¹⁴ Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych dostępne na stronie: <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2019/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-30-stycznia-2020-r>

Subwencja z budżetu państwa, wobec ograniczenia możliwości przyjmowania darowizn od podmiotów prywatnych oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi zatem podstawowe źródło finansowania głównych partii politycznych w Polsce. Jej utrata znacząco ogranicza możliwość prowadzenia działalności i obecność partii w przestrzeni publicznej, tym samym zmniejszając ich szanse na osiągnięcie wysokiego poparcia w wyborach.

Tak uregulowana sankcja w połączeniu z obligatoryjnością odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w razie wystąpienia określonych nieprawidłowości – bez względu na stopień i skalę naruszeń – budzi wątpliwości co do zgodności przepisu z Konstytucją RP. Postępowania w tej sprawie są prowadzone przez Trybunał Konstytucyjny (TK) w związku z pytaniami prawnymi Sądu Najwyższego, rozpatrującego skargi na odrzucenie sprawozdań finansowych partii politycznych przez PKW. Zostaną one omówione w dalszej części tekstu.

W doktrynie podnoszona jest również kwestia zasadności przepisów zakładających utratę prawa do subwencji bez względu na wystąpienie zawinienia oraz stopień winy, a także okoliczności i motywy, jakimi kierowały się osoby odpowiedzialne za finanse partyjne przy dokonywaniu tych naruszeń. Ustawodawca nie przewidział też rozróżnienia sankcji ze względu na skalę przewinienia, czego następstwem jest zrównanie odpowiedzialności za nieprawidłowości bez rozróżniania kwoty, której dotyczy wadliwość sprawozdania. Wyrażony jest także pogląd, że całkowita i czasowa utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem ostatecznym, stosowanym wyłącznie w nadzwyczajnych sytuacjach, w których PKW dojdzie do przekonania, że skala naruszeń lub pobudki, którymi kierowała się partia, oraz stopień winy należy uznać za szczególnie naganne. W przeciwnym razie może wystąpić niebezpieczeństwo ograniczenia, a nawet utraty swobody funkcjonowania stronnictwa politycznego. To z kolei budzi wątpliwości dotyczące zgodności z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP [Uziębło 2017: 235, 236, 242].

Na uwagę zasługuje również treść przepisu art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje, że odrzucenie przez PKW sprawozdania partii politycznej powoduje utratę prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest ona do jej otrzymania. Wątpliwości w kontekście egzekwowania przewidzianej sankcji budzi zwłaszcza sytuacja, w której odrzucone zostaje sprawozdanie finansowe partii politycznej w ostatnich latach kadencji Sejmu, a także w razie jej skrócenia. Przyjęta praktyka, że w przypadku zakończenia kadencji Sejmu lub jej skrócenia prawo do subwencji wygasa, prowadzi do

w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestniczacych-w-wyborach-do-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-i-do-sen (dostęp 12.02.2023).

konkluzji, że sankcja w postaci utraty prawa do subwencji stosowana jest krócej niż 3 lata. Taka wykładnia przepisów może skutkować sytuacją, w której partie polityczne – oczekując braku sankcji za odrzucenie sprawozdania finansowego w ostatnim roku posiadania prawa do subwencji z budżetu państwa – świadomie będą naruszały zasady gromadzenia i rozdysponowywania majątku partii politycznej. Należy jednak uwzględnić, że w piśmiennictwie pojawił się pogląd, zgodnie z którym pozbawienie partii politycznej prawa do subwencji trwa przez 3 lata niezależnie od kadencji Sejmu, a zatem nawet po jej zakończeniu czy skróceniu [Piotrowski 2014: 291; Walecki, Zbieranek 2007: 97–98]. Ta dyskusyjna kwestia powinna zostać jednoznacznie rozstrzygnięta przez ustawodawcę, tak by uwzględnić także sankcję w sytuacji, gdy naruszenie zostało dokonane w ostatnich latach kadencji Sejmu bądź w razie jej skrócenia.

Zdaniem autorów słuszne są podnoszone w piśmiennictwie argumenty o braku zgodności art. 38a u.p.p. z Konstytucją RP ze względu na ich niezgodność z zasadą proporcjonalności oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego. Obligatoryjne odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w sytuacjach wskazanych w art. 38a ust. 2 u.p.p. bez uwzględnienia opisanych wcześniej okoliczności nie może zostać uznane za urzeczywistniające cel ustawodawcy, jakim było wyeliminowanie naruszeń, które mogłyby zaburzać funkcjonowanie systemu partyjnego lub budzić wątpliwości co do legalności uzyskiwania i wydatkowania środków przez partie. Natomiast obowiązująca regulacja stwarza zagrożenie marginalizacji roli partii politycznej, której uchyczenie nie było znaczące i nie budzi wątpliwości co do prawidłowości prowadzonej przez nią działalności.

WYKAZ ODRZUCONYCH SPRAWOZDAŃ

Z punktu widzenia weryfikacji postawionej na wstępie hipotezy badawczej niezbędne okazało się przeanalizowanie odrzuconych przez PKW sprawozdań finansowych wraz z ich uzasadnieniami. Na potrzeby niniejszego artykułu autorzy zbadali sprawozdania finansowe partii politycznych zasiadających w Sejmie dwóch ostatnich kadencji (VIII i IX kadencji), ze względu na aktualność i doniosłość rozstrzyganych problemów.

Państwowa Komisja Wyborcza w latach 2016–2022 odrzuciła następujące sprawozdania partii politycznych:

– za rok 2015:

- 1) Partii Razem – wskutek gromadzenia i wydatkowania środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego w kwocie 10 tys. zł. Sąd Najwyższy

- postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt III SW 15/16) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne (które zostanie omówione w dalszej części artykułu) oraz zawiesił postępowanie do czasu rozpoznania sprawy przez TK;
- 2) Nowoczesnej Ryszarda Petru – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, nieodprowadzenia na rachunek bankowy środków pochodzących ze źródeł innych niż składki członkowskie oraz gromadzenia i wydatkowania środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii w wyborach bez pośrednictwa funduszu wyborczego w kwocie 1 971 500 zł;
- za rok 2017:
- 1) Nowoczesnej – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych z niedozwolonych źródeł w wysokości 4992,66 zł. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 6 grudnia 2018 r. (sygn. akt I NSW 14/18) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne oraz zawiesił postępowanie do czasu rozpoznania sprawy przez TK;
- za rok 2018:
- 1) Porozumienia Jarosława Gowina – wskutek finansowania udziału w wyborach bez pośrednictwa funduszu wyborczego na łączną kwotę 233,18 zł. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt I NSW 364/19) zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. P 8/17 przez TK;
- za rok 2019:
- 1) Partii Zieloni – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych z niedozwolonych źródeł, od osób niemających polskiego obywatelstwa ani miejsca stałego zamieszkania w Polsce, a także od podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą na łączną kwotę 584,18 zł. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 25 listopada 2020 r. (sygn. akt I NSW 5929/20) zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. P 2/19 przez TK;
 - 2) Wiosny Roberta Biedronia – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych z niedozwolonych źródeł, od osób niemających polskiego obywatelstwa ani miejsca stałego zamieszkania w Polsce.
 - 3) Lewicy Razem (dawniej Partia Razem) – wskutek finansowania udziału partii w wyborach bez pośrednictwa funduszu wyborczego na łączną kwotę 11 487,35 zł;
 - 4) KORWiN – wskutek błędnego wykazania środków wpłaconych na rachunki partii w kwocie 130,25 zł. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 3 listopada 2022 r. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. P 2/19 przez TK;

- za rok 2020:
 - 1) KORWiN – wskutek przyjęcia środków pochodzących od podmiotów nieuprawnionych. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 18 października 2022 r. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. P 2/19 przez TK;
 - 2) Lewicy Razem (Partia Razem) – wskutek przyjęcia środków pochodzących od podmiotów nieuprawnionych w wysokości 1797,31 zł;
- za rok 2021:
 - 1) Polski 2050 Szymona Hołowni – wskutek naruszenia art. 25 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 4a u.p.p. (uchwała ta zostanie omówiona w dalszej części artykułu).

Co istotne, w większości przypadków sprawozdania finansowe były odrzucone przez PKW ze względu na stosunkowo niewielkie naruszenia w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków. Pozytywnie należy ocenić działania Sądu Najwyższego, który w takich sytuacjach kierował pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego lub zawieszał postępowanie do czasu wydania przez TK orzeczenia. W skrajnych przypadkach występujące nieprawidłowości opiewające na kwotę niewiele wyższą niż 100 zł mogły się bowiem wiązać z utratą prawa do wielomilionowej subwencji z budżetu państwa. Nie ulega wątpliwości, że taka sankcja byłaby rażąco niewspółmierna do skali naruszeń.

POSTĘPOWANIA PROWADZONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY POD SYGNATURAMI P 8/17 I P 2/19

Po odrzuceniu przez PKW w 2016 r. sprawozdania Partii Razem i złożeniu przez nią skargi Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt III SW 15/16), działając na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 4 uchylonej już ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁵, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „czy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 z późn. zm.) w zakresie, w jakim:

- 1) przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

¹⁵ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 1157).

- 2) przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania;
- 3) przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), kolejną (drugą) sankcją za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP?”

Również po odrzuceniu przez PKW 15 października 2018 r. sprawozdania partii Nowoczesna Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 6 grudnia 2018 r. (sygn. akt I NSW 14/18) skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d u.p.p. z art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Pytanie to odnosi się więc do zgodności przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjnym wymogiem zapewnienia wolności tworzenia i działalności partii politycznych, a także pluralizmu politycznego. Wątpliwości te dotyczą nakazu odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych i konsekwencji w postaci utraty prawa do subwencji w następnych 3 latach.

Do obu postępowań zainicjowanych przez Sąd Najwyższy i zarejestrowanych odpowiednio pod sygnaturami P 8/17 oraz P 2/19 zgłosili udział w postępowaniu i przedstawili stanowisko w sprawie: Rzecznik Praw Obywatelskich, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokurator Generalny.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając swój udział w sprawie o sygn. P 8/17, wniósł o stwierdzenie, że art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w zw. z art. 38d u.p.p., w zakresach wskazanych przez Sąd Najwyższy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 11 ust. 1 Konstytucji RP. Podobny pogląd wyraził w sprawie o sygn. P 2/19.

Z kolei Sejm RP w sprawie o sygn. P 8/17 wyraził stanowisko, że przepis przedstawiony w pytaniu pierwszym jest niezgodny z zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Natomiast odnosząc się do zarzutu

podniesionego w pytaniu drugim, wniósł o stwierdzenie, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Ponadto zdaniem Sejmu RP art. 38d u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje skutek odrzucenia sprawozdania partii politycznej przez PKW (albo odrzucenia skargi przez Sąd Najwyższy na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej) w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest ona do jej otrzymywania, jest zgodny z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP. Wniesiono także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁶. Z kolei w sprawie o sygn. P 2/19 Sejm wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny, zgłaszając swój udział w postępowaniu o sygn. P 8/17, wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. W sprawie o sygn. P 8/19 wniósł zaś o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia lub – w przypadku nieuwzględnienia wniosku – o stwierdzenie zgodności i braku niezgodności z przepisami Konstytucji RP przedstawionymi w pytaniu prawnym.

Zróżnicowane poglądy centralnych organów państwa w materii przedstawionej pytaniami prawnymi Sądu Najwyższego, a także liczba spraw wymagających zawieszenia do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, potwierdzają kontrowersyjność i zarazem istotne znaczenie praktyczne omawianych przepisów. Sprawy te nadal są rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny pod sygnaturami P 8/17 oraz P 2/19 i do czasu publikacji niniejszego artykułu nie zostały wydane orzeczenia. Rozstrzygnięcie niejasności natury konstytucyjnej wskazanych w pytaniach prawnych Sądu Najwyższego doprowadziłoby do zakończenia narastających wątpliwości co do możliwości stosowania kwestionowanych przepisów.

¹⁶ T.j. Dz.U. 2019 poz. 2393 ze zm.

UCHWAŁA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ Z DNIA 19 GRUDNIA 2022 R. NR 157/2022 W SPRAWIE ODRZUCENIA SPRAWOZDANIA PARTII POLSKA 2050 SZYMONA HOŁOWNI

Na uwagę zasługuje również uchwała PKW z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania partii politycznej Polska 2050 Szymona Hołowni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2021 r. ze względu na naruszenie art. 25 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 4a u.p.p.

Po otrzymaniu sprawozdania partii, w którym we wszystkich rubrykach wykazano „0,00 zł”, PKW zwróciła się o informacje w zakresie prowadzonej przez Polskę 2050 Szymona Hołowni działalności. Komisja w wezwaniu podniosła prowadzoną publicznie i na szeroką skalę, zarówno w mediach społecznościowych, jak i na wszelkiego rodzaju kongresach, aktywność polityczną. W odpowiedzi skarbnik partii udzielił informacji, że podmiotami organizującymi wydarzenia i promującymi działalność ugrupowania politycznego i Ruchu Polska 2050 były Fundacja Polska od Nowa, Instytut Strategii 2050 oraz Stowarzyszenie Polska 2050 i Koło Parlamentarne Polska 2050. Państwowa Komisja Wyborcza, odrzucając sprawozdanie finansowe partii, uznała takie praktyki za próbę obejścia obecnie obowiązujących przepisów ustawy o partiach politycznych. W uzasadnieniu uchwały Komisja uznała, że partia Polska 2050 Szymona Hołowni w okresie sprawozdawczym podejmowała działania polegające na przyjmowaniu korzyści majątkowych od Stowarzyszenia Polska 2050 oraz od Instytutu Strategii 2050 w postaci promowania działalności partii, które ma swoją wartość. Do takich działań Komisja zaliczyła przede wszystkim promowanie nazwy. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że propagowanie logo Polska 2050 Szymona Hołowni, które było tożsame lub niemalże identyczne jak logotypy Stowarzyszenia Polska 2050 i Instytutu Strategii 2050, wpływało na budowanie wizerunku i rozpowszechnianie informacji na temat działalności partii. Skarbnik partii wyjaśnił w toku postępowania, że wszystkie działania mające charakter promocyjny i polityczny, w których promowana była partia Polska 2050 Szymona Hołowni, były działaniami Stowarzyszenia i Fundacji, a nie partii politycznej. PKW uznała jednak, że partia przyjęła od tych podmiotów korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym i bez względu na ich wartość stanowi to podstawę do odrzucenia sprawozdania partii za rok 2021, ze względu na naruszenie art. 25 u.p.p.¹⁷

¹⁷ Zob. postanowienie SN z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 38/04, LEX nr 2688770; postanowienie SN z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt III SW 23/06, LEX nr 2530434; postanowienie SN z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt III SW 10/08, https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1456394309_III_SW_10_08.pdf (dostęp 12.02.2023); postanowienia SN z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 3/02, LEX nr 74681; III SW 4/02, LEX nr 74682; III SW 5/02, LEX nr 54036.

Uwzględniając wyjaśnienia złożone przez skarbnika partii, powszechnie obowiązujące przepisy i orzecznictwo, Państwowa Komisja Wyborcza uznała za konieczne odrzucenie sprawozdania partii politycznej za okres, w którym ta wykazała, że nie otrzymała i nie wydatkowała środków, przy jednoczesnej publicznej działalności marketingowej oraz propagującej program partii przez inne podmioty, w tym fundacje czy stowarzyszenia.

Sytuację, w której działalność partii politycznej jest finansowana przez podmioty nieuprawnione, w tym osoby prawne używające identycznych sloganów, znaków graficznych i kolorystyki, należy uznać za niezgodną z przepisami prawa wyrażonymi w ustawie o partiach politycznych. Potencjalny brak reakcji ze strony PKW mógłby doprowadzić do nieograniczonego i niekontrolowanego uzyskiwania środków od podmiotów trzecich w przyszłości. Stanowisko przedstawione przez PKW, zdaniem autorów, jest słuszne, gdyż brak reakcji akceptowałby stan faktyczny naruszający przepisy art. 11 Konstytucji RP i art. 23a u.p.p., dotyczące jawności źródeł finansowania partii politycznych. Warto odnotować, że Sąd Najwyższy 21 lutego 2023 r. oddalił skargę partii politycznej Polska 2050 Szymona Hołowni, podkreślając rolę jawności finansowania polityki, która bezpośrednio przekłada się na realizację standardów demokratycznego państwa prawnego, w szczególności wolności i transparentności działań politycznych¹⁸.

PODSUMOWANIE

Ze względu na doniosłą rolę partii w systemie demokratycznym, a także możliwość wpływania przez nie na kształtowanie polityki państwa poprzez udział w wyborach i zasiadanie przez ich przedstawicieli w organach centralnych, ich finansowanie oraz wydatkowanie środków powinno podlegać szczególnym zasadom. Konieczne jest zatem zapewnienie możliwości funkcjonowania partii politycznych uzyskujących społeczne poparcie, czego przejawem jest ich finansowanie ze środków publicznych. Co więcej, niezbędna jest szczegółowa weryfikacja pozabudżetowych źródeł pozyskiwania dochodów oraz celów, na jakie są one przeznaczane. Zadaniem organów państwa – w tym przypadku przede wszystkim Państwowej Komisji Wyborczej – jest wyeliminowanie pozyskiwania przez partie polityczne środków od podmiotów mogących usiłować wywierać wpływ na podejmowane decyzje polityczne dla własnych korzyści. W szczególności należy brać pod uwagę potencjalne grupy lobbingsowe oraz obcokrajowców lub obywateli polskich zamieszkujących stale za granicą, a mogących odnosić korzyść w działaniach przeciwko interesom

¹⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. akt I NSW 2/23, LEX nr 3489011.

Polski. Z drugiej strony PKW ma dbać o przeznaczanie przez partie polityczne środków wyłącznie na cele związane z ich działalnością statutową lub charytatywną, a nie na uzyskiwanie korzyści przez ich członków.

Obecnie obowiązujące regulacje przewidują daleko idące konsekwencje w razie stwierdzenia nieprawidłowości w pozyskiwaniu lub wydatkowaniu środków przez partie polityczne. Utrata prawa do subwencji z budżetu państwa choćby na okres jednego roku, a także na okres 3 lat w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przez PKW, w praktyce może spowodować brak możliwości dalszego prowadzenia działalności statutowej przez partię polityczną na szeroką skalę. W przypadku poważnych naruszeń, dotyczących znaczących kwot bądź w razie celowego działania powodującego naruszenie przepisów z zakresu finansowania partii politycznych, tak dotkliwa sankcja wydaje się zasadna. Jednakże przepisy nie różnicują sankcji w zależności od skali naruszeń ani stopnia zawinienia. To powoduje, zdaniem autorów, że postawiona na wstępie hipoteza została w ramach niniejszego artykułu zweryfikowana pozytywnie.

Słuszny wydaje się postulat powiązania dotkliwości sankcji ze skalą naruszeń, której ona dotyczy. W aktualnym stanie prawnym nawet niewielkie uchybienie w zakresie gromadzenia środków przez partie polityczne, opiewające na bagatelne kwoty, formalnie powinno prowadzić do utraty prawa do subwencji w okresie kolejnych 3 lat. Autorzy podzielają także wyrażane w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego wątpliwości co do zgodności omówionych regulacji z Konstytucją RP. Na kanwie poczynionych rozważań należałoby więc sformułować postulat *de lege ferenda*, by do przepisów ustawy o partiach politycznych wprowadzić dodatkowe kryteria, uzależniające sankcję od okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym zwłaszcza od skali naruszeń i pobudek, które kierowały podmiotami ich dokonującymi.

Jednocześnie ze względu na przyjęte w praktyce ograniczenie sankcji w postaci utraty prawa do subwencji wyłącznie do danej kadencji Sejmu, obecnie obowiązujące przepisy mogą stwarzać zagrożenie ignorowania przez partie polityczne dyrektyw związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych w ostatnim roku kadencji Sejmu, wobec braku realnych konsekwencji takich naruszeń. Omówiony w artykule przypadek odrzucenia informacji finansowej Lewicy Razem (dawniej Partii Razem) za rok 2019 wskazuje, że pomimo wydatkowania na cele niezwiązane z działalnością statutową partii znacznych kwot nie poniosła ona jakichkolwiek konsekwencji. Okoliczności sprawy pozwalają również domniemywać, że działanie to było zamierzone ze względu na planowany start w kolejnych wyborach przedstawicieli Partii Razem z list innej partii politycznej. Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest więc wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które w sposób jednoznaczny zakładałyby wystąpienie sankcji za dokonane naruszenia nawet w przypadku zakończenia kadencji Sejmu.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowska Grażyna, Gendźwiłł Adam, Haman Jacek, Sawicki Adam, Zbieranek Jarosław. 2017. *Finanse polskich partii*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Dębska Monika. 2013. *Komentarz do ustawy o partiach politycznych*. Warszawa: LEX/el.
- Ferfecki Wiktor. 2021. „Wątpliwe ekstra pieniądze dla członków zarządu Razem”. *Rzeczpospolita* 11.10.2021. <https://www.rp.pl/polityka/art19005131-watpliwe-ekstra-pieniadze-dla-czlonkow-zarzadu-razem> (dostęp 8.01.2023).
- Gąsior Tomasz. 2013. „Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce”. *Przegląd Sejmowy* 5(118): 9–31.
- Gebethner Stanisław. 2000. „Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych”. *Konferencje i SeminaRIA. Finansowanie Partii Politycznych. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz* 6(34): 12–27.
- Gorgol Andrzej. 2001. *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*. W *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*. Red. Mirosław Granat, Pasquale Policastro, Jacek Sobczak. Lublin: Wydawnictwo MORPOL.
- Gorgol Andrzej. 2011. *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Gorgol Andrzej. 2020. *Reglamentacja majątku partii politycznej jako przejaw odejścia od liberalnej koncepcji ich funkcjonowania*. W *Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*. Red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Gulczyński Mariusz, Mańkiewicz Andrzej. 2008. *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo ALMAMER.
- Jaskiernia Jerzy. 2003. *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*. W *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. Aldona Domańska, Krzysztof Skotnicki, Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Papucki Mateusz. 2019. *Rola Rady Europy w zwalczaniu korupcji* (rozprawa doktorska). Kielce/el. https://bip.ujk.edu.pl/get_file.php?id=795&x=71336b85bfc6c8a13107de8a0f10846e (dostęp 12.02.2023).
- Piotrowski Ryszard. 2014. „Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP”. *Studia Iuridica Lublinensia* 22: 279–295.
- Przywora Bogusław. 2016. *Kontrola społeczna i społeczeństwo obywatelskie*. W *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck.
- Przywora Bogusław. 2020. *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*. W *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małyś-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Salachna Joanna. 2010. *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*. W *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*. Red. Eugeniusz Ruśkowski. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Skotnicki Krzysztof. 2014. „Modele i źródła finansowania partii politycznych”. *Przegląd Sejmowy* 1: 29–48.

- Sokolewicz Wojciech, Zubik Marek. 2016. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 11*. Red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sułkowski Jarosław. 2016. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 11*. Red. Leszek Bosek, Marek Safjan. Warszawa: Legalis/el.
- Szawiel Tadeusz. 2001. *Spółeczeństwo obywatelskie. W Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*. Red. Mirosława Grabowska, Tadeusz Szawiel, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tuleja Piotr. 2021. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 11*. Red. Piotr Tuleja. LEX/el.
- Uliasz Joanna. 2011. „Prawne aspekty zwalczania korupcji”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1: 143–155.
- Urbaniak Krzysztof. 2018. „Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 151–167.
- 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* 2: 233–244.
- Walecki Marcin, Zbieranek Jarosław. 2007. *Finansowanie polityki. W Demokracja w Polsce 2005–2007*. Red. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 1157).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. 2019 poz. 2393 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U. 2003 nr 33 poz. 268).

ORZECZNICTWO

- Postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 3/02, LEX nr 74681.
- Postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 4/02, LEX nr 74682.
- Postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 5/02, LEX nr 54036.
- Postanowienie SN z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 38/04, LEX nr 2688770.
- Postanowienie SN z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt III SW 23/06, LEX nr 2530434.
- Postanowienie SN z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt III SW 10/08, https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1456394309_III_SW_10_08.pdf (dostęp 12.03.2023).
- Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 15/16, LEX nr 2361667.
- Postanowienie SN z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I NSW 14/18, LEX nr 2628014.
- Postanowienie SN z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. akt I NSW 2/23, LEX nr 3489011.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są metody weryfikacji prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez partie polityczne. W pierwszej kolejności przeanalizowano cele działalności partii politycznych, a także formy powstawania ich majątku. Następnie omówiono sposoby weryfikacji prawidłowości w zakresie finansowania partii politycznych. Uprawnienia kontrolne w tym zakresie zostały przyznane Państwowej Komisji Wyborczej, która rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu składanych przez partie polityczne informacji finansowych za dany rok kalendarzowy oraz sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych.

Istotnym elementem rozważań są prawne konsekwencje odrzucenia informacji i sprawozdań, które mogą prowadzić do utraty prawa do uzyskiwania subwencji z budżetu państwa przez określony czas, co z kolei zagraża możliwości dalszego prowadzenia działalności statutowej przez partię polityczną. Na tym tle pojawiają się wątpliwości co do zgodności obowiązujących rozwiązań z Konstytucją RP.

Na podstawie przeprowadzonych badań, w tym zwłaszcza analizy uchwał PKW, przedstawione zostały kwestie wymagające, zdaniem autorów, zmian legislacyjnych, wraz ze sformułowaniem postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: finansowanie partii politycznych, sprawozdanie finansowe, informacja finansowa, Państwowa Komisja Wyborcza

VERIFICATION OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES BY THE NATIONAL ELECTORAL COMMISSION – CURRENT PROBLEMS (summary)

The subject of this article is the methods of verifying the correctness of collecting and spending funds by political parties. First, political parties' goals and their assets' forms were analyzed. Then, the methods of verifying the correctness of financing political parties were discussed. Control powers in this respect have been granted to the National Electoral Commission, which decides on the acceptance or rejection of financial information for a given calendar year submitted by political parties and reports on the sources of obtaining funds.

An essential element of the considerations is the legal consequences of rejecting information and reports, which may lead to the loss of the right to receive subsidies from the state budget for a certain period – which in turn, threatens the ability of a political party to continue its statutory activities. Against this background, there are doubts as to the compliance of the existing solutions with the Constitution of the Republic of Poland.

Based on the conducted research, including in particular the analysis of the National Electoral Commission resolutions, issues requiring, according to the authors, legislative changes were presented, together with the formulation of *de lege ferenda* postulates.

Keywords: financing of political parties, financial statements, financial information, National Electoral Commission