

WYROK
z dnia 20 stycznia 2010 r.
Sygn. akt Kp 6/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 stycznia 2010 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim z naruszeniem zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych oraz ochrony interesów w toku, w okresie roku budżetowego, w czasie trwania kadencji Sejmu, przepis ten ogranicza wysokość subwencji przysługującej partiom politycznym z budżetu państwa, z art. 2 i art. 11 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepisy te naruszają zasadę prawidłowej legislacji poprzez niezapewnienie odpowiedniej *vacatio legis*, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw:

a) jest zgodny z zasadami: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 stycznia 2010 r. w M. P. Nr 4, poz. 46.

2. Art. 8 ust. 3 w związku z art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie sposobu obliczania wysokości rocznej subwencji, określonego w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy, do ustalania kwot rat należnych za kwartały zakończone lub rozpoczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3. Regulacja powołana w punkcie 2 nie jest nierozzerwalnie związana z całą ustawą.

UZASADNIENIE

I

1. Marszałek Sejmu 27 kwietnia 2009 r., w trybie określonym w art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedłożył do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca) ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: zaskarżona ustawa). Przed podpisaniem powyższej ustawy, wnioskiem z 16 maja 2009 r., Prezydent na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 8 zaskarżonej ustawy z art. 2 i art. 11 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 tej ustawy z art. 2 Konstytucji. Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy dotyczą zmiany wysokości kwoty rocznej subwencji przysługującej partiom politycznym z budżetu państwa, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, ze zm.; dalej: ustawa o partiach politycznych), w okresie trzech ostatnich kwartałów 2009 r. oraz w 2010 r.

Formułując zarzuty w stosunku do art. 8 zaskarżonej ustawy, Prezydent wskazał, że kwestionowany przepis zmienia w okresie roku budżetowego, w czasie trwania kadencji Sejmu, algorytm służący ustalaniu wysokości subwencji przyznawanych z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych. W ocenie wnioskodawcy, wskazana regulacja jest sprzeczna z art. 11 ust. 1 Konstytucji statuującym zasadę pluralizmu politycznego, a także zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji – bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych oraz ochrony interesów w toku.

Uzasadniając niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji, Prezydent wskazał na istotne znaczenie zasady pluralizmu politycznego, przewidzianej w art. 11 ust. 1 Konstytucji. Pluralizm polityczny ustanawia gwarancję, w granicach określonych przez Konstytucję i ustawy, dla wolności tworzenia i działania partii politycznych, dając w efekcie możliwość rywalizowania między sobą wielu równoprawnych partii, które ubiegają się o poparcie społeczne w celu realizacji swoich demokratycznych celów. Prezydent zarzucił, że ograniczenie wysokości subwencji przysługującej z budżetu państwa „z pewnością negatywnie wpłynie na realizację celu istnienia partii politycznych”, jakim jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, stanowiącego składnik ustrojowej zasady pluralizmu politycznego. Powołując się w szerokim zakresie na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące statusu i funkcjonowania partii politycznych w polskim systemie konstytucyjnym, wnioskodawca zaakcentował istotną rolę, jaką odgrywają partie polityczne w demokratycznym państwie prawnym. Prezydent wskazał, że umiejscowienie partii politycznych w strukturze demokratycznego państwa uzasadnia tezę, że obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie partiom politycznym odpowiednich warunków działalności. Zdaniem wnioskodawcy, przyjmując zaskarżoną ustawę, ustawodawca powyższego obowiązku nie dopełnił.

Art. 8 zaskarżonej ustawy budzi zastrzeżenia wnioskodawcy również w kontekście naruszenia art. 2 Konstytucji. Prezydent wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego budżet państwa stanowi wartość konstytucyjną, obowiązkiem ustawodawcy zaś jest dbałość o stan finansów państwa, szczególnie „w sytuacji kryzysowej”. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca nie jest jednak zwolniony z obowiązku dostrzegania pozostałych wartości konstytucyjnych, które mogą pozostawać w kolizji z zasadą ochrony równowagi budżetowej. Prezydent stwierdził, że art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych gwarantuje tym organizacjom otrzymywanie subwencji w określonej wysokości przez okres kadencji Sejmu. Partie polityczne, które brały udział w wyborach parlamentarnych i uzyskały w nich wymagany wynik, nabyły uprawnienie do subwencji w okresie kadencji Sejmu. Zdaniem wnioskodawcy, prawo do subwencji i dotacji w określonej wysokości ma w tym wypadku charakter ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. W tym względzie odstępienie od określonych w ustawie zasad subwencjonowania w okresie roku budżetowego jest „złamaniem obietnicy danej przez ustawodawcę i naruszeniem zasady zaufania do państwa”. W ocenie Prezydenta, wartościom, dla realizacji których prawodawca ograniczył prawa nabyte, nie można przyznać pierwszeństwa przed wartościami stanowiącymi podstawy ustroju Rzeczypospolitej przewidzianymi w art. 2 Konstytucji.

Drugi z zarzutów sformułowanych we wniosku dotyczy niezgodności art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy z zasadą prawidłowej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca wskazuje, że w tym względzie nie budzi wątpliwości dopełnienie warunków formalnych ustanowienia w art. 10 zaskarżonej ustawy odpowiedniej *vacatio legis*, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.). Niezgodności z Konstytucją Prezydent upatruje w treści powołanego związkowo art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy, który określa okres obowiązywania zmienionej regulacji na trzy ostatnie kwartały roku 2009 i rok 2010. W ocenie wnioskodawcy, warunek ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego został spełniony jedynie pozornie, w rzeczywistości bowiem reguły zmieniające zasady finansowania partii politycznych obowiązywać będą dla kwartalnych okresów rozliczeniowych, rozpoczętych przed dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy. W konsekwencji art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy jest sprzeczny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Prezydent zarzucił ponadto, że ustawodawca naruszył przewidzianą w art. 2 Konstytucji zasadę ochrony interesów w toku. Wskazana zasada zapewnia adresatom prawa ochronę w sytuacjach, w których rozpoczęli oni określone przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe na podstawie dotychczasowych przepisów. Wnioskodawca wskazał, że partie polityczne, realizując cele statutowe ze świadomością niezmienności wysokości subwencji, podjęły działania wymagające poniesienia określonych kosztów. W tym względzie nie ma znaczenia fakt, że uchwalona zmiana ma charakter epizodyczny. W konsekwencji zmiana zasad subwencjonowania przyjęta przez ustawodawcę w toku kadencji Sejmu, a przy tym w trakcie trwania roku budżetowego, narusza zasadę należytego zabezpieczenia interesów w toku.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 13 lipca 2009 r. wyraził pogląd, że art. 8 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 11 ust. 1 Konstytucji oraz że art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Na poparcie swojego stanowiska Prokurator Generalny wskazał, że partie polityczne są szczególną kategorią zrzeszeń obywatelskich, których rola ustrojowa polega na udziale w kształtowaniu polityki państwa. Unormowania dotyczące finansowania partii

mają istotne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania tych organizacji, lecz także dla realizacji zasady pluralizmu politycznego. W obowiązującym stanie prawnym partie polityczne mogą pozyskiwać środki finansowe, konieczne dla prowadzenia swojej działalności, z różnych źródeł, tak publicznoprawnych, jak prywatnych, przy czym możliwości te nierzadko są limitowane przez ustawodawcę. W odróżnieniu od składek członkowskich i innych instrumentów samofinansowania, które stanowią typowy przejaw działalności finansowej każdej partii, jedynie niektóre z ugrupowań politycznych mogą otrzymywać dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa. W tym zakresie Prokurator Generalny przedstawił obszerną analizę poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pożądanego ukształtowania systemu finansowania partii politycznych i niejednoznacznej oceny poszczególnych źródeł tego finansowania (w szczególności ze środków publicznych). Z tej analizy wynika, w opinii Prokuratora Generalnego, że kwestia unormowania problematyki finansowania partii politycznych powinna zostać pozostawiona stosunkowo znacznej swobodzie ustawodawcy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dokonując oceny art. 8 zaskarżonej ustawy w kontekście zaproponowanych wzorców kontroli, nie sposób pominąć unormowań konstytucyjnych dotyczących budżetu państwa oraz deficytu budżetowego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220, lecz także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że powołane przez Prezydenta zasady ochrony zaufania do państwa oraz ochrony praw nabytych nie oznaczają nienaruszalności praw i nie mają charakteru absolutnego, nie wykluczając możliwości stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostek. Wskazane zasady wynikające z art. 2 Konstytucji mogą podlegać ograniczeniu w szczególności, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba przyznania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, działania ustawodawcy zmierzające do ochrony równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych, a polegające na czasowym wprowadzeniu pewnych oszczędności w zakresie finansowania partii politycznych w dobie zagrażającego kryzysu, są uprawnione i nie naruszają art. 2 oraz art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do kwestii naruszenia zasady prawidłowej legislacji przez art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy, Prokurator Generalny wskazał, że nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględneho. Ważny interes publiczny może uzasadniać wyjątkowe skrócenie tego okresu lub nawet jego całkowite pominięcie. W tym względzie w pełni zachowują aktualność wskazane powyżej poglądy dotyczące chronionej konstytucyjnie zasady równowagi budżetowej i ochrony stanu finansów państwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego, oceniając przyjęte przez ustawodawcę tempo wdrożenia czasowych oszczędności związanych z finansowaniem partii politycznych z budżetu państwa, nie sposób pominąć stanu finansów publicznych w dobie zagrażającego kryzysu. Na organach władzy państwowej, w tym również na władzy ustawodawczej, niewątpliwie ciąży obowiązek zapewnienia realizacji przez państwo jego konstytucyjnych powinności, co nierzadko wiąże się z koniecznością ważenia konstytucyjnie chronionych zasad i wartości. W tym kontekście, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie wydaje się uprawniony pogląd, by interes finansowy partii politycznych mógł dominować nad interesem publicznym w przedstawionym powyżej znaczeniu. W konsekwencji art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 2

Konstytucji.

3. W piśmie z 17 lipca 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, stwierdzając, że:

1) art. 8 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 2 oraz art. 11 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie mechanizmu obliczania kwot subwencji dla ustalenia wysokości rat wypłacanych za kwartały rozpoczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Marszałek Sejmu na wstępie przedstawił obszerną analizę reguł dotyczących finansowania partii politycznych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem subwencji wypłacanych z budżetu państwa. W ocenie Marszałka Sejmu, istotną okolicznością w tym względzie jest brak wyrażonego wprost lub dającego się wywieść z przepisów o bardziej ogólnej treści, konstytucyjnego nakazu (obowiązku) finansowania partii politycznych ze środków publicznych. W konsekwencji określenie sposobu i zakresu partycypacji państwa w kosztach związanych z funkcjonowaniem partii pozostawione zostało ustawodawstwu.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy subwencje dla partii politycznych mają ulec jedynie czasowemu zmniejszeniu, nie zaś całkowitemu zniesieniu. Wskazał również, że oceniając trafność zarzutów podniesionych we wniosku, nie można abstrahować od relacji, w jakiej pozostaje wysokość subwencji przyznawanej w dotychczasowym stanie prawnym do kosztów rzeczywiście ponoszonych przez partie polityczne na cele statutowe. W ocenie Marszałka Sejmu, dane liczbowe przedstawione w uzasadnieniu projektu zaskarżonej ustawy oraz poziom dotychczasowych wydatków wynikający z informacji finansowej o subwencji otrzymanej w 2008 r. wskazują, że obniżenie kwot subwencji pozostawałoby bez realnego wpływu na prowadzoną przez partie polityczne działalność statutową. Należy wziąć również pod uwagę fakt, że dochody z subwencji stanowią tylko jedno z ujętych w katalogu dopuszczalnych źródeł finansowania partii politycznych, nie mogą zatem być traktowane jako jedyne, których utrata równoznaczna byłaby z pozbawieniem partii ekonomicznych podstaw dalszego bytu. Ponadto w przestrzeni publicznej działają partie polityczne, które nie spełniając prawem określonych warunków uprawniających do subwencji, realizują swoje cele statutowe, nie korzystając ze środków budżetowych. Zdaniem Marszałka Sejmu, obniżenie kwot subwencji przysługujących partiom politycznym w trzech kwartałach 2009 r. i w 2010 r., nie przyjęło takich rozmiarów, które wpływałyby negatywnie na prowadzenie przez te organizacje działalności statutowej. W konsekwencji art. 8 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając konstytucyjność art. 8 zaskarżonej ustawy z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu wskazał, że prawo do rocznej subwencji jest samodzielnym prawem majątkowym, które powstaje z chwilą terminowego złożenia przez uprawniony statutowo organ partii politycznej wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, natomiast prawo do otrzymywania subwencji przez okres kadencji Sejmu powinno być traktowane jako ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. W konsekwencji obniżenie kwoty subwencji na 2009 r. powinno być postrzegane jako ingerencja w prawo nabyte, natomiast obniżenie kwoty subwencji na 2010 r. jako ingerencja w ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. Zarówno wskazane prawo podmiotowe, jak i ekspektatywa maksymalnie ukształtowana podlegają ochronie wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, gdyż nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają niektóre prawa podmiotowe. Wskazana zasada chroni wyłącznie oczekiwania dostatecznie

usprawiedliwione i racjonalne oraz znajdujące uzasadnienie w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych, którym w konsekwencji ważenia ich z innymi wartościami, należałoby dać pierwszeństwo. W ocenie Marszałka Sejmu, prawo do subwencji z budżetu państwa ma charakter swoistego przywileju, albowiem nie jest przyznawane partiom politycznym w zamian za określone działania czy postawę ani nie odpowiada mu żadne świadczenie wzajemne z ich strony. Wymóg przekroczenia określonego progu wyborczego jest jedynie warunkiem uzyskania wsparcia finansowego z budżetu państwa, podobnie jak rzetelne składanie informacji oraz sprawozdań wyborczych, które stanowią realizację obowiązku określonego w art. 11 ust. 2 Konstytucji. Dla rozstrzygnięcia, czy oczekiwania partii politycznych są usprawiedliwione i racjonalne, nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, iż w przeszłości były już sytuacje, kiedy obniżeniu ulegały kwoty subwencji dla partii politycznych w toku trwania kadencji Sejmu ze względu na sytuację budżetową państwa, czyli z przyczyn tożsamyh z leżącymi u podstaw przyjęcia zaskarżonej ustawy.

Marszałek Sejmu wskazał, że w niniejszej sprawie dobrem konstytucyjnie chronionym, które może uzasadniać naruszenie bądź ograniczenie praw nabytych, jest równowaga finansów publicznych i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa. Przedstawioną tezę potwierdza cel nowelizacji określony przez wnioskodawcę w uzasadnieniu poselskiego projektu zaskarżonej ustawy. Okolicznością zasługującą na szczególne uwzględnienie jest to, że w chwili uchwalenia tej ustawy istniało realne zagrożenie dla równowagi budżetowej państwa i miało ono wymiar dotychczas w Polsce niewystępujący. Wymagało to zatem podjęcia specjalnych środków zaradczych. Marszałek Sejmu odwołał się do stanowiska Rady Ministrów, które przewiduje, że gospodarka polska w latach 2009-2010 będzie nadal funkcjonowała w niesprzyjającym otoczeniu zewnętrznym, spowodowanym globalnym załamaniem gospodarczym. W rozpatrywanej sprawie jest to okoliczność bezsporna, której zaistnienie przyznaje w oficjalnych wystąpieniach także wnioskodawca. Podsumowując, Marszałek Sejmu wskazał, że ranga konstytucyjnych wartości, których realizacji ma służyć zaskarżona ustawa, a także skala i intensywność zagrożenia dla możliwości urzeczywistniania tych wartości przez państwo stanowią argumenty na rzecz ograniczeń subwencji przysługujących partiom politycznym w zgodzie z zasadą ochrony praw nabytych.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że ograniczenie bądź przejściowe zniesienie praw nabytych nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy beneficjentów dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej. W zaskarżonej ustawie subwencje zostały zmniejszone według mechanizmu, który nie prowadzi do dyskryminacji żadnej grupy (kategorii) partii politycznych, albowiem ustawodawca stosunkowo obniżył zasoby finansowe zasilające wszystkie uprawnione do otrzymywania subwencji partie polityczne. Zrealizowaną w zaskarżonej ustawie intencją jej autorów było zapewnienie progresywnej skali zmian w finansowaniu, tak aby partie otrzymujące niższe subwencje traciły proporcjonalnie mniej środków. Zasada ta pozwoli zapewnić wszystkim objętym finansowaniem partiom odpowiednie środki na działalność, jednocześnie pozostawia zróżnicowanie w finansowaniu poszczególnych partii będące następstwem wyniku wyborczego. W konsekwencji Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że ustawodawca, zmieniając zasady obliczania subwencji przyznawanych partiom politycznym na cele statutowe w sposób prowadzący do obniżenia przysługujących im kwot i ograniczając w ten sposób ich prawa nabyte, działał w dopuszczalnych granicach, a zatem art. 8 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Oceniając zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku, Marszałek Sejmu wskazał, że przepisy ustawy o partiach politycznych dotyczące subwencji z budżetu państwa nie wyznaczały horyzontu czasowego konkretnych,

długoterminowych przedsięwzięć partii politycznych. Sytuacje prawne powstałe na gruncie tych przepisów nie odpowiadają sformułowanym przez Trybunał Konstytucyjny kryteriom sytuacji chronionych przez omawianą zasadę konstytucyjną. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można przyjąć, że subwencje nie mogą być zmniejszone w toku kadencji tylko dlatego, że partie polityczne planują i ponoszą koszty kampanii wyborczych, uwzględniając wysokość świadczeń z budżetu państwa. Nie można co prawda wykluczyć, że taka zależność występuje w rzeczywistości, jednak z formalnoprawnego punktu widzenia to dotacja podmiotowa, a nie subwencja służy zrekompensowaniu partiom politycznym wydatków poniesionych w związku z zaangażowaniem środków finansowych w przebieg wyborów. W ocenie Marszałka Sejmu, odrzucić należałoby pogląd, że uprawnione podmioty zakładają partię polityczną, uzależniając prowadzenie przez nią działalności statutowej od zasilania z budżetu państwa. Po pierwsze, partia musi działać przed wyborami, żeby otrzymanie subwencji (determinowane określonym poparciem elektoratu) wchodziło w grę; po drugie, każda partia może utracić prawo do subwencji przed upływem kadencji Sejmu wskutek odrzucenia informacji bądź sprawozdania wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą. Dysponując pieniędzmi publicznymi, partie polityczne zobowiązane są do szczególnej rzetelności i gospodarności w ich wydawaniu, nawet jeśli formalnie zachowują w tym względzie dużą swobodę i samodzielność. Związek pomiędzy kondycją finansową państwa a wydatkami z budżetu ponoszonymi w tytułu dobrowolnie przyjętego na siebie przez państwo zobowiązania (nieekwiwalentnego, jednostronnie przysparzającego, stanowiącego w istocie przywilej partii politycznych porównywalny pod wieloma względami z ulgami podatkowymi) uzasadnia wniosek, że przekazanie partiom politycznym pieniędzy publicznych w postaci subwencji nie zwalnia ich z konieczności oszczędnego gospodarowania, a nawet ograniczenia planowanych wydatków w sytuacji kłopotów budżetowych państwa. W ocenie Marszałka Sejmu, wskazane powyżej argumenty prowadzą do wniosku, że partie polityczne nie są podmiotami zdolnymi (uprawnionymi) do podejmowania długoterminowych przedsięwzięć finansowych lub gospodarczych, do których zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego można byłoby odnieść zasadę ochrony interesów w toku. Przedsięwzięcia te nie mieszczą się bowiem w zakresie pojęcia działalność statutowa. Z tego względu nie ma podstaw do stwierdzenia, że art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy narusza wymienioną zasadę konstytucyjną.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*, Marszałek Sejmu podkreślił, że w tym zakresie ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 10 zaskarżonej ustawy w pełni koresponduje z wypracowanymi poglądami Trybunału Konstytucyjnego na temat warunków uznania *vacatio legis* za odpowiednią i odstępstw od jej standardowej długości.

Marszałek Sejmu wskazał, że wnioskodawca nie wiąże niekonstytucyjności przepisów zaskarżonej ustawy wprost i samoistnie z długością czternastodniowej *vacatio legis*. Zgodnie z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy obniżenie kwoty subwencji miało wpłynąć na drugą ratę kwartalną w 2009 r., ustawa uchwalona została zaś 24 kwietnia 2009 r., co oznacza, że oddziaływałyby na rozpoczęty okres rozrachunkowy. To uniemożliwiałoby adresatom należyte przygotowanie się do zmienionej sytuacji prawnej. Marszałek Sejmu podkreślił, że taki mechanizm nie powinien być nadużywany w celu obniżania wysokości świadczeń za minione okresy, w czasie trwania których koszty związane z działalnością statutową zostały już przez partie polityczne poniesione, a przy tym były dostosowane do spodziewanych wpływów z tytułu subwencji w dotychczasowej wysokości. O ile, zdaniem przedstawiciela Sejmu, dopuszczalne jest zmniejszanie kwot przekazywanych partiom z budżetu państwa, tak w trakcie trwania kadencji Sejmu, jak i w trakcie roku kalendarzowego, o tyle przytoczone wyżej względy ograniczenia praw nabytych nie

usprawiedliwiają redukcji wpływów dla partii politycznych za minione lub choćby rozpoczęte okresy rozliczeniowe, w których partie te realizowały swoją działalność statutową. W konsekwencji Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie mechanizmu obliczania kwot subwencji dla ustalenia wysokości rat wypłacanych za kwartały rozpoczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 20 stycznia 2010 r. przedstawiciel wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Prokurator Generalny podtrzymali i rozwinęli stanowiska pisemne oraz odnieśli się do stanowisk pozostałych uczestników postępowania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli – treść zaskarżonej regulacji.

1.1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: zaskarżona ustawa lub ustawa z 24 kwietnia 2009 r.) została uchwalona w wyniku prac parlamentarnych nad poselskim projektem ustawy „o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw” (druk sejmowy nr 1862, VI kadencja). W uzasadnieniu stwierdzono, że „projekt ma charakter incydentalny. Wychodzi naprzeciw toczącej się dyskusji o potrzebach oszczędności budżetowych w reakcji na kryzys finansowy. Partie polityczne nie mogą pozostać zwolnione z obowiązku oszczędzania. Jednocześnie nie można całkowicie zlikwidować, czy też zawiesić finansowania partii politycznych ze środków publicznych”.

1.2. Projekt zaskarżonej ustawy wpłynął do Sejmu 3 kwietnia 2009 r. Procedując w trybie art. 51 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), który normuje postępowanie z projektami ustaw i uchwał w szczególnie uzasadnionych wypadkach, pierwsze czytanie projektu odbyło się na 39. posiedzeniu Sejmu 3 kwietnia 2009 r. W tym samym dniu niezwłocznie przystąpiono do drugiego czytania. Następnie projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Na posiedzeniu 3 kwietnia 2009 r. Komisja Finansów Publicznych wniosła o odrzucenie poprawek przez Sejm (druk sejmowy nr 1866, VI kadencja). Trzecie czytanie odbyło się 3 kwietnia 2009 r., a następnie ustawa została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Po rozpatrzeniu poprawek zaproponowanych przez Senat w uchwale z 22 kwietnia 2009 r., ustawa została ostatecznie uchwalona na 40. posiedzeniu Sejmu 24 kwietnia 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań (por. wyroki z 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140 oraz 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07,

OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Trybunał Konstytucyjny zauważając, że tryb prac nad projektem ustawy w Sejmie był pospieszny, nie dostrzega jednak naruszenia w tym względzie wymagań konstytucyjnych, które uzasadniałyby orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy ze względu na naruszenie przepisów dotyczących procedury ustawodawczej.

1.3. Zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy ustawy z 24 kwietnia 2009 r. brzmią następująco:

Art. 8 ust. 1 „W 2009 r., z zastrzeżeniem ust. 2, i w 2010 r. wysokość rocznej subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, ze zm.; dalej: ustawa o partiach politycznych), dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według następującego wzoru:

$$S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5 + W_6 \times M_6$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

S – kwotę rocznej subwencji,

W_{1-6} – liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbięcia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,

M_{1-6} – wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy poniższej tabeli:

Wiersz	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej		Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	Procent	Liczba	
1	do 5%		10 złotych
2	powyżej 5% do		7 złotych
3	powyżej 10% do		6 złotych
4	powyżej 15% do		1 złoty
5	powyżej 20% do		50 groszy
6	powyżej 30%		25 groszy

2. Pierwszą kwartalną ratę w 2009 r., o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, wypłaca się w wysokości obliczonej na podstawie art. 29 ust. 1 tej ustawy.

3. Druga, trzecia i czwarta kwartalna rata za 2009 r. wypłacana jest w wysokości obliczonej w sposób określony w ust. 1.

4. Do subwencji w wysokości, o której mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 29 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych”.

Art. 10 „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

2. Zakres zaskarżenia i wzorce kontroli konstytucyjności.

2.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że kontrola prewencyjna ma charakter wyjątkowy w polskim systemie kontroli norm prawnych. Zasadniczym jej celem jest eliminowanie aktów normatywnych niezgodnych z

Konstytucją jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia. Kontrola konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w wypadku kontroli prewencyjnej, ponieważ badanie zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych w tym trybie może polegać tylko na ocenie tekstu przepisu. W ramach tego trybu postępowania nie można bowiem przewidzieć, w jaki sposób będzie później interpretowana i stosowana kwestionowana regulacja (por. wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Z tego względu na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z Konstytucją. Wnioskodawca musi zatem przedstawić przekonujące argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanych regulacji z aktami normatywnymi zajmującymi wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa (zob. m.in. wyroki: z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25, z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100).

2.2. Odnosząc się do zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę, skierowanego w stosunku do art. 8 ustawy z 24 kwietnia 2009 r., Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wskazany przepis składa się z czterech ustępów, z których każdy ma inną treść normatywną. We wniosku nie wskazano, czy zarzuty dotyczą wszystkich ustępów, czy tylko niektórych z nich. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że zarzuty Prezydenta odnoszą się do kwestii ograniczenia wysokości subwencji przysługujących partiom politycznym wskutek zmiany algorytmu służącego ustalaniu kwot tych subwencji, przewidzianej w art. 8 ust. 1 zaskarżonej ustawy. Natomiast zarzuty wobec art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy wnioskodawca łączy z zarzutami dotyczącymi niezapewnienia właściwego okresu dostosowawczego, skierowanymi w stosunku do art. 10 tej ustawy. Żaden z zarzutów przedstawionych we wniosku nie odnosi się natomiast do art. 8 ust. 2 i ust. 4 zaskarżonej ustawy. Art. 8 ust. 2 ustala wysokość kwoty subwencji w pierwszym kwartale 2009 r. na dotychczasowych zasadach, przewidzianych w art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Natomiast art. 8 ust. 4 tej ustawy jest przepisem odsyłającym do art. 29 ust. 2 ustawy o partiach politycznych (który przewiduje wypłatę subwencji w czterech kwartalnych ratach) i art. 29 ust. 6 ustawy o partiach politycznych (który ustanawia delegację dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do podwyższenia kwoty subwencji w wypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych o ponad 5%). Ze względu na to, że w uzasadnieniu wniosku nie zostały sformułowane żadne zarzuty odnoszące się do art. 8 ust. 2 ani do art. 8 ust. 4 zaskarżonej ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie zostało obalone domniemanie ich zgodności z Konstytucją.

2.3. W odniesieniu do wzorców kontroli konstytucyjności sformułowanych przez wnioskodawcę, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na rozbieżność pomiędzy *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem. W *petitum* wniosku Prezydent kwestionuje art. 8 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. z punktu jego zgodności z art. 11 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji, wymieniając zasady: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku. W uzasadnieniu wniosku wskazuje natomiast na sprzeczność zaskarżonego przepisu z zasadami: pluralizmu politycznego, zaufania do państwa oraz praw nabytych. Wnioskodawca nie wyjaśnia przy tym, w jakiej wzajemnej relacji pozostają powołane w uzasadnieniu zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji, a mianowicie zasada zaufania do państwa i zasada praw nabytych, a także w jakiej relacji

pozostają one do wskazanej w *petitum* zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, o której nie ma mowy w uzasadnieniu wniosku. W odniesieniu zaś do art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy w *petitum* wniosku Prezydent wskazuje na sprzeczność wymienionych przepisów z art. 2 Konstytucji, przywołując w tym względzie naruszenie zasady prawidłowej legislacji wskutek niezapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*. Uzasadniając niekonstytucyjność wskazanych przepisów, wnioskodawca wskazuje natomiast dodatkowo zasadę naruszenia interesów w toku. Nie jest przy tym jasne, czy w ocenie wnioskodawcy zasada ochrony interesów w toku sprzeciwia się samej regulacji ograniczającej w trakcie roku budżetowego wysokość subwencji, czy też dotyczy niezapewnienia tej regulacji właściwego okresu dostosowawczego.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Bezpośrednim skutkiem powołanej normy jest zakaz rozszerzania i uzupełniania przez Trybunał Konstytucyjny z własnej inicjatywy normatywnego wzorca wskazanego przez podmiot inicjujący postępowanie (por. wyroki z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85, 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165, z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 253).

3. Rola i status partii politycznych w porządku konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (por. wyroki z: 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58 oraz z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Wyjątkowa rola partii politycznych jako elementu struktury politycznej państwa znajduje również wyraz w ich odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu (art. 11), obok przepisu odnoszącego się do innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim, tj. związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie podkreśla się, że szczególna pozycja partii politycznych wiąże się z ich dwoistym statusem prawnokonstytucyjnym określonym w art. 11 ust. 2 Konstytucji. Partie polityczne są zarówno formą realizacji zrzeszania się obywateli, określonej szczegółowo w art. 58 Konstytucji, jak i formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy poprzez swą zdolność do oddziaływania na kształtowanie polityki państwa (por. wyroki z: 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99, 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00 oraz z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116; W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 26).

4. Zasada jawności finansowania partii politycznych.

4.1. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zasadzie jawności finansowania partii politycznych został przyznany charakter konstytucyjny (art. 11 ust. 2 Konstytucji). Zasada ta została wyrażona w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, wraz z wynikającą z art. 11 ust. 1 zasadą pluralizmu politycznego. Znaczenie jawności finansowania partii politycznych podkreślał wielokrotnie w swym orzecznictwie zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (por. wyroki z: 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43, 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64,

14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, postanowienie składu 7 sędziów SN z 1 października 2003 r., sygn. akt III SW 152/03, OSNP nr 10/2004, poz. 181. Zagadnienie to było również analizowane w literaturze; por. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, [w:] *Finansowanie partii politycznych*, „Konferencje i SeminaRIA” nr 6/2000, s. 17 i n). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych (por. wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03).

4.2. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 25/03 „na poziomie Konstytucji nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć, jak powinny wyglądać stosunki państwo – partie polityczne, w szczególności, w jaki sposób powinno być uregulowane finansowanie partii. Niewątpliwie istnieje szereg rozwiązań prawnych, które mieszczą się w standardach konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego”. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podziela pogląd wyrażony we wskazanym wyroku, że ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy.

4.3. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się zarówno na zalety, jak i na wady modelu finansowania partii politycznych ze środków publicznych (por. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 11...*, s. 47-49 oraz M. Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2002, s. 12-13). Jako zalety wymienia się: wyrównywanie szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganie przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zys, ochronę partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzenie gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego. Z kolei krytycy subwencjonowania partii z budżetu wskazują, że można w ten sposób doprowadzić do zagrożenia demokratycznych procedur gry politycznej, a w szczególności do osłabienia opozycji w systemie politycznym, umożliwienia organom państwowym nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy partii oraz wzmacniania się procesów etatyzacji partii politycznych, a także wzmacniania *status quo* w systemie partyjnym. W publicystyce stwierdza się, że subwencjonowanie partii ze środków publicznych przyczynia się wręcz do „zabetonowania sceny politycznej”.

5. Kształtowanie zasad finansowania partii politycznych od 1990 r.

5.1. Normy określające finanse partii politycznych, zawarte w art. 6 pierwszej polskiej ustawy o partiach politycznych z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 312, ze zm.), były sformułowane bardzo zwięźle. Lakoniczność powyższej regulacji, jak zauważono w literaturze, nie sprzyjała stworzeniu stabilnego systemu finansów partii, w szczególności przepisy nie rozstrzygały kwestii dostępu do środków publicznych (por. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak [w:] *Ustawa o partiach politycznych, Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003, s. XXXIV). Zgodnie z art. 6 ust. 1 wskazanej ustawy środki majątkowe partii politycznych mogły pochodzić ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku i dochodów z działalności gospodarczej, a także z ofiarności publicznej. Wejście w życie 19 października 1997 r. ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, w jej pierwotnym brzmieniu, również nie stanowiło przełomu w

kształtowaniu finansowania partii politycznych, lecz raczej uszczegółowienie i doprecyzowanie regulacji już istniejących. Art. 25 ust. 1 omawianej ustawy przewidywał, że partiom politycznym nie mogą być przekazywane środki pieniężne, a także rzeczy ruchome i zbywalne prawa majątkowe, pochodzące z budżetu państwa (z wyjątkiem dotacji celowych i podmiotowych), Skarbu Państwa, czy innych państwowych oraz samorządowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych.

5.2. Obecny kształt przepisów regulujących kwestie finansowania partii politycznych jest wynikiem nowelizacji ustawy o partiach politycznych z 1997 r. zawartej w ustawie nowelizującej z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 12 kwietnia 2001 r.). Wskazana ustawa wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa. Jak podkreślono w literaturze, celem wprowadzonych zmian było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa (por. M. Chmaj, *Nowy system...*, s. 11). Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych. W art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 12 kwietnia 2001 r. do źródeł majątku partii politycznych zaliczono: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku oraz określone ustawami dotacje i subwencje. W ust. 2 ustawodawca wskazał, że majątek partii może być przeznaczony tylko na realizację celów statutowych lub charytatywnych.

5.3. Ostateczne unormowanie zasad przyznawania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych zostało dokonane ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802, dalej: ustawa nowelizująca z 21 grudnia 2001 r.). Wskazana nowelizacja dookreśliła zasady ustalania subwencji wprowadzonych ustawą nowelizującą z 12 kwietnia 2001 r., m.in. przez zmianę sposobu obliczania wysokości subwencji przysługującej partiom politycznym przewidzianego w art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Niezależnie od tego ustawa czasowo obniżyła na lata 2002 i 2003 wysokości subwencji w związku z koniecznością szukania oszczędności budżetowych (por. szerzej w punkcie 7).

6. Zasady przyznawania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych.

6.1. Zakres podmiotowy organizacji uprawnionych do otrzymywania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową wyznacza art. 28 ust. 1 ustawy o partiach

politycznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem subwencja przysługuje partiom politycznym, które w wyborach do Sejmu, tworząc samodzielnie komitet wyborczy, otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów lub koalicjom partii politycznych, na które w skali kraju oddano co najmniej 6% ważnie oddanych głosów. Należy wskazać, że ustawowy próg upoważniający do finansowania partii ze środków budżetowych jest niższy od progu, od którego uzależnia się uwzględnienie w podziale mandatów kandydatów z danej partii lub koalicji w Sejmie (odpowiednio: 5% i 8% – art. 133 ustawy nowelizującej z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2007 r. Nr 190, poz. 1360, ze zm.). Środki budżetowe przekazywane są zatem nie tylko ugrupowaniom parlamentarnym, lecz także partiom nieposiadającym reprezentacji w Sejmie. W literaturze podkreśla się, że takie rozwiązanie sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady równości partii politycznych oraz pluralizmu politycznego (por. A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 209-210).

6.2. Sposób ustalania kwoty rocznej subwencji został określony w art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem wysokość rocznej subwencji przysługującej partiom politycznym lub koalicjom wyborczym ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji, proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych, oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej w rozbiciu na liczby głosów odpowiadających poszczególnym przedziałom określonym w procentach. Obliczanie wysokości subwencji dokonywane jest według formuły: $S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5$. W podanym wzorze symbol „S” oznacza kwotę rocznej subwencji; symbole „W₁”, „W₂”, „W₃”, „W₄”, „W₅” – liczby głosów obliczanych dla pięciu progów procentowych (kolejno: do 5%, od 5% do 10%, od 10% do 20%, od 20% do 30%, powyżej 30%), podanych odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej lub koalicji wyborczej; symbole „M₁”, „M₂”, „M₃”, „M₄”, „M₅” oznaczają wysokości kwoty w złotych dla każdego z wymienionych progów procentowych. Wysokość kwoty współczynnika „M” zostaje podwyższona w wypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen. Art. 29 ust. 6 ustawy o partiach politycznych ustanawia upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do waloryzacji rozporządzeniem kwoty współczynnika „M”. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie podwyższenia kwoty subwencji dla partii politycznej albo koalicji wyborczej (Dz. U. Nr 207, poz. 1301) od 1 stycznia 2009 r. kwoty odpowiadające współczynnikowi „M” wynoszą odpowiednio: 11 złotych 53 grosze, 9 złotych 22 grosze, 8 złotych 7 groszy, 4 złote 61 groszy, 1 złoty 73 grosze. Sposób obliczania rocznej subwencji obrazuje poniższa tabela (art. 29 ust. 1 ustawy *in fine*):

Lp.	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej		Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	Procent	Liczba	
1	do 5%		11 złotych 53 grosze
2	powyżej 5% do		9 złotych 22 grosze
3	powyżej 10% do		8 złotych 7 groszy
4	powyżej 20% do		4 złote 61 groszy

	powyżej 30%		1 złoty 73
--	-------------	--	------------

Wskazany powyżej algorytm stanowi odzwierciedlenie rachunkowe pięciu iloczynów. Kwota rocznej subwencji jest obliczana najpierw w sposób cząstkowy, oddzielnie dla każdej wartości procentowej określonej w poszczególnych wierszach tabeli. Odbywa się to przez pomnożenie liczby głosów przypadających na dany przedział procentowy przez wysokość kwoty współczynnika „M”. Następnie wartości cząstkowe subwencji są sumowane (por. M. Gorgol, *Zasady finansowania...*, [w:] *op.cit.*, s. 115).

6.3. Art. 28 ust. 6 ustawy o partiach politycznych ustala zakres czasowy, w którym partia polityczna jest uprawniona do otrzymywania subwencji z budżetu państwa. Prawo to przysługuje począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory do Sejmu, a wygasa z końcem roku, w którym odbyły się wybory do parlamentu nowej kadencji. W razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji przysługujących partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu (art. 32 ustawy o partiach politycznych). Pierwsza kwartalna rata przysługującej partii politycznej subwencji jest wypłacana najpóźniej 30 dnia od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych (art. 29 ust. 5 ustawy o partiach politycznych). Dofinansowanie jest przekazywane w trybie płatności okresowej. Ustalanie wysokości subwencji odbywa się na rok kalendarzowy przy zastosowaniu algorytmu przewidzianego w art. 29 ust. 1 ustawy. Ustalona w powyższy sposób roczna kwota subwencji jest wypłacana danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach (art. 29 ust. 2 ustawy o partiach politycznych). Stosownie do § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym (Dz. U. Nr 33, poz. 267; dalej: rozporządzenie z 18 lutego 2003 r.) raty subwencji są wypłacane w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który jest wypłacana dana rata.

6.4. Wypłata subwencji z budżetu państwa w danym roku (kalendarzowym) jest uzależniona od spełnienia przepisanych przez ustawę warunków. Warunkiem jest złożenie przez organ statutowo uprawniony do reprezentowania partii politycznej, w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w sprawie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości (art. 29 ust. 3 ustawy o partiach politycznych). Art. 34c w związku z art. 34 ust. 2 i art. 34b ust. 1 ustawy o partiach politycznych przewiduje sankcję w postaci utraty prawa do otrzymania subwencji w kolejnym roku kalendarzowym w wypadku, gdy: 1) partia polityczna nie złoży Państwowej Komisji Wyborczej rocznej informacji finansowej do 31 marca następnego roku po otrzymaniu dofinansowania z budżetu państwa; 2) informacja ta zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą; 3) Sąd Najwyższy oddali skargę na postanowienie w sprawie odrzucenia informacji. Zakres czasowy sankcji jest ograniczony do jednego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym naruszono obowiązek złożenia informacji finansowej. Natomiast odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania o źródłach pozyskania przez partię polityczną środków finansowych, o którym mowa w art. 38 ustawy, lub oddalenie przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia powyższego sprawozdania powoduje sankcję w postaci utraty prawa do subwencji na kolejne 3 lata kalendarzowe (art. 38d ustawy).

7. Ograniczenie kwoty subwencji należnych partiom politycznym lub koalicjom wyborczym w ustawie nowelizującej z 21 grudnia 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w przeszłości miało miejsce ustawowe obniżenie w toku trwania kadencji Sejmu kwot subwencji przysługujących partiom politycznym lub koalicjom wyborczym w związku z kryzysem finansów publicznych. Jak wspomniano wyżej, regulację taką zawierała nowelizacja ustawy o partiach politycznych z 21 grudnia 2001 r. Art. 14 wskazanej ustawy ustalał na lata 2002 i 2003 wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, z tym że proporcjonalnie obniżał wysokość kwoty za jeden głos przedziału wymienionego w poszczególnych wierszach tabeli przewidzianej w tym przepisie (por. szerzej M. Chmaj, *Nowy system finansowania...*, s. 19-20). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „biorąc pod uwagę konieczność redukcji wydatków we wszystkich sferach finansowanych z budżetu państwa, wysokość wydatków na cele statutowe partii politycznych oraz z tytułu dotacji podmiotowej wymaga ponownej analizy; jest konieczne ograniczenie w 2002 r. o 75% wydatków związanych z wypłatą subwencji i o 50% wydatków związanych z wypłatą dotacji podmiotowej” (druk sejmowy 85, IV kadencja Sejmu). Obniżenie kwoty subwencji przewidziane w ustawie z 21 grudnia 2001 r. nie zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego.

Należy natomiast zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 2003 r. (sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93) orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799) uchwalonej 21 grudnia 2001 r., czyli w tym samym dniu, co przedstawiona wyżej nowelizacja ustawy o partiach politycznych. Zaskarżone przepisy ustawy przewidywały zawieszenie waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej na rok. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że m.in. pilna potrzeba zachowania równowagi budżetowej „w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych” spowodowała, iż sprawą priorytetową było dochowanie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej.

8. Ograniczenie kwoty subwencji należnych partiom politycznym lub koalicjom wyborczym w zaskarżonej ustawie.

8.1. Przewidziane w zaskarżonej ustawie obniżenie kwoty subwencji w trzech kwartałach 2009 r. i w roku 2010 wzoruje się w pewnej mierze na przedstawionej wyżej regulacji wprowadzonej w ustawie z 21 grudnia 2001 r. W uzasadnieniu projektu ustawy z 24 kwietnia 2009 r., wskazano: „W przeszłości wystąpiła już raz potrzeba ograniczenia wielkości środków publicznych przekazywanych partiom politycznym. (...) Zaproponowana (...) zmiana odwołuje się do tamtej regulacji”. Jak podano ponadto w uzasadnieniu ustawy, „Intencją [projektodawców] było zapewnienie progresywnej skali zmian w finansowaniu, tak, aby partie otrzymujące niższe subwencje traciły proporcjonalnie mniej środków. Zasada ta pozwoli zapewnić wszystkim objętym finansowaniem partiom odpowiednie środki na działalność, jednocześnie pozostawia będące konsekwencją wyniku wyborczego, zróżnicowanie w finansowaniu poszczególnych partii” (druk sejmowy nr 1862).

8.2. Odnosząc się do zmian przewidzianych w zaskarżonej ustawie, należy wskazać, że w art. 8 ust. 1 wprowadzono w miejsce przedziału procentowego obejmującego głosy powyżej 10% do 20% dwa przedziały: powyżej 10% do 15% oraz

powyżej 15% do 20%. Nowa regulacja przewiduje więc sześć przedziałów procentowych (ujętych w wierszach tabeli) zamiast dotychczasowych pięciu. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, taki zabieg był konieczny „dla zachowania właściwych proporcji” w finansowaniu partii politycznych. Najistotniejszą zmianą wprowadzoną w art. 8 ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. jest obniżenie kwoty przypadającej na jeden głos wyborczy dla poszczególnych wierszy tabeli, określanej współczynnikiem „M”. W stosunku do kwot obowiązujących od 1 stycznia 2009 r. zmiana ta przedstawia się następująco: kwotę odpowiadającą współczynnikowi „M₁” (obejmującemu przedział do 5% głosów) zmieniono z kwoty 11 złotych 53 grosze na kwotę 10 złotych. Kwotę odpowiadającą współczynnikowi „M₂” (obejmującemu przedział powyżej 5% do 10%) zmieniono z kwoty 9 złotych 22 grosze na kwotę 7 złotych 50 groszy. Kwotę odpowiadającą dotychczasowemu współczynnikowi „M₃” wynoszącą 8 złotych 7 groszy podzielono na dwa dodatkowe przedziały: tj. powyżej 10% do 15% wynoszący 6 złotych 50 groszy (współczynnik M₃) i powyżej 15% do 20% wynoszący 1 złoty (współczynnik M₄). Dotychczasowy współczynnik „M₄” odpowiadający przedziałowi powyżej 20% do 30% wynoszący 4 złote 61 groszy określono jako współczynnik M₅ i obniżono do kwoty 50 groszy, natomiast dotychczasowy współczynnik „M₅” wynoszący 1 złoty 73 grosze odpowiadający przedziałowi powyżej 30% określono jako współczynnik „M₆” i obniżono do kwoty 25 groszy.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że stosując zaproponowane zmiany, w latach 2009 i 2010 poszczególne partie lub koalicje otrzymałyby następujące części procentowe dotychczas przysługujących subwencji: partia Polskie Stronnictwo Ludowe – 93%, koalicja Lewica i Demokraci – 89%, partia Prawo i Sprawiedliwość – 59% natomiast partia Platforma Obywatelska – 56%. Budżet państwa zaoszczędziłby na tej zmianie ponad 34 miliony 100 tysięcy złotych rocznie. Koszty budżetowe subwencjonowania partii zmniejszyłoby się z blisko 107 milionów złotych do niespełna 73 milionów, tj. o ponad 30%.

9. Zarzut naruszenia zasady pluralizmu politycznego wynikającej z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

9.1. Prezydent zarzucił, że ograniczenie wysokości subwencji przysługującej z budżetu państwa „z pewnością negatywnie wpłynie na realizację celu istnienia partii politycznych”, jakim jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. W ocenie wnioskodawcy, tak rozumiany cel działania partii politycznych stanowi „składnik ustrojowej zasady pluralizmu politycznego”. Zarzut naruszenia wskazanej zasady konstytucyjnej koncentruje się, w ocenie Prezydenta, na braku zapewnienia przez ustawodawcę odpowiednich warunków działalności koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania partii politycznych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na istotne znaczenie zawartego w pierwszej części art. 11 ust. 1 Konstytucji proklamowania wolności tworzenia i działania partii politycznych. Uznaje się, że przepis ten wyraża zasadę pluralizmu politycznego, która jest ściśle powiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji, zasadą zwierzchnictwa narodu – art. 4 Konstytucji i legalności – art. 7 Konstytucji (tak wyroki z: 3 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99; 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03; por. także M. Granat, [w:] *Ustawa o partiach...*, s. 42).

Pluralizm polityczny zapewnia swobodę – w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – tworzenia i działalności partii politycznych, dającą w efekcie możliwość rywalizowania między sobą wielu równoprawnych partii ubiegających się o poparcie społeczne w dążeniu do wywierania za pomocą demokratycznych metod wpływu na politykę państwa. Z omawianej zasady, adresowanej do władz państwowych, z

legislatywą na czele, jak w wypadku każdej innej konstytucyjnej zasady ustrojowej, wynika obowiązek organów państwowych kreowania przesłanek tworzenia i nieskrępowanego działania wielu partii politycznych – odpowiednio do woli obywateli angażujących się w ich organizowanie i działanie. Państwo jest obowiązane stwarzać formalne i materialne przesłanki korzystania z tej wolności w formach przewidzianych przez prawo, a w szczególności ustanawiać przepisy niedopuszczające do arbitralnego ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych (por. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 11...*, s. 10).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że możliwe jest także szersze ujęcie treści zasady pluralizmu politycznego. Test przestrzegania tej zasady polega w tym ujęciu na zbadaniu, czy rozwiązania prawne zapewniają wystąpienie trzech elementów: a) swobody tworzenia i działania partii, b) równości partii wobec prawa, c) określenia funkcji partii (por. M. Granat [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 130).

9.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zmiany polegające na obniżeniu wysokości kwot subwencji przysługujących partiom politycznym na działalność statutową, przewidziane w art. 8 ust. 1 zaskarżonej ustawy, nie naruszają zasady pluralizmu politycznego. Chociaż zaskarżone przepisy ograniczają czasowo środki finansowe przypadające partiom z budżetu, nie ograniczają one przewidzianej w art. 11 ust. 1 Konstytucji wolności tworzenia i działania partii politycznych. Wnioskodawca nie wykazał, że przewidziane w zaskarżonej ustawie ograniczenie wysokości subwencji miałyby uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić funkcjonowanie partii politycznych. Niewątpliwie obniżenie wysokości subwencji zmusza partie polityczne do podejmowania przedsięwzięć oszczędnościowych i koncentrowania dostępnych środków finansowych na celach służących najlepiej wykonaniu zadań wynikających z przepisów prawa i statutów, natomiast nie zostały przedstawione dowody na to, że pozbawia te organizacje ekonomicznych podstaw ich działalności.

Należy także wskazać, że subwencje na działalność statutową nie są jedynymi dochodami partii politycznych pochodzącymi ze środków publicznych. Zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy nowelizującej z 12 kwietnia 2001 r. partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, a także partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, przysługuje prawo do dotacji podmiotowej z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Prawo do wskazanej dotacji podmiotowej przysługuje również partiom politycznym, w myśl art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.), za każdy uzyskany mandat posła do Parlamentu Europejskiego. Dotacje podmiotowe przysługujące z budżetu państwa są świadczeniami niezależnymi od subwencji i przysługują partiom politycznym na dotychczasowych zasadach w niezmienionej wysokości. Ponadto do źródeł finansowania partii politycznych (o charakterze pośrednim) można zaliczyć uposażenie parlamentarzystów, ryczałt na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich oraz ich biur, a także bezpłatny czas antenowy w publicznej radiofonii i telewizji.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zaskarżona ustawa wprowadza rozwiązania służące nakierowaniu wydatkowania przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji na cele związane z wykonywaniem ich konstytucyjnie określonej misji (art. 11 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Art. 1 zaskarżonej ustawy wprowadza do ustawy o partiach politycznych nowy art. 29a, który stanowi, że środki finansowe pochodzące z subwencji mogą być wykorzystywane na upowszechnianie działań i celów programowych partii politycznej prowadzone w formie odpłatnego rozpowszechniania reklam i audycji w programach nadawców radiowych i telewizyjnych oraz odpłatnych ogłoszeń i reklam w

prasie drukowanej, wyłącznie w okresie kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki na wskazany cel mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Ponadto środki finansowe pochodzące z subwencji nie mogą być wykorzystywane na upowszechnianie działań i celów programowych partii politycznej w formie plakatów i haseł, których powierzchnia przekracza 2 m². Wskazane postanowienia ustawy, które zmierzają do racjonalizacji wydatkowania środków pochodzących z subwencji, nie zostały zakwestionowane przez wnioskodawcę.

9.3. Jak wskazano powyżej (pkt 4.2.), finansowanie partii politycznych z budżetu państwa jest rozwiązaniem ustawowym, niewynikającym z Konstytucji. Należy podkreślić, że sposób ograniczenia subwencji w latach 2009-2010, przewidziany w zaskarżonej ustawie, wręcz sprzyja zasadzie pluralizmu politycznego, jeśli się zważy, że większa redukcja środków publicznych, zarówno w kwotach bezwzględnych, jak i procentowo, została dokonana w stosunku do partii politycznych otrzymujących subwencje w najwyższej wysokości. W wyniku zmian dokonanych w zaskarżonej ustawie różnice pomiędzy finansowaniem poszczególnych partii ze środków publicznych miałyby zatem ulec zmniejszeniu. Oznacza to również relatywne polepszenie sytuacji partii politycznych, które nie są objęte subwencjonowaniem z budżetu państwa.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. jest zgodny z zasadą pluralizmu politycznego wynikającą z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

10. Zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

10.1. Wnioskodawca zarzucił w *petitum* wniosku, że art. 8 zaskarżonej ustawy narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. W uzasadnieniu wniosku Prezydent nie odniósł się jednak do wskazanej zasady. Wskazał natomiast, że „odstąpienie od określonych w ustawie zasad subwencjonowania w okresie roku budżetowego jest złamaniem obietnicy danej przez ustawodawcę i naruszeniem zasady zaufania do państwa”. Zasada ochrony zaufania nie została wymieniona w *petitum* wniosku. Wnioskodawca nie wyjaśnił, w jakiej relacji pozostają, jego zdaniem, przytoczone zasady, a także w jaki sposób zaskarżona regulacja im się sprzeciwia.

10.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swym orzecznictwie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (por. m.in. wyroki TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Ustalając znaczenie omawianej zasady, nie można nie uwzględniać innych zasad i norm konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, dla których realizacji w pewnych sytuacjach konieczne jest wprowadzenie zmian na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub

gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (por. wyrok z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

10.3. Zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Trybunał Konstytucyjny odniósł ją przykładowo do jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), spółdzielni (zob. wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/2004, poz. 22) lub zakładów pracy chronionej (zob. wyrok z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Z tego względu adekwatny wydaje się termin: zasada ochrony zaufania jednostki (a nie tylko obywatela) do państwa i stanowionego przez nie prawa.

10.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, partie polityczne nie miały uzasadnionych podstaw, aby oczekiwać, że subwencje przysługujące ze środków publicznych pozostaną na niezmiennym poziomie w okresie, w którym następowało ograniczenie wydatków w celu zachowania równowagi budżetowej państwa. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy poczyniono oszczędności w tak istotnych dla funkcjonowania państwa dziedzinach życia publicznego jak: obrona narodowa, ochrona bezpieczeństwa publicznego, ochrona zdrowia, zatrudnienie i opieka socjalna, wymiar sprawiedliwości, oświata i szkolnictwo wyższe. Była już mowa o tym, że czasowe ograniczenie finansowania partii politycznych ze środków publicznych w okresie zagrożenia równowagi budżetowej miało już miejsce w przeszłości, co tym bardziej nie mogło uzasadniać pewności, że sytuacja taka zdarzy się ponownie.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy dotyczącego ograniczenia wysokości subwencji „w trakcie roku budżetowego”, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że z zasady państwa prawnego został wyprowadzony w dotychczasowym orzecznictwie zakaz dokonywania w trakcie roku podatkowego zmian w dziedzinie prawa podatkowego odnoszących się do podatków pobieranych w skali roku podatkowego (kalendarzowego) (por. orzeczenia z 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 6 oraz z 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 7). Powyższej tezy nie można jednak przenosić na dziedzinę finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Prawo partii politycznych do otrzymywania subwencji z budżetu państwa różni się zasadniczo od obowiązków wynikających z prawa daninowego.

11. Zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji.

11.1. Prezydent wskazał, że art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych gwarantuje tym organizacjom otrzymywanie subwencji w określonej wysokości przez okres kadencji Sejmu. Partie polityczne, które brały udział w wyborach parlamentarnych i uzyskały w nich określone wyniki, nabyły uprawnienie do określonej subwencji w okresie kadencji Sejmu. Zdaniem wnioskodawcy, prawo do subwencji w określonej wysokości ma w tym wypadku charakter ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Prezydent przyznał, że „budżetowi państwa nadawana jest wartość konstytucyjna”, obowiązkiem ustawodawcy jest zaś dbałość o stan finansów państwa, szczególnie „w sytuacji kryzysowej”. W ocenie Prezydenta, ustawodawca nie jest jednak zwolniony z obowiązku dostrzegania pozostałych wartości konstytucyjnych, które mogą pozostawać w kolizji z zasadą ochrony równowagi budżetowej, takich jak ochrona praw słuszenie nabytych.

11.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ustawodawca jest upoważniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowania takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – będą najlepiej służyły realizacji tych celów (por. wyroki TK z: 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185, 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01). Swoboda w kształtowaniu treści prawa jest jednak równoważona przez obowiązek przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Do standardów tych należy także nakaz ochrony praw słusznie nabytych.

Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (por. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 oraz 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą ochroną konstytucyjną zostały objęte także ekspektatywy (prawa tymczasowe), które mają charakter maksymalnie ukształtowany (por. wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Do koncepcji tej nawiązuje zarówno wnioskodawca, jak i Marszałek Sejmu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma potrzeby sięgania w niniejszej sprawie do koncepcji ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ponieważ przyznaje się jej taką samą ochronę, jak prawom podmiotowym. Wystarczy odwołanie się do gwarantowanego ustawowo prawa partii politycznych do otrzymania subwencji z budżetu państwa. Analiza ustawy wykazuje, że w istocie można tu mówić nie o jednym „prawie”, lecz o „prawach”, które albo mają charakter bardziej ogólny, albo bardziej konkretny tak co do czasu, jaki obejmują, jak i warunków, które są niezbędne do ich przyznania. Ogólny charakter ma prawo partii lub koalicji wyborczej do otrzymywania subwencji przez okres kadencji Sejmu, w razie spełnienia wymagań przewidzianych w art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, dotyczących procentu oddanych głosów (por. wyżej pkt 6.1.). Bardziej konkretny charakter ma prawo do otrzymywania subwencji w danym roku. Zależy ono od spełnienia trzech warunków: 1) złożenia wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w sprawie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości (art. 29 ust. 3 ustawy o partiach politycznych); 2) przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą rocznej informacji finansowej z poprzedniego roku kalendarzowego (art. 34a); 3) przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania o źródłach pozyskania przez partię polityczną środków finansowych w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38a) (por. wyżej pkt 6.4.). Najbardziej konkretny charakter ma prawo do otrzymania kwartalnej raty, do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który jest wypłacana dana rata subwencji (§ 3 rozporządzenia z 18 lutego 2003 r.).

11.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ochrona praw nabytych nie jest równoznaczna z nienaruszalnością tych praw (por. wyroki z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6, 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02). Zasada ochrony praw nabytych nie ma bowiem charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzania norm prawnych mniej korzystnych dla jednostek, jeżeli przemawia za tym jakaś inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw nabytych i innej zasady konstytucyjnej może zatem wystąpić konieczność przyznania pierwszeństwa tej innej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie ingerencji w sferę praw nabytych.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego taką wartością konstytucyjną

mogącą uzasadniać ograniczenie lub zniesienie praw nabytych jest zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa (por. np. wyroki z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, lecz także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału zapewnienie równowagi budżetowej jest doniosłą wartością konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i do wypełniania jego zadań. Zapewnienie tej równowagi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego (por. wyroki z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39 oraz z 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyznawał pierwszeństwo omawianej wartości konstytucyjnej kosztem ochrony praw nabytych m.in. w wypadkach: przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej (por. orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41, wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02), zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych (por. wyrok z 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5), ograniczenia uprawnień kombatanckich (por. wyrok z 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19), zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (por. wyrok z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym (por. wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 252) czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (por. orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2 oraz wyrok z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01).

11.4. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zaskarżona ustawa mająca na celu przejściowe ograniczenie kwot subwencji przysługujących partiom politycznym zbiegała się z innymi przedsięwzięciami w pierwszym półroczu 2009 r. zmierzającymi do zmniejszenia wydatków budżetowych. Trudna sytuacja ekonomiczna państwa doprowadziła później do nowelizacji ustawy budżetowej. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057) wskazano, że „kierując się zasadą ostrożności w planowaniu procesu budżetowego, w styczniu br. Rząd opracował tzw. scenariusz zapasowy, w którym uwzględniono możliwość jeszcze głębszego osłabienia tempa wzrostu PKB – do 1,7%. Na wypadek jego realizacji, Rząd podjął działania ograniczające wydatki budżetu państwa o 19,7 mld zł. Uzyskane oszczędności miały zapobiec ewentualnemu przekroczeniu deficytu budżetowego w uchwalonej ustawie budżetowej na 2009 r. Skala załamania aktywności w gospodarce światowej i związane z nią pogorszenie sytuacji bieżącej oraz perspektyw dla polskiej gospodarki okazały się znacznie silniejsze niż wskazywały wcześniejsze prognozy instytucji krajowych i zagranicznych” (druk sejmowy nr 2163, VI kadencja Sejmu). Ustawa o zmianie ustawy budżetowej z 17 lipca 2009 r. zwiększyła deficyt budżetu z 18 190 000 tys. do 27 186 307 tys. złotych.

Na poważną sytuację ekonomiczną państwa, w szerszym kontekście kryzysu w gospodarce światowej, zwracał uwagę Prezydent w orędziu wygłoszonym w Sejmie 22 maja 2009 r. (a więc 6 dni po złożeniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w

niniejszej sprawie). W orędziu tym wskazał, że „cały świat przeżywa dziś kryzys finansowy i gospodarczy o rozmiarach niespotykanych od dziesięcioleci. Niezależnie od jego dalszego przebiegu, oczywiste jest, że czeka nas okres silnego spowolnienia lub zatrzymania wzrostu gospodarczego. Skutki społeczne mogą być bardzo poważne. (...) Szczególnie niepokojący i niejasny jest stan budżetu państwa oraz finansów publicznych. Wykonanie budżetu mocno szwankuje. Już w 2008 roku powstały poważne problemy z finansowaniem podstawowych zadań państwa. Są to zjawiska co najmniej niepokojące. W tym roku dochody i wydatki budżetu wyraźnie się rozchodzą. Po pierwszych czterech miesiącach z zakładanego na cały rok deficytu 18 miliardów 190 milionów zł mamy już niedobór w wysokości 15 miliardów 340 milionów. (...) Szacunkowy deficyt budżetu państwa został wykonany już po pierwszych czterech miesiącach w 84,3%. To najgorszy wynik od 1999 roku. W tym tempie sytuacja zmierza do rocznego deficytu sektora finansów publicznych na poziomie 4,6% PKB. I oby nie było gorzej. Komisja Europejska prognozuje, że w tym roku może dotknąć nas deficyt w wysokości 6,6%, a w przyszłym – nawet 7,3% PKB. Sytuacja robi się naprawdę poważna. Bo to by oznaczało, że w kasie publicznej realnie zabraknie w tym roku co najmniej 40 miliardów złotych. (...) Rząd powinien szukać rozwiązań, możliwie najmniej bolesnych dla społeczeństwa i gospodarki”.

W takim stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w okresie przygotowywania i uchwalania zaskarżonej ustawy występowało zagrożenie dla zachowania równowagi budżetowej, które uzasadniało dokonywanie ograniczeń wydatków budżetowych, w tym zmniejszenie subwencji przysługujących z budżetu państwa i związane z tym ograniczenie praw nabytych partii politycznych.

12. Zarzut naruszenia zasady ochrony interesów w toku wynikającej z art. 2 Konstytucji.

12.1. Prezydent zarzucił w *petitum* wniosku, że art. 8 zaskarżonej ustawy narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony interesów w toku. W uzasadnieniu powołał natomiast wskazaną zasadę w kontekście art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy. Nie jest zatem jasne, czy wnioskodawca odnosi naruszenie wskazanej zasady konstytucyjnej do zmiany zasad obliczania wysokości subwencji przysługujących z budżetu państwa, czy też do niezapewnienia przy wprowadzaniu wskazanych zmian odpowiedniego okresu dostosowawczego. W uzasadnieniu wniosku Prezydent podał ogólnie, że partie polityczne rozpoczęły „określone przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe” na podstawie dotychczasowych przepisów. Wnioskodawca nie sprecyzował jednak, o jakie konkretnie przedsięwzięcia chodzi, a także czy obniżenie kwot subwencji zakładanych w zaskarżonej ustawie uniemożliwi partiom politycznym realizację ewentualnych przedsięwzięć.

12.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nakaz ochrony interesów w toku znajduje uzasadnienie w koncepcji państwa prawnego oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i pewności prawa (zob. orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30; wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64, 7 grudnia 2001 r., sygn. K 27/00, 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). Powyższa zasada chroni określone przedsięwzięcia (m.in. gospodarcze i finansowe) rozpoczęte pod rządami uregulowań dotychczas obowiązujących, które trwają nadal w chwili zmiany przepisów. Ochrona interesów w toku i wynikające z niej oczekiwania prawne mają z założenia charakter tymczasowy i przejściowy, określony ramami czasowymi wyznaczonymi przez ustawodawcę. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny precyzyjnie określił przesłanki, które muszą zostać

łącznie spełnione, aby interesy w toku podlegały konstytucyjnej ochronie: 1) przepisy prawa powinny wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcie to musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację określonego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danych przepisów (por. wyroki z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97 oraz z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2).

Konstytucyjna ochrona interesów w toku dotyczy zatem takich sytuacji, w których przepisy prawa wyznaczają określony horyzont czasowy realizacji danego przedsięwzięcia. Nie obejmuje ona potocznie rozumianych interesów „w ogólności”, lecz interesy których znaczenie zostało sprecyzowane w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak pojmowana zasada ochrony interesów w toku gwarantuje, że dotychczasowe normy o określonej treści będą obowiązywać w ustalonym horyzoncie czasowym, jeśli podmiot prawa podjął pewne czynności czy działania. Wówczas, w horyzoncie czasowym przewidzianym w ustawie, nie mogą być zmieniane „reguły gry”. Nie należy natomiast utożsamiać zasady poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów prawnych w odniesieniu do danej działalności, gdyż jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zmienność prawa jest elementem, z którym jego adresaci muszą się liczyć (por. wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01).

12.3. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że dokonując oceny zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą interesów w toku, należy mieć na względzie m.in. charakter podmiotów, których zaskarżona regulacja miałaby dotyczyć. W rozpoznawanej sprawie odnosi się to do szczególnej pozycji partii politycznych, o której była już mowa wyżej (por. pkt 3). Z podwójnego prawnokonstytucyjnego statusu partii politycznych (jako zrzeszenia obywateli, a także organizacji biorącej udział w kształtowaniu władzy) wynika, że przepisy prawa regulujące sposób działania i finansowania partii należy zaliczyć do przepisów prawa publicznego, a funkcjonowanie partii musi odpowiadać standardom demokratycznego państwa prawnego (por. M. Granat, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2003 r. (sygn. akt III SK 152/03)*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2004, s. 192).

W myśl art. 24 ust. 2 ustawy o partiach politycznych majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne, natomiast zgodnie z brzmieniem art. 28 ust. 1 wskazanej ustawy subwencja z budżetu państwa może być przeznaczona wyłącznie na działalność statutową partii politycznej. Zgodnie z wyjaśnieniami Państwowej Komisji Wyborczej „przez «wykorzystanie środków» przez partię należy rozumieć zagospodarowanie ich w ramach działalności własnej, przez świadczenie pieniężne spełniane w zamian za świadczenie wzajemne (dostawę towaru, świadczenie usługi itp.). Przepisy ustawy gwarantują partii możliwość samodzielnego wykonywania jej zadań i zdolność do nabywania towarów i usług, które partia uznaje za niezbędne w realizacji swoich celów statutowych. (...) Pojęcie «celu statutowego» bądź «celu związanego z działalnością statutową» nie może być traktowane jako oderwane od podmiotu, który ten cel chce osiągnąć. Cele statutowe partii, fundacji czy stowarzyszenia są z tymi podmiotami nierozzerwalnie związane. (...) Przeznaczenie środków na cele statutowe partii oznacza zatem zagospodarowanie ich w sposób zbliżający partię do jej celów, a nie dla osiągnięcia przez inne lub bliżej nieokreślone podmioty abstrakcyjnie określonych celów czy ideałów” (*Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 września 2008 r. w sprawie możliwości finansowania przez partie polityczne działalności*

fundacji lub stowarzyszeń, sygn. ZKF-418-10/08).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2004 r. (sygn. K 25/03), „z jednoznacznego określenia celu partii politycznych wynika już w sposób konieczny, że nie są to zrzeszenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej”. Wskazane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego uzyskało również akceptację w literaturze (zob. M. Granat, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03)*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2006, s. 119 i n., J. Sułkowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03)*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2006, s. 124 i n.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w obecnym stanie ustawowym partie polityczne nie są powołane do podejmowania przedsięwzięć finansowych czy gospodarczych, do których – zgodnie z powołanymi wyżej warunkami sprecyzowanymi w dotychczasowym orzecznictwie – można byłoby odnosić zasadę ochrony interesów w toku. Przedsięwzięcia takie nie mieściłyby się w zakresie pojęcia działalności statutowej. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie wskazał zresztą żadnych konkretnych interesów (przedsięwzięć) realizowanych przez partie polityczne w czasie, kiedy były prowadzone prace nad uchwaleniem ustawy, które mogłyby doznać uszczerbku lub których realizacja byłaby zagrożona wskutek obniżenia subwencji przysługujących partiom z budżetu państwa.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone przepisy nie naruszają wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony interesów w toku.

13. Zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

13.1. Zarzut skierowany przeciwko art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. dotyczy niezapewnienia przez ustawodawcę właściwego okresu dostosowawczego odpowiadającego charakterowi wprowadzonych zmian ustawodawczych. Odnosząc się do art. 10 zaskarżonej ustawy, Prezydent wskazał, że ustawodawca wypełnił warunki formalne wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych), ustanawiając czternastodniowy okres dostosowawczy. Jednakże z uwagi na charakter przyjętej regulacji, zmieniającej w trakcie roku budżetowego zasady finansowania na niekorzyść partii politycznych, wnioskodawca określa ten okres jako „niewłaściwy”. We wniosku nie dokonano jednak wyjaśnienia i sprecyzowania tego zarzutu. Niezgodności z Konstytucją art. 10 Prezydent upatruje w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy. W ocenie wnioskodawcy, warunek ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego został spełniony jedynie pozornie, w rzeczywistości bowiem zmiana zasad finansowania partii politycznych obowiązywać będzie dla kwartalnego okresu rozliczeniowego rozpoczętego przed dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy (tj. począwszy od drugiego kwartału 2009 r.).

W *petitum* wniosku Prezydent zarzucił niekonstytucyjność art. 10 w związku z art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy. Z analizy uzasadnienia wynika jednak, że przepisem kwestionowanym w tym kontekście jest w pierwszym rzędzie art. 8 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2009 r., który wyznacza okres obowiązywania zmienionych zasad finansowania partii politycznych począwszy od drugiego kwartału 2009 r. Z kolei art. 10 zaskarżonej ustawy określa okres *vacatio legis* przewidując, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że celem postępowania przed Trybunałem jest wyeliminowanie określonego rozwiązania legislacyjnego, ze względu na jego sprzeczność z Konstytucją. Przepis prawa, a więc określona jednostka zdaniowa czy

redakcyjna aktu normatywnego, jest jedynie formalnym sposobem wyrażenia w prawie pozytywnym normy prawnej. W konsekwencji to właśnie norma prawna zawarta w przepisie wyznacza przedmiot postępowania skierowanego na kontrolę konstytucyjności (por. orzeczenie z 8 października 1996 r., sygn. U 8/95, OTK ZU nr 5/1996, poz. 37 oraz wyrok z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat procesowych granic swojej kognicji i przypominał, że „bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. (...) W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, oraz zob. wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Wynika z tego, że przedmiotem badania czyni się kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną, która może być wysłowiona w kilku jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego. Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że w niniejszej sprawie głównym przepisem, z którego dekodowana jest norma prawna kwestionowana przez wnioskodawcę, jest art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy, zaś przepisem związkowym jest art. 10 ustawy.

13.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii konstytucyjnego nakazu ustanawiania przez ustawodawcę *vacatio legis* i nadawania jej „odpowiedniego” wymiaru czasowego. Zarówno w świetle dotychczasowego orzecznictwa, jak i poglądów doktryny uznaje się, że instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa (zob. wyroki TK z: 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, 22 lutego 2006 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; por. także S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, ref. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 335-348). W licznych orzeczeniach Trybunał podkreślał także, że nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi element zasady prawidłowej legislacji (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75, a także T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160).

Badanie zgodności z Konstytucją sposobu wprowadzenia w życie nowych przepisów polega na ocenie, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26, oraz wyroki z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23 i z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98). Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględny. Ustawodawca może wręcz zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Standard wyznacza ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, przewidująca 14 dni jako minimalny okres *vacatio legis* (art. 4 ust. 1). Trybunał Konstytucyjny wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie, że w zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy „stosunkowo znaczny” margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nieznajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy (por. wyrok z 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54).

13.3. Oceniając art. 10 zaskarżonej ustawy w świetle konstytucyjnego nakazu dochowania odpowiedniej *vacatio legis*, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że czternastodniowy okres dostosowawczy spełnia formalne wymagania przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uzasadnionymi okolicznościami, które pozwalają na większą swobodę ustawodawcy w kwestii ustalenia krótkiej *vacatio legis* (łącznie z możliwością jej całkowitego pominięcia) jest „ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (por. orzeczenia z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6 i z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, s. 41-53, oraz wyroki z: 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155, 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03). Zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i w doktrynie podnosi się, że interes publiczny przejawia się w ochronie stabilności interesów finansowych państwa, w szczególności zaś w konieczności zachowania równowagi budżetowej państwa (por. wyroki z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98 oraz 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02). W rozpoznawanej sprawie ustawodawca dokonywał zmian prawa w niekorzystnym stanie finansowym państwa, wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu, równoległe z innymi przedsięwzięciami oszczędnościowymi. W sytuacji motywowanej ważnym interesem publicznym, mającym na uwadze zachowanie równowagi budżetowej państwa oraz przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej w ustanowieniu okresu dostosowawczego.

„Odpowiedniość” *vacatio legis* należy oceniać w konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem nie tylko przedmiotu i treści nowej ustawy, lecz także kręgu podmiotów prawa, których normy ustawy dotyczą. W rozważanym wypadku należy mieć na względzie, że normy zaskarżonej ustawy odnoszą się do sytuacji partii politycznych otrzymujących subwencje z budżetu państwa, których członkowie, w tym zajmujący kierownicze stanowiska w strukturach partyjnych, są posłami biorącymi udział w procesie ustawodawczym prowadzącym do uchwalenia tej ustawy. Z tego względu okres, w którym istniała realna możliwość zapoznania się z zamierzeniami legislacyjnymi i ich przyszłymi konsekwencjami (z uwzględnieniem możliwości adaptacyjnych), był dłuższy niż formalna czternastodniowa *vacatio legis*. Należy w tym kontekście zauważyć, że pierwszy poselski projekt ustawy zawierający regulacje dotyczące ograniczenia subwencji z budżetu państwa w kwotach przewidzianych w zaskarżonej ustawie został wniesiony do Sejmu 12 lutego 2009 r. (druk sejmowy nr 1739, VI kadencja Sejmu), czyli ponad dwa miesiące przed uchwaleniem ustawy z 24 kwietnia 2009 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznaje, że przewidziana przez ustawodawcę czternastodniowa *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów ustawy z 24 kwietnia 2009 r. spełnia konstytucyjne wymaganie „odpowiedniości” okresu dostosowawczego.

13.4. Inną ocenę, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnia zarzut dotyczący regulacji przewidzianej w art. 8 ust. 3 w związku z art. 10 zaskarżonej ustawy.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o partiach politycznych wypłata rocznej subwencji przysługującej partiom politycznym z budżetu państwa następuje w czterech kwartalnych ratach (por. pkt 6.3.). Stosownie do § 3 rozporządzenia z 18 lutego 2003 r. kwartalne raty subwencji są wypłacane partiom politycznym następczo („z dołu”) – tj. po upływie okresu rozliczeniowego, za który dana rata przysługuje. Art. 8 ust. 3 zaskarżonej ustawy przewiduje stosowanie nowego algorytmu ustalania wysokości subwencji, poczynając od drugiego kwartału 2009 r. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że kwestionowana ustawa została uchwalona przez Sejm 24 kwietnia 2009 r. i stosownie do art. 10 miała wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W konsekwencji nowe zasady dotyczące ustalania wysokości subwencji przysługującej partiom politycznym z budżetu państwa miałyby obowiązywać od 1 kwietnia 2009 r., czyli dotyczyłyby okresu przed dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada *lex retro non agit*, wywodzona obecnie z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada niedziałania prawa wstecz wymaga, aby nie stanowić prawa, które nakazuje stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstwa od tej zasady zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja ma chronić (por. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00).

W ocenie Trybunału, konstytucyjne zasady zachowania równowagi budżetowej państwa i przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi budżetowemu nie uzasadniają zmniejszania kwot subwencji dla partii politycznych za kwartały zakończone lub rozpoczęte przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy. Działania ustawodawcze nie powinny prowadzić do obniżania wysokości subwencji przysługujących partiom politycznym za okresy, w czasie trwania których koszty związane z działalnością partii politycznych zostały dostosowane do dotychczasowej wysokości subwencji oraz zostały już poniesione. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, takie działanie ustawodawcy jest niezgodnie z zasadą prawidłowej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 ust. 3 w związku z art. 10 ustawy z 24 kwietnia 2009 r., w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie sposobu obliczenia wysokości rocznej subwencji, określonego w art. 8 ust. 1 zaskarżonej ustawy, do ustalania kwot rat należnych za kwartały zakończone lub rozpoczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

14. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 ust. 3 w związku z art. 10 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim został uznany za niezgodny z Konstytucją, nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

Czternastodniowy okres *vacatio legis*, przewidziany we wskazanej ustawie, został uznany za zgodny z art. 2 Konstytucji. Jednakże konieczne jest ponowne ustalenie okresu, od którego zacznie obowiązywać nowa regulacja dotycząca obliczania wysokości subwencji przysługujących partiom politycznym. Niezbędnym wymaganiem jest, aby okresowa regulacja, o której mowa, nie obejmowała kwartałów zakończonych lub trwających w dniu wejścia w życie ustawy.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny może wyłącznie orzec o niezgodności przepisów z Konstytucją, natomiast nie może wskazać właściwego okresu, w którym dana regulacja ma obowiązywać. Wskazany problem może zostać rozwiązany tylko przez stosowne rozstrzygnięcia ustawodawcy. Stwierdzona w trybie kontroli przewencyjnej niezgodność z Konstytucją może zostać wyeliminowana w dalszym toku postępowania, przy zachowaniu rygorów i procedury wynikających z art. 122 Konstytucji. Zaskarżona ustawa powinna zostać zwrócona do Sejmu, który określi nowy okres obowiązywania regulacji dotyczącej zmniejszenia wysokości subwencji przysługujących partiom politycznym z budżetu państwa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.