

Joanna Uliasz¹

**Władza sędownicza wobec partii politycznych w Polsce
– zagadnienia wybrane²**

I

Władzę sędowniczą w Polsce sprawują zgodnie z treścią art. 10 Konstytucji z 1997 r.³ sądy i trybunały. Zgodnie z art. 175 Konstytucji sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, Trybunały zaś powołane są do wykonywania innych zadań, wskazanych przepisami Ustawy Zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny, określany jako „sąd prawa”, zajmuje się przede wszystkim kontrolą treści i hierarchicznej zgodności norm prawnych. Trybunał Stanu natomiast rozstrzyga o odpowiedzialności konstytucyjnej najważniejszych osób w państwie.

W zakresie kontroli nad partiami politycznymi zgodnie z art. 188 ust. 4 Trybunał Konstytucyjny wypowiada się o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Kontrola zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych sprawowana przez Trybunał realizowana jest w formie: a) kontroli prewencyjnej, określanej też jako profilaktyczna, do której odnosi się art. 56 ustawy o TK⁴, w którym mowa o celach partii politycznych określonych w statucie lub programie bądź b) kontroli represyj-

¹ Autorka jest asystentem w Zakładzie Ustrojów Państw Europejskich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na III Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Waplewie w dniach 5–7 kwietnia 2011 r.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁴ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

nej, zwanej też następczą, do której mają zastosowanie art. 57 i art. 58 ustawy o TK, w których mowa o działalności partii politycznych.

Z kontrolą prewencyjną mamy do czynienia w procesie powstawania partii, na etapie rozpatrywania przez Sąd Okręgowy w Warszawie wniosku o wpis do ewidencji partii politycznych (art. 14 ustawy o partiach politycznych⁵, dalej u.p.p.), a także w przypadku zgłoszenia do tegoż sądu wniosku o wpis do ewidencji partii politycznych zmian wprowadzonych w statucie (art. 21 u.p.p.). „W takim wypadku zadaniem Trybunału jest dokonanie wykładni statutu, programu i innych dokumentów, na których ma się opierać działalność partii, odtworzenie na tej podstawie jej celów lub zasad działania oraz – ostatecznie – skonfrontowanie ich ze standardami konstytucyjnymi. Z samej natury kontroli prewencyjnej wynika, że nie może ona prowadzić do delegalizacji partii, która wszak jeszcze albo nie istnieje, albo jeszcze nie ma w swym statucie celów wykazujących niezgodność z Konstytucją. Celem tej kontroli jest jedynie zapobieżenie wpisowi do ewidencji partii lub zmian w statucie partii, które są niezgodne z Konstytucją”⁶.

Kontrola represyjna dotyczy działalności partii politycznych. Ma miejsce wówczas, gdy zachodzą wątpliwości, czy działalność partii już wpisanej do ewidencji partii politycznych jest zgodna z Konstytucją. Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych mogą wносить jedynie podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji⁷. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w celu ustalenia, czy dowody zgłoszone przez wnioskodawcę wskazują na niezgodność z Konstytucją działań zarzucanych danej partii. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności działalności partii politycznej z Konstytucją skutkuje wykreśleniem wpisu partii politycznej z ewidencji i jej likwidacją⁸.

⁵ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2001, Nr 79, poz. 857, ze zm.)

⁶ Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., Pp 1/08, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 115.

⁷ Podmiotami wskazanymi w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji są: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich.

⁸ Zob. cytowane uprzednio postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r.

Na podstawie art. 56 ustawy o TK wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii politycznych, określonych w statucie lub w programie (kontrola prewencyjna), Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Zgodnie zaś z art. 57 ustawy o TK wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych (kontrola następcza) Trybunał rozpoznaje, stosując odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego. Art. 58 ustawy o TK daje Trybunałowi możliwość zlecenia Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenia w określonym zakresie dochodzenia w sprawie zgodności działalności partii politycznej z Konstytucją celem zebrania i utrwalenia dowodów.

Kontrolę prewencyjną Trybunał Konstytucyjny zastosował po raz pierwszy w 2000 r. na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie wobec Partii Chrześcijańska Demokracja III RP (związanej z L. Wałęsą). „Konkretnie chodziło o postanowienie statutu, według którego przewodniczący Partii miał nieograniczoną kompetencję do powoływania i odwoływania przewodniczących zarządów regionalnych”⁹. Badając sprawę, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jedynymi ograniczeniami w wolności tworzenia i działania partii politycznych są te, wynikające z art. 11, 13 i 58 Konstytucji. Przypomniawszy także, że zawarty w art. 8 ustawy o partiach politycznych nakaz kształtowania struktur oraz zasad działania partii politycznych zgodnie z zasadami demokracji, musi być wykładany w powiązaniu z owymi przepisami konstytucji. Uznał jednocześnie, że „swoboda kształtowania wewnętrznych struktur i zasad funkcjonowania partii nie może być ograniczana, jak długo korzystanie z niej nie koliduje ze spełnianiem przez partię jej konstytucyjnej roli i nie przekłada się bezpośrednio na niedemokratyczne metody wpływania na politykę państwa”¹⁰. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wykładnia językowa art. 8 ustąpić musi wykładni systemowej i funkcjonalnej”¹¹. Bazując na przyjętych założeniach, TK dokonał całościowej oceny treści statutu w oparciu o wskazane wcześniej przepisy Konstytucji i orzekł, że zasady wyboru wszystkich organów partii CHDRP mogą budzić wątpliwości. Niemniej jednak „trzeba mieć na uwadze, że autonomia kształtowania wewnętrznych

⁹ Omówienie wyroku TK z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58

struktur jest pochodną wolności tworzenia partii. Ingerencja zewnętrzna może wchodzić w grę wtedy, gdy struktura taka w sposób jednoznaczny i oczywisty odbiega od standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości. W razie wątpliwości domniemanie przemawia za zgodnością z konstytucją¹². W związku z tym, że w omawianym przypadku Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się oczywistej i jednoznacznej niezgodności, ostatecznie orzekł o zgodności przepisów statutu Chrześcijańskiej Demokracji III Rzeczypospolitej Polskiej z Konstytucją.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. kontrolę represyjną wobec partii politycznych, na wniosek Marszałków Sejmu V i VI kadencji, Trybunał Konstytucyjny podejmował dwukrotnie. Oba przypadki dotyczyły Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej. Za pierwszym razem, w 2007 r., Marszałek Sejmu V kadencji zasygnalizował Trybunałowi, że przed wyborami parlamentarnymi do Sejmu władze partii podjęły decyzję o uzależnieniu biernego prawa wyborczego z ramienia Samoobrony od uprzedniego podpisania weksla *in blanco* wraz z deklaracją wekslową. Postępowanie przed TK, z powodu dyskontynuacji prac parlamentu, zostało umorzone¹³. Po raz drugi, w 2010 r., Marszałek Sejmu VI kadencji wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że działalność partii politycznej Samoobrona RP jest niezgodna z art. 11 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, stanowiącym, że „partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich”, oraz z art. 104 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”.

Samoobrona RP uzależniła „możliwości kandydowania w wyborach do Sejmu, Senatu oraz Parlamentu Europejskiego z listy Komitetu Wyborczego Samoobrona RP od podpisania umowy zobowiązującej do zapłaty określonej kwoty w zamian za możliwość korzystania z symbolu Związku Zawodowego Rolnictwa Samoobrona oraz wypełnienia weksła własnego *in blanco*, którego uzupełnienie i płatność zostały uzależnione od utraty członkostwa partii Samoobrona RP lub Klubu parlamentarnego Samoobrona RP”¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny w omawianej sprawie umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Argumentował, że ustawa o partiach politycznych nie przewiduje stopniowości sankcji w przypad-

¹² Ibidem.

¹³ Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2007 r., Pp 1/07, OTK ZU, nr 11A, poz. 165.

¹⁴ Zob. cytowane uprzednio postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r.

ku niezgodnej z Konstytucją działalności partii politycznej. Jedyłą sankcją za orzeczoną przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność działalności partii politycznej jest wykreślenie jej wpisu z ewidencji partii i likwidacja. Trybunał podkreślił, że wzorcem kontroli konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych mogą być różne przepisy ustawy zasadniczej, ale tylko w art. 13 Konstytucji ustrojodawca sformułował wyraźny zakaz istnienia tylko tych partii politycznych, które odwołują się „w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Artykuł 13 Konstytucji zaś wprowadza wyjątek od zasady pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji) – i jako taki nie może być interpretowany rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*)¹⁵. „Trybunał Konstytucyjny orzekając w rozpatrywanej sprawie negatywnie ocenił działalność partii politycznej Samoobrona RP polegającą na zawieraniu umów cywilnoprawnych zabezpieczonych weksłami. Jednakże delegalizacja partii politycznej w związku z jej działalnością, jako najsurowsza z form ingerencji państwa w zasadę pluralizmu politycznego, jest możliwa tylko w przypadkach gdy podstawą rozstrzygnięcia będzie – samodzielnie lub w związku z innymi przepisami – art. 13 Konstytucji”¹⁶.

Do wspomnianego postanowienia dwóch sędziów TK – Z. Cieślak i T. Liszcz – złożyło zdanie odrębne i przedstawiło zbliżoną argumentację, iż Trybunał powinien dokonać rozróżnienia na orzekanie o niezgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją i na orzekanie o sprzeczności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją. Z. Cieślak doprecyzował, że jedynie stwierdzenie wystąpienia przez sąd konstytucyjny kwalifikowanej postaci niezgodności działalności z Konstytucją (tj. „sprzeczności”) będzie równoznaczne z delegacją partii¹⁷. Nie podzielił on także stanowiska, reprezentowanego w doktrynie przez M. Chmaja, jakoby zróżnicowanie terminologiczne (niezgodność – sprzeczność, przyp. au-

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08.

torą), występujące w Konstytucji i przepisach ustawy o partiach politycznych było „pomyłką legislacyjną”¹⁸.

II

Rozważając relację pomiędzy władzą sądowniczą a partiami politycznymi, należy koniecznie odnieść się do uprawnień sądu rejestrowego wobec tych partii, które wystąpiły z wnioskiem o wpis do ewidencji partii politycznych.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, partia polityczna może korzystać z praw wynikających z ustawy (np.: nazwa, skrót nazwy i symbol graficzny partii politycznej zgłoszonej do ewidencji korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych, partia może otrzymywać subwencje) po uzyskaniu wpisu do ewidencji partii politycznych. Partia wraz z wpisem nabywa osobowość prawną (art. 16 u.p.p.), a konsekwencji zdolność prawną i pełną zdolność do czynności prawnych, w tym także zdolność sądową. Wpis, o którym mowa wyżej, ma charakter konstytutywny. Przeważający pozostaje w doktrynie pogląd, że przepisy Konstytucji nie wykluczają możliwości istnienia partii niezarejestrowanych¹⁹, które, co należy podkreślić, mają niezwykle ograniczone pole działania. Przepisy nie nakładają „ustawowego obowiązku zgłaszania partii do ewidencji partii politycznych. Zgłoszenie takie jest zawsze wyrazem woli samej partii politycznej”²⁰.

Sądem, który prowadzi ewidencję zarejestrowanych w Polsce partii politycznych jest Sąd Okręgowy w Warszawie, VII Wydział Cywilny Rejestrowy. Obecnie wpisanych do ewidencji jest 79 partii politycznych²¹.

¹⁸ Zob. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 168.

¹⁹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzczeński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 180–181; M. Chmaj, *Partie polityczne*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 27. Odmienne: M. Granat, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2000, s. 151 oraz J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001, s. 194–195.

²⁰ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 146.

²¹ Wykaz partii politycznych jest dostępny na stronie internetowej PKW, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=22010&layout=1 (28.03.2011).

Zgłoszenie partii politycznej do ewidencji powinno spełniać określone przesłanki formalne (wskazane w art. 11 ust. 2-6 u.p.p.) oraz odpowiadać wymogom o charakterze materialnym. Jeżeli zgłoszenie jest zgodne z przepisami prawa sąd niezwłocznie dokonuje wpisu partii politycznej do ewidencji.

Wymogami o charakterze materialnym są: zgodność z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej²² określonych w statucie lub programie, zgodność statutu z przepisami ustawy o partiach oraz uregulowanie w statucie wszystkich materii wymienionych w art. 9 ust. 1 u.p.p. (obligatoryjne materie statutowe)²³. Jeżeli sąd dokonujący wpisu powyższe wątpliwości co do konstytucyjności treści statutu (lub wprowadzonych do niego zmian), to może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jego zgodności z Konstytucją (art. 14 i 21 u.p.p. w związku z art. 188 pkt 4 Konstytucji). Zgodnie z art. 44 ustawy o partiach politycznych, jeżeli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej, Sąd Okręgowy w Warszawie wydaje niezwłocznie postanowienie o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji, a postanowienie to nie podlega zaskarżeniu.

Naruszenie przepisów art. 11 ust. 2-6 u.p.p. przy zgłoszeniu partii do ewidencji „powoduje, że sąd rejestrowy traktuje je jako wadliwe. Jest to wadliwość względna niepowodująca automatycznie wydania postanowienia o odmowie wpisu. Wadliwe czynności i dokumenty zgłoszeniowe mogą być przez zgłaszających konwalidowane na wezwanie sądu”²⁴. Sąd wzywa zgłaszających partię polityczną do ewidencji do usunięcia stwierdzonych wad w wyznaczonym przez siebie terminie, nie dłuższym jednak niż 3 miesiące (art. 13 ust. 1 u.p.p.). W przypadku niezastosowania się do wezwania sądu zaistnieje bezwzględna wadliwość zgłoszenia, która skutkuje wydaniem postanowienia o odmowie wpisu partii politycznej do ewidencji. Postanowienie takie może zostać zaskarżone w terminie 14 dni od jego doręczenia wraz z uzasadnieniem lub jego ogłoszenia na posiedzeniu jawnym. Zaskarżenie postanowienia dokonywane jest w trybie apelacji, gdyż postanowienie o od-

²² Zob. M. Chmaj, *Wolność tworzenia ...*, s. 63.

²³ J. Sobczak, *Komentarz do art. 12, [w:] Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, pod red. M. Granata, Warszawa 2003, s. 62.

²⁴ *Ibidem*, s. 64.

mowie wpisu jest orzeczeniem, co do istoty sprawy²⁵. Od niekorzystnego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji w przedmiocie wpisu lub wykreślenia wpisu z ewidencji przysługuje kasacja (art. 22 u.p.p.).

Sąd rejestrowy uczestniczy także w procesie likwidacji partii politycznej. Przypomnijmy, że likwidacja partii może mieć miejsce wskutek rozwiązania mocą uchwały uprawnionego statutowego organu partii, bądź też na skutek wystąpienia przesłanek ustawowych (np.: niezawiadomienie sądu rejestrowego o dokonaniu zmian w statucie i niezłożenie na wezwanie tegoż sądu wyjaśnień w/w sprawie albo orzeczenie TK o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej), w przypadku których sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji. W przypadku rozwiązania się partii politycznej na podstawie własnej uchwały właściwy organ partii powinien niezwłocznie przesłać do sądu uchwałę o samorozwiązaniu partii oraz o wyznaczeniu jej likwidatora (art. 46 ust. 2 u.p.p.). Likwidatora partia polityczna wyznacza samodzielnie, a jeżeli tego nie uczyni, likwidatora wyznacza sąd rejestrowy. Skutkiem zakończenia likwidacji jest wydanie postanowienia o wykreśleniu partii politycznej z ewidencji. Postanowienie sądu rejestrowego w tej materii nie podlega zaskarżeniu (art. 46 ust. 3 u.p.p.).

III

Ostatnim zagadnieniem, które warto poruszyć w kontekście władzy sądowniczej wobec partii politycznych, jest udział Sądu Najwyższego w realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych. Zasada jawności finansowania polityki jest jedną z zasad konstytucyjnych²⁶. Świadczy o tym fakt umieszczenia jej w Rozdziale I Konstytucji z 1997 r., zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Wyrażona została *expressis verbis* w art. 11 ust. 2 Konstytucji, który brzmi: „finansowanie partii politycznych jest jawne”.

Ustawa o partiach politycznych nakłada na partie polityczne obowiązek zapewnienia jawności ich źródeł finansowania (art. 23 a u.p.p.). Czyni to poprzez przyjęcie zamkniętego katalogu tychże źródeł i przesunięcie ciężaru

²⁵ Ibidem, s. 65.

²⁶ Zob. S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r.*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, pod red. M. Waleckiego, Warszawa 2002, s. 117; M. Chmaj, *Jawność finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, pod red. M. Chmaja, Toruń 2008, s. 35.

finansowania partii politycznych na budżet państwa (uprawnione partie polityczne otrzymują przez okres kadencji Sejmu subwencję oraz wypłacaną jednorazowo dotację podmiotową)²⁷.

Warto wspomnieć, że w 2004 r. z inicjatywy posłów na Sejm RP Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją trzech ustępów art. 24 u.p.p., kształtującego od 2001 r. na nowo katalog źródeł finansowania partii politycznych. Pierwszym z kwestionowanych przepisów był art. 24. ust. 3 u.p.p., który wprowadzał zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne, drugim art. 24 ust. 4, który pozwalał pozyskiwać dochody jedynie ze zbycia należących do partii składników majątkowych (wykluczał tym samym pozyskiwanie przez partię polityczną dochodów z majątku, pochodzących z odpłatnego udostępniania przez nią nieruchomości lub lokali okresowo niewykorzystanych na cele statutowe), a ostatnim art. 24. ust. 5, który zezwalał na użyczenie przez partię polityczną nieruchomości i lokali jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gmin, powiatów i województw. Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją wszystkie wspomniane przepisy, które w niezmienionym brzmieniu obowiązują do dziś. TK przyjął argumentację, że „z jednoznacznego celu partii politycznych wynika już w sposób konieczny, że nie są to zrzeczenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej”²⁸, a także że konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie jest adresowana do podmiotów prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę, oraz że warunkiem prawidłowego rozwoju gospodarki rynkowej jest wyeliminowanie z gry rynkowej partii politycznych (sprawujących władzę w państwie czy mających istotny wpływ na jej sprawowanie) jako podmiotów określających w sposób wiążący reguły tej gry. Nieprzestrzeganie przez partie polityczne przepisów o źródłach ich finansowania wiąże się z surowymi konsekwencjami, o których mowa będzie dalej.

Obowiązujące przepisy nakładają na partie polityczne tzw. obowiązek sprawozdawczości, który ma zagwarantować realizację transparentności finansowania polityki. Polega on na tym, że partia polityczna, która otrzymuje

²⁷ Zob. F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (W praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” z. 3, 2004, s. 34 i nast.

²⁸ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK ZU 2004, Nr 11A, poz. 116.

subwencję z budżetu państwa²⁹, jest zobligowana do sporządzenia i złożenia do 31 marca roku następnego corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z subwencji wydatkach. Partia polityczna w tym samym terminie ma także złożyć sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego (dalej: sprawozdanie finansowe) w minionym roku kalendarzowym. Zarówno informację finansową, jak i sprawozdanie finansowe partie polityczne przedkładają Państwowej Komisji Wyborczej.

Należy podkreślić, iż ciężar badania obu dokumentów finansowych spoczywa właściwie wyłącznie na Państwowej Komisji Wyborczej. To właśnie PKW decyduje o przyjęciu informacji finansowej lub sprawozdania finansowego bez zastrzeżeń lub ze wskazaniem uchybień bądź też o odrzuceniu informacji lub sprawozdania.

Odrzucenie informacji finansowej przez PKW skutkuje utratą przez rok prawa do otrzymania subwencji przez partię polityczną, zaś odrzucenie sprawozdania – utratą prawa do subwencji w następnych 3 latach, w których partia uprawniona jest do jej otrzymywania.

Ponieważ sankcje, o których mowa wyżej, są dla partii politycznych niezwykle dotkliwe – bo głównym źródłem zasilania kas partyjnych są pieniądze z budżetu państwa – ustawodawca przewidział możliwość odwołania się od postanowienia PKW o odrzuceniu informacji finansowej i sprawozdania finansowego. „Zgodnie z konstytucyjnym prawem do sądu, które przysługuje ‘każdemu’, a zatem zarówno osobie fizycznej, jak i osobie prawnej, ustawa wyposaża partie polityczne w prawo wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na postanowienie PKW”³⁰, zarówno w przedmiocie odrzucenia informacji finansowej, jak i sprawozdania finansowego. Postępowania przed Sądem Najwyższym ma charakter jednoinstancyjny i od wydanego w jego trakcie orzeczenia nie przysługuje ani apelacja, ani kasacja. Sąd może skargę uznać za zasadną lub oddalić. Uznanie skargi za zasadną skutkuje obowiązkiem po stronie PKW przyjęcia informacji finansowej bądź sprawozdania.

²⁹ W 2011 r. partie otrzymają w ramach subwencji łącznie 55 392 796,95 zł, dane dostępne na stronie internetowej: http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38849&layout=1&page=text (29.03.2011).

³⁰ J. Sobczak, *Komentarz do art. 34b*, [w:] *Ustawa ...*, s. 145.

IV

Jak dowodzą powyższe rozważania, władza sądownicza odgrywa doniosłą rolę w czuwaniu nad prawidłowym działaniem partii politycznych w Polsce. Trybunał Konstytucyjny stoi na straży przestrzegania przez partie polityczne przepisów Konstytucji, a w szczególności jej artykułów 11 i 13. W orzecznictwie Trybunał jednoznacznie podkreśla wyjątkowość roli partii politycznych, która „polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy³¹. Partie zdaniem Trybunału, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego. W przypadku orzekania o zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją może pojawić się problem, na który zwraca uwagę sędzia TK T. Liszcz. Jej zdaniem treść art. 44 w związku z art. 45 pkt 2 ustawy o partiach politycznych, odczytywana literalnie prowadzi zawsze do stwierdzenie „ogólnej” niezgodności z Konstytucją działania partii politycznej – bez uwzględnienia rodzaju działania, jego skali i skutków oraz rangi i treści naruszonych norm Konstytucji. Dlatego też mając na uwadze wykładnię funkcjonalną, systemową, a także orzecznictwo ETPCZ, należy przyjąć, że „badanie przez Trybunał Konstytucyjny działalności partii politycznych ze względu na jej zgodność z różnymi wzorcami konstytucyjnymi nie oznacza, że wszystkie stwierdzone przez Trybunał przypadki niezgodności tej działalności z Konstytucją wywołują jednakowe skutki prawne, w szczególności – obowiązek wykreślenia wpisu partii z ewidencji partii politycznych”³².

Przytoczona argumentacja nabiera szczególnego znaczenia i wyrazistości w kontekście stanowiska, jakie Trybunał zajął we wspomnianym wcześniej przypadku Samoobrony RP. Zamiast stanowczo napiętnować naruszenie przepisów Konstytucji i konsekwentnie wydać jednoznaczną deklarację w formie merytorycznego orzeczenia, płochniwie umorzył postępowanie, mimo że „negatywnie ocenił działalność partii politycznej Samoobrona RP polegającą na zawieraniu umów cywilnoprawnych zabezpieczonych weksła-

³¹ Zob. cytowany uprzednio wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r.

³² Zdanie odrębne sędziego TK T. Liszcz do postanowienia z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08.

mi”³³. Ten brak jasnego „dookreślenia się” Trybunału Konstytucyjnego tworzy klimat sprzyjający pobłażliwemu i swobodnemu traktowaniu przepisów Ustawy Zasadniczej przez partie polityczne.

Kontynuując ocenę przepisów odnoszących się do kontroli władzy sądowniczej nad partiami politycznymi, należy zwrócić uwagę na słabość regulacji normującej procedurę wpisu partii politycznych do ewidencji w zakresie możliwości dokonania przez sąd rejestrowy oceny programu partii politycznej. Wydaje się, że słuszne byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku przedkładania przez partię polityczną na etapie rejestracji programu wraz ze statutem oraz obowiązku informowania sądu o późniejszych zmianach dokonanych nie tylko w statucie, ale także w programie partii.

Wartą rozważenia pozostaje także kwestia wprowadzenia szerszego katalogu sankcji związanych z nieprzestrzeganiem dyscypliny finansowej przez partie polityczne. W ocenie piszącego za nadmiernie restrykcyjną należy uznać sankcję za niezłożenie sprawozdania finansowego w terminie (co przecież nie musi być równoznaczne z nieprzestrzeganiem przepisów o jawności finansowania partii politycznych), którą jest wykreślenie partii z ewidencji. W kontraście, odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej skutkuje „jedynie” utratą prawa do otrzymywania subwencji przez określony ustawą czas.

Summary

Judiciary and Political Parties in Poland – selected problems

The paper discusses the role of the judiciary in relation to political parties in Poland. Primarily, it deals with the statutory right of the judiciary, i.e. the right to exercise control over political parties. The Author's major concern is to emphasize the particular role played by the Constitutional Court whose responsibility is to control whether the rule of political pluralism is complied with. Additionally, the paper discusses the responsibilities of the Supreme Court and the District Court in Warsaw (*Sąd Okręgowy w Warszawie*) which maintains the register of political parties. Those responsibilities are particularly important as far as the procedure to register a political party is concerned. The text also includes a large number of relevant court decisions.

³³ Zob. cytowane uprzednio postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r.