



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2009 r.

## **OPINIA W SPRAWIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ**

**ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. 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**

W dniu 3 kwietnia 2009 r. Sejm uchwalił ustawę nowelizującą ustawę o partiach politycznych oraz ordynacje wyborcze: parlamentarną, prezydencką i samorządową (druk senacki nr 532).

### **I**

1. Zmiana w ustawie o partiach politycznych dotyczy przede wszystkim wysokości subwencji dla partii politycznych na lata 2009 i 2010. W opiniowanej ustawie przewidziano obniżenie na dwa lata wysokości kwoty subwencji za jeden głos w poszczególnych przedziałach procentowych (wierszach), a ponadto wprowadzono dodatkowy, nowy przedział (wiersz), poprzez rozbięcie przedziału „powyżej 10% do 20%”, na dwa: „powyżej 10% do 15%” i „powyżej 15% do 20%”. To ostatnie rozwiązanie również ma obowiązywać tylko przez dwa lata.

Ustawa nowelizująca została uchwalona 3 kwietnia 2009 r. Do Senatu wpłynęła 6 kwietnia. Oznacza to, że Senat ma czas na zajęcia stanowiska wobec ustawy do 6 maja 2009 r. Jeśli Senat przyjmie ustawę bez zmian, trafi ona do Prezydenta, który – jeśli nie skorzysta z innych możliwości – powinien ją podpisać w ciągu 21 dni, czyli najpóźniej do 27 maja 2009 r. Ustawa miałaby więc szansę na ogłoszenie mniej więcej do końca maja 2009 r. Jeśli Senat wniesie poprawki, ogłoszenie ustawy i jej wejście w życie może nastąpić w jeszcze późniejszym terminie.

Należy zwrócić uwagę, że uchwalona ustawa przewiduje obniżenie subwencji na lata 2009 i 2010, nie czyniąc wyjątku wobec tych rat subwencji, które zostały wypłacone przed jej wejściem w życie. Jej wejście w dopiero w maju oznaczałoby zatem konieczność zwrotu przez partie polityczne części raty za I kwartał przekraczającej nową, niższą wysokość raty, albo też potrącenie przez Ministra Finansów nadwyżki raty z pierwszego kwartału z raty za kwartał drugi lub następne.

Uchwalona nowelizacja przewiduje jednocześnie, że Minister Finansów podwyższy wysokości kwoty subwencji za jeden głos w poszczególnych przedziałach ustalonych na lata 2009 i 2010, w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen.

Ponadto ustawa nowelizująca – tym razem „na stałe”, a nie tylko na dwa lata – wprowadza do ustawy o partiach politycznych przepisy ograniczające oraz rozszerzające (!) sposoby propagandy (dodawany art. 28 ust. 7) i cele (nowelizowany art. 30 ust. 3 i 4), na które mogą być wydatkowane środki pochodzące z subwencji.

2. Zmiany trzech ordynacji wyborczych dotyczą również ograniczenia technicznych form propagandy politycznej („Zabrania się umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m<sup>2</sup>”).

## II

Klasyczna, i wciąż aktualna definicja wskazuje, iż partia polityczna to 1) grupa (organizacja) społeczna, 2) charakteryzująca się (a ściślej osoby tworzące ową organizację) pewnym stopniem spójności ideologicznej (programowej) lub pewnym zakresem zbieżnych interesów, 3) dążąca do przejęcia kontroli nad władzą w społeczeństwie.

Powyższe, właściwe rozumienie pojęcia partii politycznej nieobce też było ustrojodawcy, który w 1997 r. w art. 11 Konstytucji RP potwierdził, iż „*Partie polityczne zrzeszają [...] obywateli [...] w celu wpływania [...] na kształtowanie polityki państwa*”. Choć ta konstytucyjna definicja nie wymienia elementu definiującego partię wskazującego na ową spójność poglądów członków partii co do tego jak kształtować politykę państwa (można zresztą zauważyć, iż w tym zakresie partie polityczne od połowy XX wieku ulegają istotnym zmianom), to jednak podkreśla istotniejszy z punktu widzenia przedstawianej opinii element definiujący partię – partia polityczna zrzesza obywateli, czy inaczej mówiąc jest grupą społeczną.

Partie polityczne, związki zawodowe czy stowarzyszenia to bardziej sformalizowane grupy społeczne, które powstawały (i powstają) samodzielnie (często spotykając się z

nieprzychylnością lub represjami ze strony rządów), w celu realizacji idei lub interesów zrzeszonych w nich osób.

W XX wieku, a szczególnie w jego drugiej połowie państwo (ustawodawca) zaczęło dostrzegać istnienie tych grup, w tym partii politycznych, uchwalając specjalne ustawy o partiach politycznych, a od lat 60-tych także finansując działalność tych „politycznych” grup społecznych, wychodząc z założenia, iż skoro partie polityczne wypełniają funkcje o charakterze publicznym, związane choćby z kampanią wyborczą, to należy im się swego rodzaju zwrot kosztów wypełniania tych funkcji.

Choć Konstytucja RP nie nakłada na państwo obowiązku subwencjonowania (dotowania) działalności partii politycznych, to jednak ustawodawca (tak jak w wielu innych państwach) zdecydował się na ten krok.

Przedmiotem opinii nie jest więc zasadność finansowania partii politycznych lecz tryb wprowadzania zmian do przepisów regulujących finansowanie partii politycznych.

### III

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wywodzą się dwie zasady pochodne.

Pierwsza z nich wymaga lojalności państwa względem obywateli i ich zrzeszeń. Na ową zasadę lojalności (zwaną także zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa) składają się: 1) pewność prawa, 2) ochrona praw nabytych, 3) ochrona ekspektatyw, 4) ochrona interesów w toku, 4) zakaz retroakcji, 5) odpowiednie *vacatio legis*.

Ponadto, z zasady państwa prawnego wywodzi się drugą zasadę pochodną – zasadę poprawnej legislacji. Na tę z kolei składają się przede wszystkim: 1) zasada określoności prawa, 2) dochowanie przepisanej trybu stanowienia aktów normatywnych [W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 2, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007].

### IV

1. Skoro, jak wyżej stwierdzono, Konstytucja nie nakłada na organy władzy publicznej obowiązku finansowania działalności partii politycznych, to mogą one też z finansowania partii politycznych się wycofać, tak jak mogą wycofać się z wielu innych działań korzystnych dla obywateli lub ich zrzeszeń, do których to działań nie są konstytucyjnie zobowiązane. Organy władzy mogą też, nie wycofując się całkowicie z takiego wparcia, ograniczyć je, zmodyfikować lub zawiesić na jakiś czas.

Powstaje jednak pytanie o formę i zakres takiego wycofania, ograniczenia lub zawieszenia?

Wymieniona zasada pewności prawa nakazuje by przepisy prawne zapewniały jednostkom bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiały im „decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” [W. Sokolewicz, *Uwaga 30 do art. 2, (w:) Konstytucja...*].

Oczywiście pewność prawa nie może być absolutną przeszkodą wszelkich zmian prawa. Może być ona ograniczona, gdy za zmianami przemawia inna zasada lub wartość konstytucyjna. Taką wartością może być zrównoważony budżet państwa.

Z kolei zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania już przysługujących praw podmiotowych, lub ekspektatyw tych praw.

Ochrona praw nabytych odnosi się do uprawnień rzeczywiście nabytych, czy to na podstawie decyzji indywidualnych, czy to na podstawie aktów generalnych (ustaw) w sytuacji gdy podmiot spełnił warunki nabycia uprawnienia. Muszą to być jednak prawa rzeczywiście przyznane lub ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, a nie tylko stworzone w ustawie możliwości przyznania określonych uprawnień, których faktyczne przyznanie zależy od spełnienia dodatkowych warunków, których podmiot jeszcze nie spełnił.

Jednak również ta zasada nie oznacza absolutnej przeszkody w naruszeniu praw nabytych lub ich ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Nie można praw nabytych naruszać arbitralnie; można jednak ich naruszenie usprawiedliwić inną zasadą konstytucyjną. Prawodawca zobowiązany jest jednak ograniczyć do minimum negatywne skutki owego naruszenia.

Zasada ochrony interesów w toku chroni te przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które rozpoczęto w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów, a które nie zostały zakończone po zmianie tych przepisów. Sytuacja prawna podmiotów dotkniętych tą zmianą powinna być uregulowana przepisami przejściowymi, umożliwiającymi dokończenie przedsięwzięć na podstawie dotychczasowych przepisów.

Ochrona interesów w toku ma szczególnie kategorię charakter w następujących przypadkach: 1) kiedy ustawodawca wyznaczył ramy czasowe, w których podmiot może realizować określone przedsięwzięcia ufając, że reguły te nie będą zmienione, 2)

przedsięwzięcie jest rozłożone czasie na kolejne etapy, 3) przedsięwzięcie zostało już faktycznie rozpoczęte.

Zakaz retroakcji oznacza zakaz ustanawianie norm prawnych, które „nakazują kwalifikować według nowych norm czyny, stany rzeczy lub zdarzenia, które miały miejsce i zakończyły się w przeszłości”.

Z nakazu ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* wywodzi się generalną zasadę (wyrażoną również w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych), iż ustawy powinny wchodzić w życie nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Niewątpliwe jest, iż partie polityczne, które uczestniczyły w wyborach do Sejmu w 2007 r. samodzielnie i otrzymały co najmniej 3% głosów, bądź uczestniczyły w koalicji, która otrzymała co najmniej 6% głosów, mają „prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu [...] subwencji”. Roczna subwencja jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu wypłacana danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach. Podstawę wypłacenia subwencji stanowi złożenie przez odpowiedni organ partii politycznej, w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok.

Oznacza to, że siedem partii (PO, PiS, PSL, SLD, SdPi, PD i UP) nabyło prawo do otrzymywania subwencji przez okres kadencji Sejmu wybranego w 2007 r. Tym bardziej nabyły to prawo odnośnie do subwencji na rok 2009 r., o wypłatę której wystąpiły przed upływem 31 marca 2009 r.

Obniżenie subwencji na rok 2009 i 2010 jest więc naruszeniem zasady lojalności państwa wobec obywateli oraz ich zrzeczeń. W szczególności naruszono tu zasadę pewności prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych.

Zważywszy na to, że partie polityczne jak i inne podmioty prowadzące racjonalnie swoją gospodarkę finansową, planują wydatki (przedsięwzięcia związane ze statutowymi celami partii) na podstawie przewidywanych dochodów, należy stwierdzić, iż obniżenie subwencji może zniweczyć podjęte już przedsięwzięcia; partie mogą w konsekwencji ponieść większe starty niż w sytuacji, gdyby w ogóle takich przedsięwzięć nie podejmowały. Nowelizacja kłóci się więc jednocześnie w pewien sposób z zasadą ochrony interesów w toku.

Partie, zaplanowawszy swoją gospodarkę finansową oraz cele statutowe, które będą w oparciu o przewidywane dochody realizować, w połowie roku dowiadują się, że ogranicza im się, z mocą od początku roku subwencję na tą działalność statutową.

Ustawa narusza również oczywistą, nie wymagającą szczególnego wyjaśnienia zasadę odpowiedniej *vacatio legis*. Artykuł 6 opinowanej ustawy przewiduje bowiem, iż wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia.

Niezależnie od tego, kiedy ustawa wejdzie w życie, przewiduje ona obniżenie subwencji za rok, który już trwa, a zarazem subwencji, której pierwszą ratę partie już otrzymają (raty subwencji są wypłacane w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który jest wypłacana dana rata subwencji, a więc rata za pierwszy kwartał – do końca kwietnia). Zarówno nakładanie kar za czyny, które miały miejsce przed wprowadzeniem kary, „wsteczne” nakładanie podatków, jak i odbieranie należnych za okres, który już trwa wynagrodzeń, świadczeń, nagród itp. jest oczywistym naruszeniem zakazu retroakcji.

3. Prawdą jest, że w sytuacji, gdy spodziewamy się mniejszych wpływów do budżetu państwa w stosunku do zakładanych pierwotnie wydatków z tego budżetu, należy poczynić stosowne oszczędności, tak by nie powiększać „dziury budżetowej”.

Ustawa budżetowa na rok 2009 ustaliła wydatki budżetu państwa na kwotę nie większą niż 321 miliardów złotych. Zakładane przez ustawę nowelizującą zmniejszenie subwencji o łączną kwotę 34 milionów złotych oznacza zatem, że budżet państwa oszczędzi na tej ustawie jedną setną procenta (0,01%); inaczej mówiąc jedną dziesięciotysięczną część budżetu.

Można więc stwierdzić, że pomniejszenie wydatków z budżetu państwa na subwencje dla partii politycznych, tylko w śladowym stopniu przyczyni się do zmniejszenia dziury budżetowej. Skoro więc oszczędność ta z punktu widzenia budżetu państwa ma charakter czysto symboliczny (co nie oznacza, że bezzasadny), oznacza to, że jej celem nie jest istotne przyczynienie się do ochrony innej zasady czy wartości konstytucyjnej (równowaga budżetowa). Trudno więc uzasadnić naruszenie takich zasad konstytucyjnych jak pewność prawa, zakaz retroakcji, ochrona praw nabytych, ochrona interesów w toku, nakaz odpowiedniej *vacatio legis* – ochroną równowagi budżetowej, skoro krok ten do równowagi budżetowej przyczynia się w marginalnym stopniu.

Czynienie tego rodzaju gestów symbolicznych, wbrew przypuszczeniom, nie przyczynia się też dłuższej perspektywie do wzrostu zaufania do elity politycznej oraz legitymizacji systemu politycznego. Symboliczny gest wykonany wobec opinii publicznej, kosztem naruszenia kilku zasad konstytucyjnych dotyczących procesu podejmowania decyzji publicznych i stanowienia prawa, nie może bowiem służyć legitymizacji systemu politycznego.

4. W kontekście oszczędnościowego celu opiniowanej ustawy dość osobliwa jest wprowadzona przez nią nowa treść art. 29 ust 6. Uchwalona zmiana (pomijając już fakt jej niezgodności z zasadami techniki prawodawczej) stanowi, iż minister finansów podwyższy dopiero co obniżone kwoty subwencji za jeden głos w poszczególnych przedziałach procentowych (wierszach), gdy tylko wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wzrośnie ogółem o 5%. Uchwalona nowelizacja w art. 29 ust. 1a przewiduje więc obniżenie kwot subwencji, a jednocześnie w art. 29 ust. 6, poprzez odwołanie do dodanego ust. 1a, nakazuje te kwoty podwyższyć, jak tylko wzrosną ceny.

Niezrozumiałe jest obniżanie kwot subwencji na lata 2009 i 2010, po to tylko by przy nadarzającej się okazji podnieść je jeszcze przed upływem tego dwuletniego okresu.

## V

1. Nieco osobnym zagadnieniem jest kilka błędów ustawy w zakresie techniki tworzenia prawa. Trudno uniknąć konstatacji, iż jest to wynik pośpiechu: ustawa została uchwalona przez Sejm tego samego dnia, w którym jako druk sejmowy (nr 1862) została przedstawiona posłom. Jak już argumentowano powyżej, żadna z zasad czy wartości konstytucyjnych nie uzasadniła pośpiechu w uchwaleniu tej ustawy.

2. Dotychczasowa treść art. 30 ust. 4 ustawy o partiach politycznych przewidywała, iż środki finansowe zgromadzone w ramach funduszu eksperckiego mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej *związanych z działalnością statutową partii politycznej*. Zarówno finansowane ekspertyzy jak i działalność wydawniczo-edukacyjna musiały być związane z działalnością statutową partii.

Nowa treść art. 30 ust. 4 – poprzez rozbicie dotychczasowej jego treści na trzy zadania – ograniczenie w postaci przeznaczenia środków funduszu eksperckiego wyłącznie na *działalnością statutową partii* łączy tylko ze środkami przeznaczonymi na finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej. W przeciwieństwie do dotychczasowego przepisu jego nowa treść (w zdaniu pierwszym) nie wymaga już by środki funduszu eksperckiego musiały być wykorzystywane na finansowanie tylko tych ekspertyz, które są *związane z działalnością statutową partii*. Skoro przepis wyraźnie usuwa wymóg by środki z funduszu eksperckiego mogły być przeznaczane tylko na ekspertyzy związane z działalnością statutową partii, oznacza to, że mogą być przeznaczane na ekspertyzy niezwiązane z działalnością statutową partii. Być może jest to błąd, a być może jest to zmiana zamierzona, należy jednak wyraźnie zauważyć, że takowa ma miejsce.

3. Ponadto należy zwrócić uwagę na kilka drobniejszych błędów „technicznej” natury:
- 1) w dodanym w art. 28 ustępie 7 w zdaniu pierwszym użyto określenia „tylko i wyłącznie” (wyrażenie „tylko” jest wystarczające),
  - 2) w dodanym art. 28 ustępie 7 w zdaniu drugim wyrażenie „nie mogą być także” wskazywałoby, że w zdaniu pierwszym również wyrażono dyspozycję normy prawnej poprzez użycie funktora „nie mogą”; tymczasem taki się zdaniu pierwszym nie pojawia,
  - 3) w dodanym art. 28 ustępie 7 w zdaniu drugim zakazuje się „propagowania statutowej działalności partii” za pomocą wielkoformatowych plakatów i haseł; należy zwrócić uwagę, iż statutowym celem partii jest m.in. przekonywanie wyborców do idei (np. liberalnych czy konserwatywnych), czyli propagowanie idei i celów; dość osobliwie brzmi więc przepis, który nie zakazuje propagowania w taki czy inny sposób celów lub idei, ale zakazuje propagowania *działalności statutowej* polegającej na propagowaniu, czyli zakazuje propagowania tego, że partia propaguje jakieś idee lub cele; oznaczać to może, że partia może propagować idee lub cele na plakatach wielkoformatowych lecz nie może propagować na plakatach wielkoformatowych faktu, że takie idee lub cele propaguje (należy więc na nowo określić dyspozycję normy prawnej wyrażającej zakazane zachowanie),
  - 4) w art. 29 ustęp 6 zmieniono poprzez zacytowanie tylko fragmentu przepisu (być może – jak wskazano wyżej – należałoby w ogóle zrezygnować ze zmiany tego ustępu, ponieważ kłóci się ona z celem ustawy),
  - 5) nie wiadomo dlaczego w ustawie o wyborze Prezydenta RP w art. 78a do dotychczasowego przepisu (zdania) przewidującego nakaz oznaczania materiałów wyborczych, dodano zdanie drugie zawierające dyspozycję całkiem innej normy, przewidującej zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m<sup>2</sup>” (należałoby umieścić ostatni zakaz w odrębnej jednostce redakcyjnej),
  - 6) trudno znaleźć uzasadnienie dla kolejności, w jakiej zamieszczono w art. 1–4 nowelizowane ustawy (ustawy nowelizuje się wedle kolejności uchwalenia).

## VI

Konstytucja nie daje podstaw do zanegowania celu, jaki prawdopodobnie przyświecał Sejmowi uchwalającemu opiniowaną ustawę. W związku z dominującym przekonaniem opinii publicznej o kryzysie finansowym i konieczności oszczędzania, uważa się, że oszczędności te powinny dotyczyć również partii politycznych. Ustawa miała więc zapewne



być symbolicznym gestem mającym wywołać w opinii publicznej przekonanie, że partie polityczne również są zmuszone do oszczędności.

Problem jednak w tym, że gestu tego dokonano naruszając art. 2 Konstytucji (przy braku uzasadnienia inną zasadą czy wartością konstytucyjną), a ponadto pominięto przy okazji uchwalania tej ustawy istotną w demokracji deliberatywnej procedurę polegającą na zasięgnięciu opinii... partii politycznych.

Z faktu, iż wymagana większość posłów głosowała za uchwaleniem ustawy nie można wyciągać wniosku, iż partie wyraziły pozytywną opinię o projekcie ustawy, ani nawet tego, że partie polityczne w ogóle wyraziły opinie o tym projekcie. Inicjatorzy ustawy (grupa posłów), ani organy Sejmu nie zwróciły się do partii politycznych uprawnionych do subwencji o opinię w tej sprawie.

Z empirycznego (politologicznego) punktu widzenia prawdziwe poniekąd jest stwierdzenie – wyrażone jeszcze przez Roberta Michelsa – iż w każdej partii dochodzi z czasem do oligarchizacji, która wyraża się w przekonaniu elity partyjnej, iż *partia polityczna* to właśnie owa *elita* (w warunkach demokracji przedstawicielskiej uosabiana głównie przez frakcję parlamentarną), a nie *wielotysięczna masa członkowska*, która jest tylko – coraz bardziej zbędnym – zasobem w walce politycznej, zarówno wewnątrzpartyjnej, jak i międzypartyjnej. Jak powiadał sam Michels „ten kto mówi organizacja [partia], ten mówi oligarchia [elita partyjna]”. Przekonanie owo występuje dziś rzeczywiście w świadomości wielu osób, a jednocześnie – należy przyznać – konstatacja ta jest prawdziwa z empirycznego punktu widzenia.

Jednakże, z punktu widzenia normatywnego (teoriopolitycznego, ale i konstytucyjnego) partia nadal jednak jest *organizacją zrzeszającą obywateli*, pragnących wpływać metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał, iż postanowienie statutu jednej z partii stwierdzające, iż „Do wyłącznych kompetencji klubu parlamentarnego należy [...] wybieranie” władz partii oraz podejmowanie decyzji w kilku innych sprawach – jest niezgodne z art. 8 ustawy o partiach politycznych, stanowiącym o kształtowaniu struktur partii zgodnie z zasadami demokracji i o demokratyczności wyborów organów partii, ponieważ frakcja parlamentarna (klub) nie jest władzą partii [*Protokół posiedzenia Sądu Okręgowego w Warszawie, VII Wydział Cywilny i Rejestrowy, 19 lutego 2002 r.*]. Najwyższą władzą w partii jest, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, zgromadzenie ogólne członków partii lub zgromadzenie ich demokratycznie wybranych przedstawicieli. Tylko to ciało może bowiem uchwalić statut partii. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 4

ustawy statut partii określa *organy partii uprawnione do reprezentowania partii* na zewnątrz, m.in. w sytuacji, kiedy partia ma wypowiedzieć się w trakcie procesu ustawodawczego w sprawie losów należnej jej subwencji. Statuty polskich partii nie upoważniają posłów partii – bo zgodnie z art. 8 ustawy i jego sądową interpretacją nie mogą – do wyrażania opinii partii w sprawie obniżenia subwencji należnych partiom. Takimi ciałami reprezentującymi partię między zgromadzeniami mogą być tylko – i są – krajowe (centralne, naczelne) rady, zarządy, komitety itp. Wyłaniane są one bowiem przez zgromadzenia członków partii lub ich demokratycznie wybranych przedstawicieli (kongresy).

Sejm jest natomiast niezależnym od partii organem władzy publicznej. Tak jak organy partii nie mogą zastępować organów władzy publicznej, tak organ władzy publicznej, nie może występować w imieniu partii.

Ponadto, normatywne teorie demokracji wskazują niejednokrotnie, że zwiększanie uczestnictwa obywateli w różnych formach demokracji jest czymś korzystnym i pożądanym. W Polsce do partii politycznych należy około 1% pełnoletnich obywateli. Jest to najniższy wskaźnik w Unii Europejskiej. Sposób obniżenia subwencji (z pominięciem zasięgnięcia opinii partii jako organizacji obywateli), i traktowanie uchwalonej ustawy jako dobrowolnego gestu elit partyjnych, które rezygnują w ten sposób z rzekomo własnych i tylko im należnych (a nie partii jako organizacji obywatelskiej) środków, podkreśla tylko wspomnianą oligarchizację partii, a w konsekwencji oddala system polityczny od spełnienia warunków normatywnej teorii demokracji, nieprzyczyniając się wcale do wzrostu zaufania do elit.

Choć w przekonaniu wielu osób subwencje służą wyłącznie elitom partyjnym w zdobywaniu wyborców, to jednak – zgodnie z ustawą – są one przeznaczone na całą działalność statutową partii (także partii jako organizacji obywatelskiej), a więc m.in. socjalizację polityczną i edukację szeregowych członków partii, kształtowanie kultury obywatelskiej itd. W tym kontekście – a także z punktu widzenia art. 2 (państwo demokratyczne) czy 11 zdanie drugie (partie zrzeszają obywateli) Konstytucji – zasięgnięcie opinii partii jako organizacji obywateli zaangażowanych w sprawy publiczne jest szczególnie uzasadnione.

Oczywiście nie oznacza to, że Sejm ma zasięgać opinii partii w sprawie każdej ustawy, którą partia jest zainteresowana. Chodzi tu tylko o takie ustawy, które bezpośrednio dotyczą partii jako *organizacji zrzeszającej obywateli*, czyli np. o ustawę obniżającą kwoty subwencji dla partii politycznych. Subwencja, podkreślmy, należy się *partii politycznej*, a nie jej *frakcji parlamentarnej, grupie posłów i kandydatów na posłów czy elicie partyjnej* (nawet jeśli elity partyjne żyją w takim przekonaniu). W głosowaniu z 3 kwietnia 2009 r. Sejm czy

frakcje partyjne decydowały o finansach *organizacji obywatelskich*, które są z frakcjami związane (ze względu na idee i interesy), lecz na pewno nie z frakcjami tożsame.

## VII

Sposobem naprawienia wad ustawy z 3 kwietnia 2009 r. mogłoby być przesunięcie terminu obowiązywania obniżonych kwot subwencji na okres od 1 stycznia 2010 do 31 grudnia 2011 r. Przesunięcie to w identycznym stopniu przyczyni się do oszczędności budżetowych, a jednocześnie nie będzie stało w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, projekt taki (to już uwaga na przyszłość) należałoby poddać w trybie art. 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej konsultacjom z owymi *partiami – organizacjami obywatelskimi* (przede wszystkim chodzi o siedem partii, których dotyczy czasowe obniżenie kwot subwencji).

Należy też przypomnieć, że również art. 60 ust. 3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Senatu, przewiduje udział w procesie podejmowania decyzji przez Senat organizacji społecznych korzystających z dotacji z budżetu państwa. Skoro partie korzystają z dotacji i subwencji z budżetu państwa, to należy założyć, że ustawodawca uznał, że wypełniają one funkcje publiczne. A jeśli wypełniają takie funkcje, to nie można pomijać procedury zasięgnięcia opinii takich organizacji społecznych, w sytuacji, gdy ogranicza się im fundusze na wypełnianie tej funkcji.

Sporządził: *Marek Jarentowski*