

Sygn. akt P 2/19

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 15 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Mariusz Muszyński

Krystyna Pawłowicz

Stanisław Piotrowicz

Bartłomiej Sochański

Jakub Stelina

Wojciech Sych

Bogdan Świączkowski

Michał Warciński

Rafał Wojciechowski

Jarosław Wyrembak – sprawozdawca

Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2022 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego,

czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 876, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. Pytanie prawne Sądu Najwyższego (dalej: SN, pytający sąd), objęte postanowieniem tegoż sądu z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I NSW 14/18, zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW, Komisja), uchwałą z 15 października 2018 r., odrzuciła sprawozdanie partii „Nowoczesna” o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580; dalej: ustawa o partiach politycznych; u.p.p.), z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Przyczyną odrzucenia sprawozdania było przyjęcie przez partię „Nowoczesna” darowizn pieniężnych z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł (osoby zmarłej oraz grupy osób, których imion partia nie ustaliła w momencie składania sprawozdania), a także od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, fundacji oraz spółek prawa handlowego. PKW podała, że partia „Nowoczesna” wykazała darowizny w wysokości 10 054,40 zł, uznane przez nią samą za nieprawidłowe, które w jej opinii powinny podlegać przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Po wezwaniu partii przez PKW do udzielenia wyjaśnień, partia określiła kwotę podlegającą przepadkowi na 3742,66 zł. W wyniku analizy dokumentów, PKW stwierdziła, że wysokość środków pozyskanych niezgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych wynosi 4992,66 zł. PKW uznała, że pominięcie w wyjaśnieniach partii „Nowoczesna” 11 wpłat z niedozwolonych źródeł: fundacji (10 zł), obywatela polskiego zamieszkującego poza granicami kraju (10 zł), obywatela prowadzącego działalność gospodarczą, który dokonał wpłaty na rachunek bankowy partii regionu dolnośląskiego (100 zł), spółki cywilnej (dwie wpłaty odpowiednio po 10 zł i 170 zł), osoby zamieszkałej na terenie Niemiec (300 zł), osób niezidentyfikowanych z imienia i nazwiska (wpłaty: 100 zł, 330 zł, 50 zł), osoby zmarłej (20 zł) oraz osoby fizycznej z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 u.p.p. (dwie wpłaty w łącznej wysokości 3150 zł, z przekroczeniem limitu o 150 zł), stanowi

naruszenie prawa, które jest przesłanką odrzucenia sprawozdania finansowego partii przez PKW.

Partia „Nowoczesna” zaskarżyła uchwałę PKW do SN, zarzucając jej:

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

2) naruszenie art. 25 ust. 1 *in principio* ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie niejako *a priori*, że partii politycznej „Nowoczesna” zostały przekazane środki finansowe od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy PKW powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, tj. od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Partia „Nowoczesna” przedstawiła jednocześnie datowane na 22 października 2018 r. oświadczenia osób, które dokonały wpłat uznanych przez PKW za pochodzące ze źródeł niedozwolonych.

PKW, w odpowiedzi na wezwanie SN z 29 października 2018 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii politycznej „Nowoczesna”, podtrzymała swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale i wniosła o oddalenie skargi. PKW wskazała, że 18 maja 2017 r. wpłynęła jedna zbiorcza wpłata w kwocie 46 343,88 zł na rachunek bieżący partii za pośrednictwem firmy PayU S.A., z której część pochodziła ze źródeł niedozwolonych. W ocenie PKW, nielegalna część środków powinna była zostać zwrócona darczyńcom w terminie 30 dni od ich wpłaty lub, w wypadku braku takiej możliwości, przekazana na rachunek techniczny, z którego środki te nie mogłyby być wydatkowane przed zweryfikowaniem ich legalności. Po wpłacie partia polityczna, mając świadomość, że część ze środków ujętych w zbiorczym przelewie pochodzi z niedozwolonych źródeł, nie dokonała ich szczegółowej weryfikacji i nie dokonała przelewu całości środków na rachunek techniczny, do czasu ustalenia ich legalności. Przeciwnie, partia wydatkowała środki pochodzące z tej wpłaty ze swojego rachunku bieżącego. Saldo na nim 16 czerwca 2017 r. spadło poniżej kwoty pochodzącej z łącznego przelewu dokonanego przez PayU do kwoty 43 346,08 zł. W ocenie PKW, wydatkowanie choćby części spośród środków w kwocie łącznej 46 343,88 zł, wśród których znajdowały

się środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem, oznacza, że partia przyjęła całą tę kwotę, a zatem także środki pozyskane w sposób niezgodny z przepisami ustawy o partiach politycznych. Partia nie była bowiem w stanie stwierdzić, jaka część tej łącznej wpłaty pochodziła ze źródeł uprawnionych, a jaka ze źródeł niedozwolonych. Komisja wskazała również, że partia nie tylko wydatkowała środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem, ale również bogaciła się na nich, tworząc nocną lokatę, po której utworzeniu saldo środków pozostających na rachunku bieżącym wyniosło 35 148,20 zł. Dopiero po upływie 7 miesięcy od przyjęcia łącznej kwoty 46 343,88 zł, 22 grudnia 2017 r., partia „Nowoczesna” odprowadziła na rachunek techniczny środki w kwocie 18 000 zł w celu ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa, w związku z ich pozyskaniem w sposób niezgodny z przepisami ustawy o partiach politycznych. Podsumowując tę część rozważań, PKW podniosła, że w sprawie partii „Nowoczesna” podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego nie stanowi sam wpływ środków z niezgodnych z prawem źródeł na rachunek bankowy i zbyt długie ich na nim przetrzymywanie, ale wydatkowanie tych środków przez partię, a zatem ich przyjęcie.

Odnosząc się do argumentów podnoszonych przez partię w skardze na uchwałę, dotyczących zgodności z prawem niektórych wpłat uznanych za nielegalne, PKW zwróciła uwagę, że oświadczenia osób wpłacających te środki zostały przez partię przedstawione po ponad 6 miesiącach od daty złożenia przez nią sprawozdania finansowego, jak również kilka tygodni po zakończeniu jej badania przez PKW. Wyjaśnienia takie partia była zobowiązana uzyskać niezwłocznie po wpłaceniu na jej rachunek bankowy środków.

Powołując się na postanowienie SN z 8 marca 2005 r. (sygn. akt III SW 3/05) PKW wskazała, że to na partii politycznej spoczywa obowiązek prawny wykazania, poprzez przedstawienie kompletnej dokumentacji finansowej, że środki finansowe pozyskane zostały w sposób zgodny z obowiązującym prawem. W ocenie PKW, zgodnie z postanowieniem SN z 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt III SW 8/12), ma ona prawo oprzeć swoją uchwałę na domniemaniu uprawniającym do przyjęcia, że doszło do finansowania działalności partii politycznej z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Rozpoznając skargę na uchwałę PKW, SN nie doszukał się dostatecznych podstaw do oceny, że partia „Nowoczesna” wyraziła konkludentnie zgodę na przyjęcie tylko pewnej części środków pozyskanych z przelewu w wysokości 46 343,88 zł, tytułem „wypłata z PayU”. Sąd Najwyższy ustalił także, że partia dysponowała fizyczną, prawną i gospodarczą możliwością weryfikacji środków przed ich przyjęciem albo – po ich omyłkowym przyjęciu – zwrotu w terminie 30 dni (art. 39a ust. 2 u.p.p.). W tej sytuacji,

zdaniem SN, ocena zasadności skargi partii „Nowoczesna” zależy od zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Gdyby natomiast przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. był zgodny z Konstytucją, wówczas skarga nie byłaby uzasadniona. Według SN, zagadnienie konstytucyjne w niniejszej sprawie ma charakter aktualny, rzeczywisty i poważny. Sąd Najwyższy zaznaczył przy tym, że w pytaniu prawnym wskazał art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 25 ust. 1 i art. 38d u.p.p. tylko jako przepisy zwiążkowe. Właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., który może być niezgodny z Konstytucją przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym wypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy.

Sąd Najwyższy podkreślił, że pytanie prawne nie zmierza do zakwestionowania tylko określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. Wskazał na nadmierność (nieproporcjonalność) obowiązku odrzucania przez PKW sprawozdania w każdej sytuacji stwierdzenia przyjęcia lub pozyskania środków finansowych ze źródeł zakazanych przez art. 25 ust. 1 u.p.p., nie podejmując się jednak abstrakcyjnego konstruowania modeli legislacyjnych pozwalających na uznanie kwestionowanej regulacji za zgodną z Konstytucją ani dokonywania wyboru jednego modelu z wielu możliwych. Sąd Najwyższy podkreślił, że zadanie to należy do legitymowanego demokratycznie ustawodawcy i to na nim ewentualnie spoczywać będzie ciężar szczegółowego określenia kryteriów, według których niektóre finansowe naruszenia mogłyby być uznane za niewielkie lub znikome, a przez to w żadnym stopniu nie zagrażające zasadzie jawności i transparentności finansowania partii politycznych. Sąd Najwyższy zwrócił przy tym uwagę na brak możliwości precyzyjnego określenia skutku derogacyjnego ewentualnego zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jako że szczegółowe wyznaczenie „zakresu” niekonstytucyjności aktu normatywnego, którego eliminacja mogłaby sanować ustawę o partiach politycznych, byłoby w istocie aktem prawotwórczym. Dlatego zarzut niekonstytucyjności jest stawiany całemu art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. przez to, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje PKW odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej.

Jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie SN wskazał art. 2 Konstytucji, w szczególności wywodzoną z tego przepisu zasadę proporcjonalności, w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdaniem SN, naruszenia zasady proporcjonalności można upatrywać w pozbawieniu PKW, przez zakwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., możliwości dokonania oceny charakteru naruszenia prawa i na wprowadzeniu automatyzmu stosowania sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej w każdym wypadku przyjęcia lub pozyskania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od wielkości tych kwot oraz winy funkcjonariuszy partyjnych. Istotnym elementem mogącym wpływać na ocenę proporcjonalności jest, według SN, także skutek w postaci utraty prawa do subwencji. Poszanowanie zasady proporcjonalności w tym kontekście oznacza, zdaniem SN, że nie można stosować jedynie sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych. Sąd Najwyższy zadeklarował przy tym, że zachowuje świadomość, iż dopuszczalność stosowania niejako automatycznie sankcji administracyjnych (podatkowych) z mocy ustawy, mających przede wszystkim znaczenie prewencyjne, co do zasady nie budzi żadnych wątpliwości, a także, iż celem ustawy o partiach politycznych jest zagwarantowanie efektywnego poszanowania zasady i wartości o randze konstytucyjnej: jawności finansowania partii politycznych jako podstawy systemu demokratycznego. Sąd Najwyższy przyznał także, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa (choćby w postaci subwencji) wymaga ścisłego przestrzegania przez nie reguł określonych przez ustawodawcę.

Nie bez znaczenia jest, według SN, okoliczność, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. jest elementem systemowej regulacji wprowadzonej ustawą z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.). Ustawa ta wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa, przy czym jej celem było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Za ważny element oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu SN uznał to, że wspomniana regulacja systemowa zawiera szczególny mechanizm sądowej kontroli przestrzegania prawa przez administrację wyborczą: otwiera partiom politycznym bezpośrednio dostęp do SN, a także rozstrzyga o obowiązku rozpatrywania wnoszonych przez partię skarg w powiększonym składzie. Przyjęte rozwiązanie, jak podniósł SN, chroni adekwatnie partie polityczne przed ryzykiem błędów administracji wyborczej.

Ponadto, SN za wart uwzględnienia uznał art. 16 rekomendacji (2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, który wymaga, aby sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych były skuteczne, proporcjonalne, ale i odstrasżające.

Sąd Najwyższy wychodzi jednak z założenia, że obecny model regulacyjny w sposób nieproporcjonalny dokonuje wyważenia kolidujących dóbr.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik), w piśmie z 20 lutego 2019 r., zgłosił udział w postępowaniu i zajął stanowisko, że 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 niezgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu powyższego stanowiska, Rzecznik zarysował obowiązujący system finansowania partii politycznych i sposób jego funkcjonowania. Podkreślił, że w 2001 r. ograniczono źródła pozyskiwania funduszy przez partie i ustalono, że podstawą ich finansowania będą środki publiczne przekazywane w postaci subwencji na cele statutowe. System taki miał ograniczać korupcję oraz wpłynąć na realizację zasady równych szans w polityce, w tym także równych szans wyborczych, poprzez uniezależnienie ugrupowań politycznych od zasobności finansowej jej sympatyków lub sponsorów. Subwencje z budżetu państwa stały się podstawowym źródłem przychodu partii, które spełniły ustawowe warunki ich otrzymania (uzyskały odpowiednie poparcie w wyborach). Rzecznik nadmienił, że eksperci i organizacje społeczne wskazują wręcz na występujące uzależnienie partii od środków z budżetu państwa. Utrata subwencji wpływa więc w poważny sposób na funkcjonowanie partii politycznej i ogranicza możliwość podejmowania skutecznej rywalizacji w wyborach. Rzecznik przytoczył opinię P. Uziębły, według której pozbawienie partii politycznej subwencji na 3 lata *de facto* skutkuje jej marginalizacją, ograniczeniem możliwości działania, rozwoju, a więc może prowadzić do jej faktycznej likwidacji. Stąd, zdaniem Rzecznika, pytanie prawne należy rozpatrywać w ścisłym związku z sankcją przewidzianą w art. 38d u.p.p.

Rzecznik Praw Obywatelskich rozważył zgodność zakwestionowanej regulacji z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: proporcjonalności, sprawiedliwości społecznej oraz przyzwoitej legislacji.

Zdaniem Rzecznika, kwestia zgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucyjną zasadą proporcjonalności powinna być rozpatrywana z uwzględnieniem

celowości, konieczności, efektywności, jak również stopnia dolegliwości ustawowych rozwiązań.

Rzecznik sformułował tezę, że całkowita utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem najsurowszym i ostatecznym, możliwym do zastosowania jedynie, gdy analizowane naruszenie miało wybitnie szeroką skalę lub szczególnie naganny charakter i stanowiło poważne zagrożenie systemu partyjnego.

W ocenie Rzecznika, automatyzm odrzucenia sprawozdania finansowego (i idąca za tym utrata subwencji) budzi w kontekście zasady proporcjonalności w pełni uzasadnione wątpliwości konstytucyjne – skutki znikomego uchybienia mogą być niewspółmiernie dotkliwe, a nawet doprowadzić do zakończenia funkcjonowania partii politycznej. Rzecznik podkreślił, że pozbawienie środków z budżetu państwa, przy braku innych realnych źródeł finansowania, stanowi dla partii politycznych trudność często nie do przewyciężenia. Zdaniem Rzecznika, szczególne ryzyko zakończenia działalności dotyczy ugrupowań nowych, które dopiero budują swoje struktury. Nie posiadają one (jak niektóre ugrupowania, które działały przed 1989 r.) żadnego trwałego majątku (np. nieruchomości), którego sprzedaż umożliwiałaby, choćby w pewnym stopniu, utrzymanie poziomu działalności ugrupowania mimo braku wsparcia z budżetu. Rzecznik przywołał rekomendacje zawarte w raporcie OBWE z obserwacji wyborów w Polsce do Sejmu i Senatu w 2015 r., by sankcje za wykryte nieprawidłowości finansowania partii politycznych były możliwie adekwatne i proporcjonalne do ich skali i charakteru. Jak podaje Rzecznik, w raporcie wskazano konieczność rozważenia złagodzenia obecnych sankcji za relatywnie drobne nieprawidłowości finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych, a w szczególności rozszerzenie pewnego marginesu umożliwiającego organom wyborczym przyjęcie sprawozdania (informacji) finansowego, mimo pewnych stwierdzonych uchybień, czy braków.

Zdaniem Rzecznika, rozważana regulacja nie realizuje także zasady sprawiedliwości społecznej rozumianej jako prawo do sprawiedliwego traktowania, w odniesieniu do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi.

Rzecznik zwrócił również uwagę na niedookreśloność regulacji w takim zakresie, w jakim nie jest jasne, czy 3-letni okres utraty subwencji może trwać po zakończeniu kadencji, na którą subwencja została przyznana. Rzecznik podniósł, że w literaturze przedmiotu przedstawiane są w tym zakresie różne interpretacje.

3. W piśmie z 18 kwietnia 2019 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Rozważając kwestię dopuszczalności pytania prawnego w niniejszej sprawie, Prokurator poddał analizie przesłankę funkcjonalną – rozumianą jako wymóg występowania relewantnej i ścisłej relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd *meriti* – w odniesieniu do art. 38d u.p.p. Prokurator przypomniał, że przedmiotem pytania prawnego może być tylko ten przepis, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której pytanie prawne zostało zadane. W tym kontekście Prokurator podkreślił, że ewentualne pozbawienie partii politycznej „Nowoczesna” „subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania” (art. 38d u.p.p.) nie będzie przedmiotem rozstrzygnięcia SN. Wprawdzie pozbawienie subwencji stanowi obligatoryjny (ustawowy) skutek odrzucenia sprawozdania finansowego, jednak „uruchomienie” owego skutku nie należy do ustawowych kompetencji SN. Zatem ewentualne wyeliminowanie przez Trybunał Konstytucyjny z porządku prawnego art. 38d u.p.p. nie może mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie tej sprawy przez sąd *meriti*. Nie jest zatem spełniona przesłanka funkcjonalna warunkująca dopuszczalność wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W odniesieniu natomiast do zarzutu niezgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prokurator zajął stanowisko, że wypowiedzi SN co do przedmiotu kontroli nie są jednoznaczne – w *petitum* pytania prawnego SN wymienił zespół przepisów ustawy o partiach politycznych, a pośród nich, jako wiodący, art. 38a ust. 2 pkt 4 tejże ustawy, z którym w łączności związkowej mają pozostawać art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych. Tymczasem z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, że za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie jest uznawany jedynie art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., i to w całości, a nie w określonym, szczegółowym zakresie (SN jednoznacznie wykluczył, aby podnoszone wątpliwości konstytucyjne dotyczyły art. 25 ust. 1 czy też art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. i wprost wskazał, że „ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych,

który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały”). Ponadto w uzasadnieniu pytania prawnego SN tłumaczy, że nie wyznacza szczegółowego zakresu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu (przepisów), gdyż byłoby to „w istocie aktem prawotwórczym”, choć jednocześnie stwierdza, że z tego właśnie powodu (niebezpieczeństwa powstania aktu prawotwórczego) „zarzut niekonstytucyjności jest stawiany całemu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez to, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej”.

Wątpliwości Prokuratora pogłębiło wyrażone przez SN przekonanie, że wybór jednego z wielu modeli przywrócenia konstytucyjności jest zadaniem należącym do legitymowanego demokratycznie ustawodawcy, oraz stwierdzenie tego sądu, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie uczyniono określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. (choć w istocie zakres ten, o czym wcześniej była mowa, określono), lecz przepis ten *in toto*.

Prokurator zgodził się z SN, że postulowany przez ten sąd stan zgodny z Konstytucją można w niniejszej sprawie osiągnąć na różne (co najmniej dwa) sposoby: dzięki wprowadzeniu do ustawy o partiach politycznych normy różnicującej skutki naruszenia zawartych w tejże ustawie reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia albo dzięki wprowadzeniu podobnej normy do przepisu regulującego procedurę przyjęcia sprawozdania finansowego partii politycznej, w tym, łącząc brakującą normę albo z art. 38a ust. 1 pkt 1 u.p.p., który zapewnia przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, albo z art. 38a ust. 1 pkt 2 tejże ustawy, który przewiduje przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień – tym bardziej że to ostatnie rozwiązanie, polegające na przyjęciu sprawozdania ze wskazaniem uchybienia polegającego na nieznacznym udziale dochodów niedozwolonych w ogólnej kwocie dochodów, jest już stosowane w mechanizmie finansowania z budżetu państwa komitetów wyborczych partii politycznych (dotacja podmiotowa).

Reasumując powyższe rozważania, Prokurator stwierdził, że określenie w niniejszej sprawie przedmiotu kontroli w proponowany przez SN sposób nie może być uznane za prawidłowe, tym bardziej że sprawa ta została zainicjowana pytaniem prawnym. Pytanie prawne inicjuje bowiem kontrolę konkretną, w której badana jest zgodność z Konstytucją ściśle określonego przepisu (normy prawnej) stanowiącego podstawę wydanego orzeczenia, zaś między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem

sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu (normy prawnej) a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne, musi zachodzić relewantna i ścisła relacja. Tymczasem, zdaniem Prokuratora, SN nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku i nie udowodnił formułowanej tezy, iż źródeł niezgodności kwestionowanej regulacji ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami konstytucyjnej kontroli należy upatrywać w treści art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., a nie innego przepisu tego aktu normatywnego.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że skoro do postulowanego przez SN stanu zgodnego z Konstytucją można w niniejszej sprawie dojść, jak zostało to wyżej wykazane, na co najmniej dwa różne sposoby, to kontrola Trybunału Konstytucyjnego, której przedmiotem byłby art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., oznaczałaby wkroczenie przez Trybunał na grunt zarezerwowany dla ustawodawcy.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie w całości, Prokurator przedstawił stanowisko alternatywne, według którego art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora, kryterium proporcjonalności nie mógłby spełniać mechanizm różnicujący skutki naruszenia reguł finansowania partii politycznych w zależności od przyczyn i skali tego naruszenia przewidujący, na przykład limit wpłat pochodzących z innych niedozwolonych źródeł, w tym wpłat niezidentyfikowanych co do wpłacającej osoby, którego przekroczenie skutkowałoby odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej i, następnie, utratą prawa do subwencji przedmiotowej. Nie jest bowiem możliwe precyzyjne ustalenie, od jakiej granicy przyjęte przez partie polityczne darowizny mają, czy też mogą mieć, istotne znaczenie dla funkcjonowania tychże partii. Subiektywna ocena tej kwestii przez poszczególne partie uniemożliwiłaby weryfikację tej przesłanki przez PKW. Wprowadzenie wspomnianego limitu wpłat nie służyłoby zatem równoprawnej konkurencji partii politycznych, rywalizujących ze sobą w wyborach.

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

Prokurator podkreślił, że Konstytucja nie rozstrzyga o sposobach finansowania partii politycznych, w szczególności nie wymaga, by istniała jakakolwiek forma

subsydiowania ich z budżetu państwa, zaś subsydiowanie partii politycznych przez budżet państwa jest uzasadnione tylko o tyle, o ile służy właściwej realizacji przez partie polityczne ich roli ustrojowej w pluralistycznym państwie demokratycznym.

Prokurator podniósł, że w przyjętym przez ustawodawcę mieszanym systemie finansowania partii politycznych (opartym wprawdzie w znacznej części, ale nie wyłącznie na finansowaniu partii z budżetu państwa), partiom politycznym przekazywane są w formie subwencji przedmiotowych środki z budżetu państwa – a więc środki publiczne, co *per se* uzasadnia wprowadzenie restrykcyjnych reguł związanych zarówno z dystrybucją tych środków, jak i z kontrolą nad ich wydatkowaniem.

Prokurator wskazał także, że praktyka pokazuje, iż pomoc z budżetu państwa nie jest niezbędna do tego, aby partie polityczne mogły przekonać opinię publiczną do swoich założeń i celów politycznych. Od utworzenia nowej partii politycznej do dnia wyborów subwencja z budżetu państwa na działalność statutową partii nie przysługuje, zaś po wyborach partia może ubiegać się o subwencję przedmiotową tylko wtedy, gdy spełni warunki określone w art. 28 ust. 1 u.p.p. (uzyska w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, samodzielnie tworząc komitet wyborczy, albo 6% ważnie oddanych głosów – w ramach koalicji wyborczej).

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

Jeśli chodzi o kontrolę zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 w związku art. 11 ust. 2 Konstytucji, Prokurator podniósł, iż w niniejszej sprawie nie jest to odpowiedni wzorzec kontroli.

4. W piśmie z 18 lipca 2019 r. Sejm wniósł o umorzenie postępowania – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu, przedmiot kontroli określony w pytaniu prawnym należy poddać korekcie i przyjąć, że w niniejszej sprawie wystąpienie Sądu Najwyższego do Trybunału

Konstytucyjnego dotyczy zgodności z Konstytucją wyłącznie art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. Sejm nie ma przy tym wątpliwości, że intencją SN jest, by ocenie hierarchicznej zgodności poddać cały art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Sejm ocenił, że SN nie wywiązał się z obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności w odniesieniu do art. 11 Konstytucji. Z uwagi na to, że pytanie prawne niemal całkowicie pomija treści normatywne wywodzone z tego przepisu (SN odnotował jedynie, że zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania), nie wiadomo nawet, w jakim charakterze w ramach wzorca kontroli ujęte zostały zasada pluralizmu politycznego oraz zasada jawności finansowania partii politycznych. Biorąc pod uwagę, że uregulowany w ustawie o partiach politycznych system sprawozdawczości finansowej partii politycznych – którego elementem jest m.in. kwestionowany przepis – ma służyć realizacji obu zasad prawnych wyrażonych w art. 11 Konstytucji, trudno w tym ostatnim upatrywać budulca do konstruowania norm (samodzielnie lub wspólnie z art. 2 Konstytucji), z którymi art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. potencjalnie pozostawałby w kolizji. Z tych samych względów, zdaniem Sejmu, niemożliwe jest rozpatrywanie art. 11 Konstytucji jako swoistego *decorum* wzmacniającego argumentację na rzecz naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W ocenie Sejmu, w konsekwencji nieprzedstawienia przez SN ani jednego argumentu wskazującego na niezgodność art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji, pytanie prawne w tym zakresie należy umorzyć.

Sejm podniósł, że równoznaczne z brakiem wymaganego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności jest przedstawienie uzasadnienia z formalnego punktu widzenia wadliwego (uzasadnienia pozornego), które również obliuguje Trybunał do umorzenia postępowania. Zdaniem Sejmu, taka sytuacja dotyczy zarzutu niezgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. z art. 2 Konstytucji. Sejm podniósł, że sąd pytający nie podważa zasadności celu zaskarżonej regulacji, który jest racjonalny, uzasadniony i konstytucyjnie legitymizowany – przepis stanowiący przedmiot kontroli zmierza bowiem do urzeczywistnienia zasady jawności finansowania partii politycznych oraz przeciwdziałania korupcji na tym polu. Sąd pytający nie kwestionuje również jego efektywności (skuteczności), lecz jedynie chodzi o nadmierną dolegliwość środka przyjętego do realizacji powyższego celu. Zdaniem Sejmu, w pytaniu prawnym nie zostało jednak wyjaśnione, na czym w istocie polega (w czym się wyraża) uciążliwość dla partii politycznej odrzucenia jej sprawozdania w sytuacji, gdy owa partia – tak jak

w postępowaniu toczącym się ze skargi rozpatrywanej przez SN – nie jest uprawniona do otrzymywania subwencji. Nie wiadomo również, jakie dobra ma na myśli sąd pytający, gdy wskazuje na nieproporcjonalne ich wyważenie przez ustawodawcę. Sejm wyjaśnił dalej, że partia polityczna „Nowoczesna” utraciła *ex lege* prawo do otrzymywania subwencji przez 3 lata w następstwie wydania przez PKW uchwały z 3 października 2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej „Nowoczesna Ryszarda Petru” o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., mocą której nastąpiło odrzucenie wymienionego w jej tytule sprawozdania. Od tej decyzji partia polityczna będąca jej adresatem nie wniosła skargi do SN. W efekcie tych zdarzeń, uchwała PKW z 15 października 2018 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r., zaskarżona przez partię polityczną „Nowoczesna” do SN, nie może ponownie wywołać tego samego skutku – doprowadzić do utraty prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach – ponieważ w chwili podejmowania uchwały przez PKW (15 października 2018 r.) partia polityczna takiego prawa już nie posiadała. Zdaniem Sejmu, w tych okolicznościach treść normatywna art. 38d u.p.p. pozostaje bez związku z postępowaniem prowadzonym przez SN, a w konsekwencji nie może determinować odpowiedzi na rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny pytanie prawne. Jak wskazał Sejm, Sąd Najwyższy nie tylko nie zechciał uczynić tego przepisu przedmiotem kontroli, ale nawet nie mógłby tego zrobić, ze względu na obowiązek respektowania przesłanki funkcjonalnej, której istotą jest wymóg relewancji, czyli wystąpienia zależności między odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed tym sądem. Pytający sąd winien wykazać istotne wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie – nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa.

Sejm odnotował, że zarzuty analogiczne do podniesionych przez sąd pytający, akcentujący nieproporcjonalność skutków prawnych naruszenia przez partię polityczną reguł sprawozdawczości finansowej, bywają formułowane także przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Jednak wszyscy oni również odwołują się do ujętej w art. 38d u.p.p. sankcji finansowej, która jest następstwem odrzucenia sprawozdania.

Nie bagatelizując doniosłości tego zagadnienia prawnego, Sejm uznał jednak, że z przyczyn formalnoprawnych jego rozpoznanie w ramach niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest dopuszczalne.

Podsumowując tę część wywodów, Sejm stwierdził, że SN nie wyjaśnił, na czym polega nieproporcjonalność dolegliwości kwestionowanego przepisu, a okoliczności faktyczne toczącej się przed nim sprawy uniemożliwiają przyjęcie, że chodzi o utratę przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji.

Sejm odniósł się również do pism Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 lutego 2019 r. i 15 kwietnia 2019 r., w których zgłosił on udział w postępowaniu i wyraził swoje stanowisko w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego, wnosząc o stwierdzenie, że 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 niezgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Sejm podniósł, że rola i granice kognicji Rzecznika w procesie kontroli norm zainicjowanej wnioskiem innego uprawnionego podmiotu, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną nie zostały określone przez przepisy *expressis verbis*. Kwestia ta została doprecyzowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Sejmu, przeważa w nim pogląd, że Rzecznik Praw Obywatelskich tylko wtedy korzysta ze swobody określania zakresu przedmiotowego kontroli konstytucyjnej, gdy jest podmiotem samodzielnie inicjującym postępowanie przed Trybunałem na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Rzecznik, przez zgłoszenie swego udziału w sprawie, nie zyskuje prawa rozszerzania zarzutu, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. W konsekwencji, argumentacja Rzecznika może zostać uwzględniona tylko w takim zakresie, w jakim ma ona bezpośredni związek z toczącą się przed Trybunałem sprawą – w granicach wyznaczonych pytaniem prawnym Sądu Najwyższego.

Sejm podniósł, że z uzasadnienia stanowiska Rzecznika wynika ponad wszelką wątpliwość, iż wśród norm odniesienia dodatkowo uwzględnił on zasadę przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą ujęcia sankcji w art. 38d u.p.p., które z uwagi na niedostateczną precyzję wywołało w literaturze pewne wątpliwości interpretacyjne. Zdaniem Sejmu, z uwagi na to, że określony przez Rzecznika wzorzec kontroli (zasada przyzwoitej legislacji) nie został wymieniony w *petitum* ani omówiony w uzasadnieniu pytania prawnego, jego wskazanie nie może być uznane za doprecyzowanie wystąpienia SN i wzięte pod uwagę w niniejszym postępowaniu.

Sejm wskazał również, że udział Rzecznika w postępowaniu nie może służyć naprawieniu braków formalnych lub merytorycznych pytania prawnego. W konsekwencji, przytoczenie przez Rzecznika argumentacji na rzecz niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 11 Konstytucji (notabene jedynie art. 11 ust. 1) pozostaje bez wpływu na sformułowany w tym zakresie przez Sejm wniosek o umorzenie postępowania. Z kolei gdy chodzi o argumentację mającą wspierać zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (rekonstruowanej z art. 2 Konstytucji), to zdaniem Sejmu – podobnie jak w pytaniu prawnym – ogranicza się ona do sankcji ujętej w art. 38d u.p.p., która nie aktualizuje się w sprawie rozpatrywanej przez SN. Sejm podkreślił, że udział Rzecznika w postępowaniu służącym kontroli konkretnej nie może przeistoczyć jej w kontrolę abstrakcyjną.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej – podmiotem inicjującym kontrolę konstytucyjną w trybie pytania prawnego może być wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej – kontrola jest ograniczona jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) funkcjonalnej – od odpowiedzi na pytanie prawne ma zależeć rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Powyższe wymagania konkretyzuje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z jej art. 52, pytanie prawne ma formę postanowienia i zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego

uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało przedstawione.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93 i powołane tam orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że na każdym etapie postępowania przed Trybunałem należy badać, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych – zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych wspólnych zarówno dla kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej (zob. np. postanowienie TK z 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

2. Po zbadaniu powołanego w *petitum* pytania prawnego Sądu Najwyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie odpowiada ono wymogom wynikającym z Konstytucji oraz z wyżej powołanej ustawy – dotknięte jest poważnymi wadami, które implikują konieczność umorzenia postępowania.

2.1. Zakres aktu normatywnego przedstawianego przez sąd do zbadania Trybunałowi Konstytucyjnemu za każdym razem wyznacza sentencja postanowienia formułującego pytanie prawne – w badanym wypadku jest to sentencja postanowienia Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I NSW 14/18. Z uwagi na jej treść, formalnie konieczne było, by przyjąć, że pytanie obejmuje: art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 372; dalej: ustawa o partiach politycznych, u.p.p.). W takim zatem zakresie – w odniesieniu do wszystkich powołanych w sentencji przepisów – aktualizowały się wszystkie wymogi wskazane przez Trybunał w punkcie 1, cz. II niniejszego uzasadnienia. Tymczasem SN nie tylko nie podjął próby wykazania i uzasadnienia niekonstytucyjności wszystkich przepisów wskazanych w sentencji postanowienia wyrażającego pytanie prawne (w szczególności: określonych jako „związkowe”), ale nawet wyraźnie akcentował przekonanie o całkowitej poprawności jednego z nich, stwierdzając, że:

– „(...) nie ma wątpliwości, że niezgodność z Konstytucją nie dotyczy samego art. 38a ust. 1 pkt 3 – ten bowiem tworzy potrzebną i niewadliwą podstawę do odrzucania przez PKW sprawozdań finansowych złożonych z naruszeniem prawa. Przepis ten został wskazany zatem tylko jako przepis związkowy”.

Co więcej, w uzasadnieniu postanowienia wyrażającego pytanie prawne – niejako zaprzeczając treści sentencji tegoż postanowienia – Sąd Najwyższy zastrzegł, że nie kwestionuje konstytucyjności przepisów „związkowych” i nie przedstawia ich Trybunałowi Konstytucyjnemu do zbadania. Wywodził wszakże, że:

– „Przedmiotem kontroli konstytucyjności nie jest również art. 25 ust. 1 ustawy – ten bowiem określa niewadliwie reguły kwalifikowania «wartości niepieniężnych oraz pieniężnych» odpowiednio do zbiorów: środki dozwolone albo środki niedozwolone. Przepis ten został powołany w konsekwencji tylko jako przepis związkowy”.

– „Przedmiotem zaskarżenia nie jest także przepis określający skutek odrzucenia sprawozdania finansowego – art. 38d ustawy o partiach politycznych. Również on został powołany tylko jako przepis związkowy”.

Z treści postanowienia definiującego badane pytanie prawne wynika w istocie, że SN uznał za konieczne wyświetlenie Trybunałowi Konstytucyjnemu niektórych kontekstów systemowych funkcjonowania art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – a za właściwe miejsce do ich wyświetlenia uznał sentencję postanowienia wyrażającego pytanie prawne. Nazwał je przy tym przepisami „związkowymi”. Potwierdzeniem zasadności przedstawionej konstatacji może być na przykład wywód SN, według którego:

„Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych (...). Dla oceny zaskarżonego przepisu mają także znaczenie inne przepisy ustawy o partiach politycznych, jakkolwiek ich wpływ na ocenę skargi jest mniejszy, z tego względu Sąd Najwyższy nie zdecydował się na wskazanie ich w treści postanowienia jako przepisów związkowych. Chodzi w szczególności o te elementy art. 38 ustawy o partiach politycznych, które gwarantują rzetelność i transparentność postępowania w sprawach finansowania partii politycznych”.

W odniesieniu do wyżej opisanej praktyki, Trybunał Konstytucyjny stwierdził po pierwsze, że dopuszcza możliwość wskazywania w pytaniu prawnym także przepisów „związkowych”. Jednak od strony formalnej, według stanowiska Trybunału, konieczne jest, by przyjąć, że przez przepisy „związkowe” rozumieć należy przepisy dookreślające kształt normy prawnej przedstawianej Trybunałowi do zbadania – także w odniesieniu

do tak rozumianych przepisów związkowych za każdym razem aktualizują się jednak konstytucyjne i ustawowe wymogi stawiane pytaniom prawnym, przypomniane przez Trybunał na wstępie niniejszego uzasadnienia.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny oczywiście dopuszcza także możliwość wyświetlania różnych kontekstów normatywnych funkcjonowania przepisów, które według intencji podmiotu inicjującego postępowanie mają zostać przez Trybunał przeanalizowane. Jeżeli jednak intencją podmiotu inicjującego postępowanie nie jest badanie przez Trybunał ich konstytucyjności, właściwym miejscem do ich wyświetlenia jest uzasadnienie postanowienia wyrażającego pytanie prawne, a nie jego sentencja, gdyż ta formalnie wyznacza zakres pytania prawnego i jest wiążąca dla Trybunału. Trybunał Konstytucyjny zaznacza przy tym, że może rodzić przynajmniej wątpliwości zasadność nazywania różnych kontekstów normatywnych funkcjonowania konkretnej regulacji prawnej „przepisami związkowymi”. Według Trybunału Konstytucyjnego, praktyka taka może prowadzić do nieporozumień, wynikających z zacierania różnicy pomiędzy przepisami traktowanymi jako „związkowe” w tym znaczeniu, że dookreślają one kształt kwestionowanej normy prawnej, i przepisami, które takimi już nie są, lecz wyznaczają tylko kontekst systemowy funkcjonowania określonej normy prawnej. Wątpliwości i nieporozumienia multiplikować może też uznanie przez SN art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p. („Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania odrzuca sprawozdanie”) za przepis „związkowy” w relacji do regulacji objętej art. 38a ust. 2 pkt 4 tejże ustawy, który rozstrzyga, że „Odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych”. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, to art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. może być traktowany jako przepis „związkowy” w relacji do art. 38a ust. 1 pkt 3 tejże ustawy – w tym znaczeniu, że dookreśla kształt normy prawnej, rekonstruowanej na podstawie art. 38a u.p.p.

W kontekście podniesionego problemu, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sposób, w jaki SN próbuje zrekonstruować przedstawianą do zbadania normę prawną, może rodzić zasadnicze zastrzeżenia także z innego jeszcze powodu. Sąd Najwyższy nie wyjaśnia bowiem dlaczego zagadnienie wypadków „niewielkich” lub „znikomych” – wskazane Trybunałowi jako problem konstytucyjny – lokuje jedynie na poziomie art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., podczas gdy jest oczywiste, że może się ono aktualizować w analogicznym kształcie także w związku z różnymi stanami faktycznymi objętymi zakresem regulacyjnym innych przepisów zamieszczonych w art. 38a ust. 2 tejże ustawy.

To znaczy, że gdyby nawet Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoim orzeczeniem, że zagadnienie przypadków „niewielkich” lub „znikomych” jest istotnie problemem konstytucyjnym, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – z powodu sposobu, w jaki SN sformułował pytanie prawne – nie mogłoby sanować treści art. 38a ust. 2 u.p.p. w sposób kompleksowy i zupełny, lecz jedynie mogłoby to nastąpić w sposób bardzo szczątkowy i selektywny. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, skoro SN uznał problem wypadków „niewielkich” lub „znikomych” za problem konstytucyjny, powinien był dokonać na podstawie art. 38a ust. 2 u.p.p. poprawnej rekonstrukcji stosownej normy prawnej, rozważyć, w jakim zakresie wskazany problem jej dotyka – i na tej podstawie sformułować pytanie prawne, dbając o adekwatność pomiędzy treścią pytania prawnego a rzeczywistym zakresem problemu, uznanego przez SN za problem konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie nie podziela przy tym poglądu SN, że „(...) szczegółowe wyznaczenie «zakresu» niekonstytucyjności aktu normatywnego, którego eliminacja mogłaby sanować ustawę o partiach politycznych, byłoby w istocie aktem prawotwórczym”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził dalej, że SN nie rozwinął wystarczająco stwierdzenia, że: „(...) zarzut wprowadzie kieruje się przeciwko nieproporcjonalności odpowiedzialności obiektywnej partii za naruszenia reguł finansowania, ale nie jest to zarzut samodzielny i wyłączny. Jego uwzględnienie nie pozwala też precyzyjnie określić skutku derogacyjnego ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego” – cytowany wywód zachowuje mocno enigmatyczny charakter.

Podsumowując – treść postanowienia SN, wyrażającego badane pytanie prawne, jest niekonsekwentna i wewnętrznie sprzeczna. Próbuje wykazać i uzasadnić problem konstytucyjny, SN nie uczynił zadość konstytucyjnym i ustawowym wymogom, jakimi obwarowane zostały pytania prawne kierowane do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Uzasadnienie ma charakter bardzo szczątkowy i selektywny. Sposób, w jaki SN próbuje zrekonstruować przedstawianą do zbadania normę prawną – i w jaki operuje pojęciem „przepis związkowy” – rodzi zasadnicze, wyżej przedstawione, zastrzeżenia.

2.2. Zarówno z sentencji jak i z uzasadnienia postanowienia, którym SN przedstawił rozpoznawane pytanie prawne, wynika – tym razem wyjątkowo zgodnie – że SN oczekuje zbadania konstytucyjności art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. Przedstawione przez SN uzasadnienie powodów jego niezgodności z Konstytucją jest jednak dalece

niewystarczające – ma bardzo wąski, zakresowy charakter. Wszakże SN wywodzi w tym aspekcie, że:

– „Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest artykuł 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Przepis ten może być niezgodny z Konstytucją RP przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy”.

– „W przypadku ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego zarzutu niezgodności przepisu z Konstytucją RP, to na ustawodawcy spoczywać będzie ciężar szczegółowego określenia kryteriów, według których niektóre finansowe naruszenia mogłyby być uznane za niewielkie lub znikome a przez to w żadnym stopniu nie zagrażające zasadzie jawności i transparentności finansowania partii politycznych”.

Z powołanych cytatów jednoznacznie wynika, że zastrzeżenia konstytucyjne SN dotyczą wąskiego zakresu regulacyjnego art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., to jest zakresu, w jakim obejmuje on jedynie wypadki finansowych naruszeń, jakich dopuszcza się partia, a które mogą być kwalifikowane jako „niewielkie” lub „znikome”. Pomijając już nawet problem wyrażający się w pytaniu, czy – jak sugeruje SN – wypadki takie rzeczywiście w żadnym stopniu nie zagrażają zasadzie jawności i transparentności finansowania partii politycznych, podkreślenia wymaga to, że zakres regulacyjny rozważanego przepisu obejmuje także całą gamę wypadków innych niż „niewielkie” lub „znikome”, w tym na przykład wypadki z różnych powodów rażące, drastyczne i oczywiste. Skoro SN ma wątpliwości konstytucyjne dotyczące także tego zakresu regulacyjnego art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., powinien także w tym aspekcie uczynić zadość wymogom konstytucyjnym i ustawowym, to jest podjąć chociaż próbę wykazania i uzasadnienia problemu konstytucyjnego w odniesieniu do wskazanego zakresu regulacyjnego powołanego przepisu – czego jednak nie uczynił.

Brakiem konsekwencji, brakiem logiki i brakiem spójności naznaczone są wywody SN, który eksponuje jedynie problem objęcia zakresem regulacyjnym – wynikającym z art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – wypadków naruszeń finansowych „niewielkich” oraz „znikomych”, i jednocześnie stwierdza, że „Pytanie prawne nie zmierza do zakwestionowania tylko określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych”. Dla uzasadnienia wskazanego stanu rzeczy, SN podnosi, że:

„Nie jest (...) rolą Sądu Najwyższego abstrakcyjne konstruowanie modeli legislacyjnych pozwalających na uznanie kwestionowanej regulacji za zgodną z Konstytucją ani wybór jednego modelu z wielu możliwych. Zadanie to niewątpliwie należy do legitymowanego demokratycznie ustawodawcy”.

Trybunał Konstytucyjny oczywiście podziela cytowane stanowisko. Jednak nie może być ono postrzegane jako takie, które stanowi przeszkodę do precyzyjnego i szczegółowego zdefiniowania i uzasadnienia zakresu wątpliwości konstytucyjnych, ani też jako takie, które może uwalniać SN od wypełnienia tego konstytucyjnego i ustawowego wymogu, wyraźnie sprecyzowanego zarówno przez ustrojodawcę, jak i przez ustawodawcę.

Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, potrzebne było także antycypowanie przez SN możliwych skutków ewentualnego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją całego zakresu regulacyjnego wynikającego z art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – tak szeroko, jak wnosił o to SN w treści pytania prawnego. Wszakże orzeczenie takie musiałoby w szczególności oznaczać usunięcie z systemu prawa przepisu stanowiącego podstawę odrzucania przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) także takich sprawozdań, które sporządzone zostały w związku z bardzo znaczącymi, a nawet rażącymi i drastycznymi, wypadkami przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych ze źródeł niedozwolonych.

2.3. Jak już wyżej zaznaczono, zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Według stanowiska Trybunału, SN w treści pytania prawnego nie wykazał skutecznie, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Sąd Najwyższy nie wskazał, jaki charakter prawny ma postępowanie toczące się przed nim w relacji do postępowania przeprowadzonego wcześniej przez PKW, nie wskazał, na jakich dokładnie przepisach opiera swoje procedowanie, nie wskazał, z jakich przepisów wywodzi podstawy do ewentualnego uchylecia postanowienia PKW, nie wskazał, na jakich przepisach opiera katalog podstaw takiego uchylecia, w tym zwłaszcza nie wskazał, na jakiej podstawie formalnoprawnej sytuuje pośród nich orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przypomina w tym kontekście, że zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego,

na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Sąd zwracający się z pytaniem prawnym, wykazując spełnienie przesłanki funkcjonalnej, jest zatem zobowiązany szczegółowo wskazać, jakie przepisy uznaje za „właściwe dla danego postępowania”, jaki tryb i jakie zasady postępowania z nich wywodzi. Jest zobowiązany także szczegółowo wskazać, jaki w konkretnym wypadku ustala skutek ewentualnego orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, i wyjaśnić, z jakiej podstawy prawnej go wyprowadza, odrzucając inne konstytucyjnie możliwe opcje („wznowienie postępowania”, „uchylenie decyzji”, „inne rozstrzygnięcie”). W naszkicowanej perspektywie, całkowicie niewystarczający dla wykazania przesłanki funkcjonalnej jest wywód SN, przedstawiony w tym celu Trybunałowi, a ograniczający się w istocie jedynie do następujących stwierdzeń:

„Ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Gdyby natomiast przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych był zgodny z Konstytucją, wówczas skarga nie byłaby uzasadniona. Państwowa Komisja Wyborcza poddała ten przepis wykładni zgodnej z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz prawidłowo zastosowała do ustalonego [stanu] faktycznego”.

Czyniąc przedstawione uwagi, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że dostrzega problem wynikający z dość lakonicznej i szcątkowej regulacji postępowania przed SN na gruncie ustawy o partiach politycznych, opartej na art. 34b i art. 38b tejże ustawy, nakazujących stosowanie w tym postępowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Problem ten nie może być jednak przedmiotem szerszej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w związku z badanym pytaniem prawnym, gdyż nie jest on przedmiotem tegoż pytania. Wystarczające jest podkreślenie, że kształt regulacji dotyczących postępowania przed SN na gruncie ustawy o partiach politycznych – przyjmując nawet, że może on rodzić daleko idące wątpliwości i zastrzeżenia (w tym zwłaszcza z punktu widzenia kryteriów racjonalności, szczegółowości i kompletności) – nie może być jednak podstawą dowolności

postępowania i nie może zwalniać SN od wyraźnego, szczegółowego i pełnego odniesienia się w pytaniu prawnym do wszystkich wyżej wskazanych kwestii dla wykazania przesłanki funkcjonalnej. Tym bardziej, że zgodnie z art. 34b ust. 4 u.p.p., do którego odsyła także art. 38b tejże ustawy, jeżeli SN uzna skargę na postanowienie PKW za zasadną, PKW niezwłocznie wydaje postanowienie o przyjęciu informacji (art. 34b ust. 4 u.p.p.) bądź sprawozdania (art. 38b *in fine* u.p.p. w związku z art. 34b ust. 4 tejże ustawy). Treść powołanego przepisu domagała się wskazania przez SN, na jakiej podstawie prawnej wywodzi, że skarga na postanowienie PKW może być uznana „za zasadną” także wówczas, gdy w treści skargi nie jest podnoszony zarzut niekonstytucyjności przepisów, na których oparte jest skarżone postanowienie – a to wydane zostało na podstawie przepisów, które w chwili orzekania przez PKW, ponad wszelką wątpliwość, objęte są domniemaniem zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w tym kontekście, że SN powinien był także rozważyć, czy w ogóle wolno przyjmować, że ustawodawca dopuścił możliwość sytuowania pośród powodów „zasadności” skargi także ewentualnej niekonstytucyjności przepisów, stanowiących podstawę postanowienia PKW, skoro automatycznym skutkiem uznania skargi za zasadną jest obowiązek przyjęcia sprawozdania przez PKW, co w konsekwencji, przy takiej interpretacji powołanych przepisów, musiałyby oznaczać, że ustawodawca, wbrew regule nakazującej domniemywać jego racjonalność, narzuca PKW obowiązek przyjęcia sprawozdania dotkniętego nawet najbardziej rażącymi i drastycznymi wadami oraz nieprawidłowościami.

2.4. W charakterze wzorców kontroli SN powołał związkowo art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ustanawiają one – w charakterze podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej – zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz jawności ich finansowania. Sąd Najwyższy – wbrew wymogom konstytucyjnym i ustawowym – nie wskazał jednak, w jaki sposób zakaz przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych ze źródeł niedozwolonych (art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p.) może godzić w wolność tworzenia i działania partii politycznych bądź w jawność ich finansowania.

3. Jak już wyżej zaznaczono, art. 193 Konstytucji oraz art. 52 u.o.t.p.TK nakładają na sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego określone wymagania formalne, warunkujące skuteczne zainicjowanie postępowania kontrolnego w tym trybie. Trybunał Konstytucyjny dostrzega potrzebę unikania w każdym wypadku nadmiernego formalizmu, jednakże nie jest władny, by przełamać warunki i ramy prawne

kategorycznie ustalone przez ustrojodawcę oraz przez prawodawcę i zwolnić kogokolwiek – w szczególności profesjonalny podmiot, jakim jest SN – z wypełnienia konstytucyjnych oraz ustawowych wymogów, jasno zdefiniowanych przez obowiązujące przepisy w odniesieniu do pytań prawnych kierowanych do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w świetle wymogów określonych w odniesieniu do pytań prawnych na poziomie konstytucyjnym i na poziomie ustawowym, każda z wyżej opisanych wad pytania prawnego (cz. II, pkt. 2.1-2.4 niniejszego uzasadnienia) – skierowanego do Trybunału przez SN postanowieniem z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I NSW 14/18 – stanowić może samoistną i całkowicie wystarczającą podstawę umorzenia postępowania w rozpoznawanej sprawie.

5. W uzasadnieniu pytania prawnego, Sąd Najwyższy wywiódł, że:

„Zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz zasada jawności finansowania partii politycznych wynika z art. 11 Konstytucji RP. (...) Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa (choćby w postaci subwencji) wymaga ścisłego przestrzegania przez nie reguł określonych przez ustawodawcę”.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wynikające z cytowanego wyводу – tyle tylko, że może być ono traktowane jako ukierunkowane na wykazywanie przez SN zgodności z Konstytucją objętych pytaniem przepisów, a nie: uzasadnianie ich niekonstytucyjności.

Sąd Najwyższy zdaje się rezygnować z prób uzasadniania niekonstytucyjności objętych pytaniem przepisów – na rzecz wykazywania ich zgodności z Konstytucją – także wówczas, gdy podnosi, że:

„Poszanowanie zasady proporcjonalności (...) oznacza, że nie można stosować jedynie sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2004 r., SK 31/04). W konsekwencji, zauważyć trzeba, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie ustanawia najbardziej dotkliwej sankcji spośród tych, którymi posłużył się w tej ustawie prawodawca. Artykuł 38c ustawy nakazuje bowiem sądowi,

na wniosek PKW, wykreślić partię polityczną z ewidencji w przypadku stwierdzenia, że nie złożyła ona w terminie sprawozdania finansowego”.

Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, SN trafnie dostrzegł, że:

„W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przyjęty model ustawowy zapewnia skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), ponieważ określa w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych. Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (bez względu na kwoty, jakich naruszenie to dotyczy) przesądza – stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 1 [3 – przyp.] i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych – o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej (postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III SW 72/14, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2002 r., III SW 21/02)”.

Znowu jednak, wyżej wskazane walory regulacji objętych pytaniem prawnym – skierowanym do Trybunału – nie mogą stanowić uzasadnienia ich niekonstytucyjności. Mogą być natomiast źródłem argumentów idących w przeciwnym kierunku, to jest w stronę obrony ich racji bytu i aktualnego kształtu regulacyjnego, także w oparciu o argumenty natury konstytucyjnoprawnej.

6. Mając na uwadze wywody przedstawione w uzasadnieniu pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawodawca na gruncie art. 38a ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 38 ust. 2 u.p.p. w istocie rozróżnił wypadki takich uchybień, które nie powodują odrzucenia sprawozdania, i takich uchybień, które pociągają za sobą taki skutek. W świetle powołanych przepisów, PKW jest zobowiązana przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem uchybień innych niż wymienione w art. 38a ust. 2 i ust. 3 powołanej ustawy. Jak zauważa sam SN w uzasadnieniu skierowanego do Trybunału pytania, „typizacja uchybień mniejszej wagi nie jest konieczna, ponieważ ustawodawca określił taksatywnie przypadki poważnych naruszeń będących podstawą odrzucenia sprawozdania w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych”.

Sąd Najwyższy trafnie konstatuje przy tym, że:

„Istotnym elementem kontekstu normatywnego zaskarżonego pytaniem prawnym przepisu jest art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania: 1) przyjmuje

sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień; 3) odrzuca sprawozdanie.

Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że rozstrzygnięcia PKW nie bazują na dychotomicznym podziale. Państwowa Komisja Wyborcza może bowiem nie tylko odrzucić sprawozdanie, zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy, ale także je przyjąć albo przyjąć ze wskazaniem uchybień”.

Co więcej, SN wskazuje Trybunałowi, że:

„W niniejszej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza wskazała partii szereg uchybień, które nie doprowadziły do automatycznego odrzucenia sprawozdania, lecz w dialogu zostały przez PKW i partię wyjaśnione lub usunięte. Tylko kluczowe nieusuwalne uchybienia objęte zakresem normowania art. 25 ust. 1 ustawy stały się przyczyną odrzucenia sprawozdania”.

Wobec okoliczności wyżej podniesionych, wyraźnie dostrzeganych przez sam SN, Trybunał Konstytucyjny nie mógł uznać, że tenże sąd uczynił zadość wymogowi wystarczającego zdefiniowania i uzasadnienia przedstawianego Trybunałowi problemu konstytucyjnego. Trybunał podkreśla przy tym, że nie może być uznana za zasadną optyka oparta na skierowaniu uwagi na treści art. 38a ust. 2 u.p.p., w oderwaniu od treści art. 38a ust. 1 tejże ustawy. Prawidłowa rekonstrukcja normy prawnej, wynikającej z przepisów wskazywanych przez SN, wymaga w szczególności rozpatrywania kwestii proporcjonalności w kontekście treści całego art. 38a powoływanej ustawy, a nie tylko regulacji wynikającej z art. 38a ust. 2 pkt 4 tejże ustawy. Takie rozszerzenie perspektywy rekonstrukcyjnej, wynikającej na poziomie normatywnym w oczywisty sposób z analizowanej ustawy, powoduje, że argumentacja przedstawiona przez SN dla uzasadnienia naruszenia zasady proporcjonalności musi być uznana za dalece niewystarczającą, zwłaszcza że powiązana została z niejasnym wywodem, według którego:

„Wychodzić można z założenia, że naruszenia reguł finansowania partii politycznych o nieznacznym charakterze, którym nie towarzyszy ryzyko korupcji przed którym chronić ma stworzony w 2001 r. model regulacyjny, w sposób nieproporcjonalny (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*) dokonuje wyważenia kolidujących dóbr”.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu pytania prawnego w istocie nie wskazał, jakiego rodzaju „wyważenie kolidujących dóbr” ma na uwadze – wszakże przyjmowanie i pozyskiwanie przez partię polityczną środków finansowych ze źródeł niedozwolonych nie może być ujmowane w kategoriach wartości konstytucyjnej czy konstytucyjnego

dobra, zdolnego do generowania konfliktów aksjologicznych i wchodzenia w kolizje z innymi dobrami czy wartościami konstytucyjnymi.

7. Mając na uwadze wszystkie wyżej przedstawione racje i okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara