Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22

Ryszard Piotrowski

Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP

Democracy and the financing of political parties in view of the Constitution of the Republic of Poland

I

Partie polityczne odgrywają obecnie istotną rolę w ustroju demokratycznym, rozumianym jako ograniczenie władzy większości przez godność człowieka i jego prawa.[1] Bez partii nie byłby możliwy pluralizm polityczny, jedna z „podstawowych zasad prawnoustrojowych współczesnego państwa demokratycznego", powiązana „aksjologicznie i funkcjonalnie zarówno z zasadą suwerenności narodu, jak i przedstawicielstwa, a także z zasadami podziału władzy i demokratycznego państwa prawnego".[2] W doktrynie prawa konstytucyjnego ugruntowane jest przekonanie, że „we współczesnych warunkach funkcjonowanie demokratycznego państwa bez partii politycznych jest nie tylko niemożliwe, lecz wręcz niewyobrażalne".[3]

Charakteryzując pozycję ustrojową partii politycznych, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że są one „z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy", z drugiej natomiast z powodu swej „zdolności oddziaływania na kształtowanie polityki państwa" stanowią „element systemu politycznego".[4] Zdaniem Trybunału, „prawo konstytucyjne uznaje niejednokrot-

[1] Por. W. F. Murphy, *Constitutional Democracy*, Baltimore 2007, s. 6 i n.

[2] Tak E. Gdulewicz, (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009, s. 45.

[3] Tak W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 23. Por. także: M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001.

[4] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Pp 1/99.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

nie partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego demokratycznego porządku prawnego", a „ogólne założenia konstytucyjne dotyczące zasad wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz dopuszczalnych w tym względzie ograniczeń" wynikają z „zakorzenienia partii politycznych zarówno w wolności jednostki do realizowania w zorganizowanej formie jej politycznych aspiracji, jak i wpływania tych zorganizowanych form na politykę państwa".[5]

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konstytucji partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z tego przepisu wyprowadzić można normę stanowiącą gwarancję wolności tworzenia i działania zrzeszeń, jakimi są partie polityczne. Ograniczenia w tym zakresie wynikają z art. 13 Konstytucji. Powołane przepisy w sposób bezpośredni wyznaczają status partii politycznych w Polsce. Miejsce tych przepisów oraz ich treść świadczą o nadaniu partiom politycznym rangi „podstawowej instytucji publicznego życia politycznego".[6] Ograniczenia dotyczące partii politycznych powinny być zatem kształtowane przez ustawodawcę ze szczególną ostrożnością i powściągliwością, stosownie do podkreślanego w orzecznictwie i literaturze znaczenia zawartej w pierwszej części art. 11 ust. 1 Konstytucji proklamacji wolności tworzenia i działania partii politycznych. Uznaje się, że przepis ten wyraża zasadę pluralizmu politycznego, uważaną za nienaruszalną zasadę ustrojową.[7]

Partie polityczne są jednak tym elementem demokratycznego systemu politycznego, który służąc realizacji podstawowych wartości owego systemu, może zarazem sprzyjać ich erozji, a nawet destrukcji. Twórcy ustawy zasadniczej wzięli to pod uwagę, uznając, że ograniczenie wolności tworzenia i działania partii politycznych może mieć miejsce tylko wówczas, gdy ich cel lub działalność pozostają w sprzeczności z konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2 Konstytucji). Granice wolności tworzenia i działania partii politycznych precyzuje art. 13 Konstytucji, jak to ujął Trybunał Konstytucyjny, „na dwu płaszczyznach: programowej – w sytuacji odwoływania się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, oraz programowo-pragmatycznej – w sytuacji zakładania lub dopuszczania w programach lub działalności nienawiści rasowej i narodowościowej, stosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo utajnienia struktur lub członkostwa".[8] Granice działania partii politycznych określa także art. 11 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że finan-

[5] *Ibidem*.

[6] Tak J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 11–12, s. 169.

[7] Por. M. Granat, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych, Komentarz*, Warszawa 2003, s. 42.

[8] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

sowanie partii „jest jawne", co jest zasadą ustrojową znajdującą potwierdzenie w Konstytucji, w myśl której obywatelom przysługuje publiczne prawo podmiotowe[9] do „uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne" (art. 61 ust. 1). Skoro partie polityczne dysponują środkami publicznymi, to obywatele mają prawo zapoznawania się ze sposobami pozyskiwania i wydatkowania tych środków.[10] Jawność finansowania partii politycznych zmniejsza ryzyko korupcji, związane z koniecznością pozyskiwania przez nie coraz większych środków materialnych na prowadzenie działalności.[11]

Działalność partii politycznych i ich miejsce w państwie, a zatem także sposób ich finansowania, wyznacza art. 1 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita „jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Wyklucza to wpływanie „na kształtowanie polityki państwa" w sposób prowadzący do jego zawłaszczania przez partie polityczne, dysponujące poparciem większości wyborców kosztem mniejszości, czy też w sposób zmierzający do upartyjnienia władzy publicznej przez podporządkowanie jej partykularnym interesom partyjnym. Ze Wstępu do Konstytucji wynika, że partie polityczne mają praktycznie niemożliwy do wypełnienia z perspektywy ich prawa do własnej tożsamości obowiązek „solidarności z innymi", a zatem także z konkurentami politycznymi. Uzasadnieniem istnienia tego obowiązku, wskazanym we Wstępie, jest „dobro Trzeciej Rzeczypospolitej" – ponadpartyjne dobro państwa znajdujące wyraz w wartościach konstytucyjnych, którym partie powinny być wierne. Z tej perspektywy konstytucyjny nakaz jawności finansowania partii politycznych jest konkretyzacją wymagania bardziej ogólnego i dalej idącego aniżeli wykluczenie korupcji, ale zarazem oczywistego – a mianowicie nakazu przyzwoitości w owym wpływaniu „na kształtowanie polityki państwa". W myśl Wstępu do Konstytucji celem jej ustanowienia jest zapewnienie rzetelności w działaniu instytucji publicznych, a zatem także partii politycznych, co może okazać się trudne w warunkach swoistego urynkowienia polityki, które jest jedną z przyczyn kryzysu demokracji parlamentarnej.[12]

Szczególne znaczenie dla finansowania partii politycznych ma zasada suwerenności Narodu, w myśl której „władza zwierzchnia" należy do Narodu, sprawującego ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji). Posłowie i senatorowie „są przedstawicielami Narodu" (art. 104 ust. 1 Konstytucji),

[9] Por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 251 i n.

[10] Por. M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011,s. 51.

[11] Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 40.

[12] Por. R. Piotrowski, *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), P*arlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 202 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

a nie rzecznikami partii politycznych czy też tych, których zechcą one reprezentować. Wiarygodność demokracji przedstawicielskiej zależy od powszechności przekonania, że proces reprezentacji nie jest zakłócony przez rozmaite przejawy korupcji politycznej, a proces prawotwórczy nie jest w swej istocie rodzajem handlu prawem.

Konstytucyjne reguły finansowania partii politycznych wynikają także z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady zagwarantowania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5 Konstytucji), zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasady pluralizmu (art. 11 ust. 1 Konstytucji), zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, twórcy ustawy zasadniczej, „mając świadomość roli partii politycznych w państwie demokratycznym, wolności tworzenia i ich działania, nadali rangę konstytucyjnej zasady prawa. Zasada ta ma fundamentalny charakter dla realizacji pluralizmu politycznego, który jest jedną z gwarancji ustrojowych".[13]

W praktyce ustrojowej jednak ustawowe reguły finansowania partii politycznych – sformułowane w ustawie o partiach politycznych i w kodeksie wyborczym – prowadzą do rezultatów osłabiających demokrację konstytucyjną rozumianą jako przeciwieństwo „wszechwładzy większości parlamentarnej"[14]; swoisty monopol partii, które przekroczyły próg wyborczy, na wpływanie na politykę państwa zagraża tak rozumianej demokracji konstytucyjnej. W doktrynie prawa konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że trudno sobie „wyobrazić szanse wyboru kandydata, który nie został wysunięty lub poparty przez istniejące partie czy ugrupowania polityczne; w wyborach do Sejmu – organizowanych w oparciu o zasadę proporcjonalności i przy zastosowaniu progów wyborczych – jest to wręcz niemożliwe".[15] Tego rodzaju praktyka, oparta na prawie, budzi wątpliwości zwłaszcza w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „system demokratyczny tym m.in. różni się od totalitarnego, że wyklucza monopol partii politycznych na wpływanie na politykę państwa. Partie polityczne mają wprawdzie szczególny status, ze względu na swe funkcje w demokracji parlamentarnej, ale są jednym z wielu elementów struktury życia publicznego. Nie są ani elementem jedynym, ani nie mają monopolu, nie mogą ponadto ograniczać działalności innych struktur życia publicznego".[16] Niektóre partie polityczne mają monopol na ustalanie składu Sejmu, a tym samym także Trybunału Konstytucyjnego. Ich szczególna pozycja wynika nie tylko z wyniku wyborów, ale także ze współoddziaływania dwóch elementów systemu ustrojowego: progu wyborczego oraz finansowania partii politycznych z budżetu państwa w drodze subwencji.

[13] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Pp 1/08.
[14] Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.
[15] Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 162.
[16] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/03.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

Prawo do subwencji mają partie, które samodzielnie tworząc komitet wyborczy, zdobyły w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na ich okręgowe listy kandydatów w wyborach do Sejmu albo weszły w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów otrzymały w wyborach do Sejmu w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów. Trudno to jednak pogodzić z zasadą dobrowolności zrzeszania się w partiach politycznych, którą – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „uważa się za rzecz w zasadzie bezdyskusyjną: nikt (zarówno partie, jak i żadne inne podmioty, w tym władze publiczne) nie mogą zmuszać obywateli do określonej przynależności partyjnej".[17] Tymczasem obywatele kandydujący jako członkowie partii „podprogowych" lub bezpartyjni sami pozbawiają się prawa do reprezentacji parlamentarnej, a więc – jeśli chcą z tego prawa korzystać – powinni zostać członkami partii „ponadprogowych". Budzi to także wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej reguły, w myśl której partie zrzeszają obywateli na zasadzie równości, jeżeli przyjąć, że adresatem tej normy są organy władzy publicznej zobowiązane do jednakowego traktowania obywateli, niezależnie od ich przynależności do określonej partii politycznej. Jednak – jak wynika z obserwacji praktyki mającej przecież oparcie w ustawach – od członkostwa w określonej partii politycznej zależy zdobycie mandatu przedstawicielskiego.

II

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, budżetowe finansowanie partii politycznych „może być usprawiedliwione i prawnie dopuszczalne – partie są bowiem zgodnie z przyjętym w Polsce modelem prawnym składnikiem systemu parlamentarnego".[18] System budżetowego i pozabudżetowego finansowania partii politycznych dominuje w Europie (finansowanie budżetowe nie jest stosowane na Łotwie, Malcie, w Szwajcarii oraz na Ukrainie[19]) i znajduje oparcie w zaleceniach Rady Europy.[20]

Finansowanie partii, zarówno z budżetu państwa, jak i ze środków prywatnych, wymaga szczególnej jawności i pełnej kontroli, które nie mogą jednak stwarzać

[17] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Pp 1/99.

[18] Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 8/94.

[19] Por. K. D. Ewing, J. Rowbottom, Joo-Cheong Tham (red.), *The Funding of Political Partie*, London-New York, 2012, s. 199. Por. także: A. Dragan, D. M. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2011, oraz D. Łukasz, A. Pol, Ł. Żołądek, *Informacja na temat systemu finansowania partii politycznych w wybranych państwach Europy i świata*, (Biuro Analiz Sejmowych), Warszawa 2012.

[20] Por. Council of Europe Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183. Por także: Council of Europe. Parliamentary Assembly: Financing of political parties: a cornerstone of pluralist democracies, Strasbourg 1989.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

ryzyka nadmiernego, nieproporcjonalnego uzależnienia partii od sprawujących kontrolę w rozmaitych jej formach. Tymczasem rozwiązania zawarte w ustawie o partiach politycznych pozostawiają poza jawnością i kontrolą wydatkowanie zarówno dotacji budżetowej, jak i środków pozabudżetowych, a kontrola wydatkowania subwencji cechuje się ograniczającym jawność formalizmem. Zarazem rozwiązania te charakteryzują się także automatyzmem sankcji, pozwalających nawet na likwidację partii politycznej, która nie naruszyła granic wyznaczonych w art. 13 Konstytucji RP, w trybie nieprzewidzianym w art. 188 Konstytucji RP; o likwidacji partii (wykreśleniu wpisu z ewidencji) decyduje w myśl art. 38c ust. 1 ustawy o partiach politycznych nie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, ale Sądu Najwyższego, działającego na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej. Pozostaje to w sprzeczności z interpretacją ustawy zasadniczej przyjętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, według której „ustrojodowca opowiedział się za koniecznością zachowania daleko idącej powściągliwości co do możliwości i zakresu ingerencji władz publicznych, w tym ustawodawcy, w wewnętrzne struktury i zasady działania partii politycznych”.[21] Trybunał uznaje przecież, że delegalizacja partii politycznej – a do tego sprowadzają się określone w ustawie o partiach politycznych konsekwencje niezłożenia stosownej informacji o wydatkowaniu środków w terminie – „jako najsurowsza z form ingerencji państwa w zasadę pluralizmu politycznego jest możliwa tylko w przypadkach, gdy podstawą rozstrzygnięcia będzie – samodzielnie lub w związku z innymi przepisami – art. 13 Konstytucji”.[22]

III

Za utrzymaniem co do zasady obecnego modelu finansowania partii politycznych, zakładającego finansowanie z budżetu, a także z innych źródeł ustawowo dopuszczonych, przemawia immanentne ryzyko oligarchizacji ustroju w przypadku swoistej prywatyzacji partii politycznych, do której musiałaby doprowadzić likwidacja dotacji i subwencji. W warunkach finansowania budżetowego łatwiej ograniczyć – chociaż zapewne niecałkowicie wyeliminować – wpływ prywatnych interesów na działalność partii politycznych, co może zakłócać demokrację przedstawicielską ze szkodą dla interesu publicznego. Rezygnacja z finansowania budżetowego mogłaby oznaczać ograniczenie roli partii w życiu publicznym na rzecz ich sponsorów, a więc w istocie osłabienie państwa demokratycznego i ryzyko ograniczenia praw obywatelskich. System wyłaniania przywódców politycznych zostałby w większym jeszcze niż obecnie stopniu uzależniony od ich

[21] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Pp 1/99.
[22] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Pp 1/08.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

zdolności zdobywania pieniędzy na działalność partyjną[23], a nie od umiejętności rozwiązywania problemów, co może sprzyjać wirtualizacji polityki i pogłębiać nieufność wobec władzy publicznej, która staje się „własną symulacją (odłączając się od swych skutków i celów, skazana jedynie na efekty władzy)".[24] Nastąpiłoby także zwiększenie zakresu wykluczenia politycznego obywateli wobec rosnących kosztów polityki[25], co jest wynikiem zarówno jej profesjonalizacji, jak i rozwoju swoistego „przemysłu wyborczego", zapewniającego zyski mediom oraz przedsiębiorstwom specjalizującym się w propagandzie i marketingu, ale zarazem zdolnego sprawić, że o efekcie wyborów decydują nie tyle przekonania wyborców, co zasobność partii wspierających kandydatów.[26] Rezygnacja z bezpośredniego publicznego finansowania partii politycznych sprzyjałaby wzmocnieniu systemu określanego jako „ekonomia wpływu"[27], polegającego na stałej wymianie korzyści między grupami interesów, lobbistami i deputowanymi, trudnej do zaakceptowania z punktu widzenia zasad ustrojowych i aksjologii konstytucyjnej.

W doktrynie wskazano jednak, że przeciw państwowemu finansowaniu partii politycznych przemawia potrzeba powstrzymania „procesu etatyzacji życia politycznego", stanowiącego odpowiedź na „potencjalne zagrożenie dla ustabilizowanych struktur państwowych", jakie stwarzają „niezależne i chaotycznie działające partie polityczne".[28] Za rezygnacją z finansowania partii politycznych ze środków budżetowych przemawia także – zdaniem przeciwników tego rodzaju finansowania – konieczność oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Budżetowe finansowanie partii politycznych nie może usprawiedliwiać nadmiernej ingerencji władz publicznych w działalność partii; tego rodzaju ingerencja „jest dopuszczalna tylko w rażących przypadkach oczywistego i drastycznego naruszenia prawa, jeśli służy przy tym realizacji jakichś zasad konstytucyjnych lub ustawowych".[29]

IV

Obowiązujący system państwowego finansowania partii politycznych wymaga zmian, ponieważ niektóre szczegółowe regulacje ustawowe wchodzące w skład tego systemu budzą wątpliwości konstytucyjne.

Ustawa o partiach politycznych zawiera przepisy regulujące konsekwencje odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania partii politycznej

[23] Por. D. Fisichella, *Denaro e democrazia*, Bologna 2000, s. 123.
[24] Tak J. Baudrillard, *Symulakry i symulacja*, Warszawa 2005, s. 31.
[25] Por. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 41.
[26] Por. K. Z. Sowa, *Demokracja i korupcja*, „Znak" 2002, nr 6, s. 90.
[27] Tal L. Lessig, *Republic, Lost*, New York – Boston 2011, s. 104.
[28] Por. A. Ławniczak, *op. cit.*, s. 59.
[29] Tak W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 25.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków funduszu wyborczego niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3, a także z art. 11 i 13 Konstytucji RP. Zawarte w ustawie rozwiązania naruszają ponadto reguły proporcjonalności wyrażone w umowach międzynarodowych, a więc w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

W myśl art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych odrzucenie sprawozdania partii następuje we wskazanych tam przypadkach naruszenia przepisów ustawy niezależnie od okoliczności i skali naruszenia. Stosownie do postanowienia art. 38d ustawy w przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania partia polityczna „traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania".

Naruszenie zasady proporcjonalności polega na pozbawieniu Państwowej Komisji Wyborczej możliwości dokonania oceny konkretnego przypadku i na wprowadzeniu automatyzmu w reagowaniu na stwierdzenie, że zaistniały zdarzenia wskazane w ustawie o partiach politycznych.[30] W ten sposób następuje zerwanie związku między naruszeniem prawa a skutkami tego naruszenia, gdyż pozyskanie kwot wbrew przepisom, niezależnie od wysokości tych kwot, stanowi obligatoryjną przesłankę odrzucenia sprawozdania, a w konsekwencji pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji.

Zasada proporcjonalności wymaga, by środki prowadzące do osiągnięcia zamierzonego przez prawodawcę celu były do tego celu proporcjonalne. Tymczasem w przedmiotowej regulacji mamy do czynienia z wykluczeniem jakiejkolwiek proporcjonalności między środkiem a celem, gdyż niezależnie od skali naruszenia zawsze następuje skutek prowadzący do pozbawienia partii politycznej szans wyborczych – w istocie do tego sprowadza się przecież pozbawienie partii prawa do subwencji „w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania". Naruszono zatem zasadę proporcjonalności jako jedną z zasad przyzwoitej legislacji, a tym samym zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Niezgodność omawianej regulacji z art. 2 Konstytucji RP polega także na arbitralnym charakterze władczego i restrykcyjnego wkroczenia w sferę działalności partii politycznych. Ustawodawca wprowadza rozwiązanie, które niezależnie od skali i intensywności naruszenia zasad finansowania partii politycznej oraz charakteru tego naruszenia (zawinione–niezawinione, powiązane czy niepowiązane z korupcją polityczną) przewiduje jedną tylko sankcję – utratę prawa do

[30] Por. F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 3, s. 45. Por. także J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008, s. 62.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

subwencji. Wprowadzone w ustawie rozwiązanie polega w istocie na arbitralnym ograniczeniu możliwości działania partii, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, do którego fundamentów Trybunał Konstytucyjny zalicza unikanie arbitralności w działaniu władz.[31] Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jedynymi abstrakcyjnie i bezwzględnie określonymi w Konstytucji ograniczeniami swobody kształtowania wewnętrznych struktur i zasad działania partii politycznych są zakazy zawarte w art. 13. W tych warunkach, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że ustrojodowca opowiedział się za koniecznością zachowania daleko idącej powściągliwości co do możliwości i zakresu ingerencji władz publicznych, w tym ustawodawcy, w wewnętrzne struktury i zasady działania partii politycznych.

Artykuł 38a ust. 2 ustawy jest zatem niezgodny także z art. 11 i 13 Konstytucji RP, gdyż wprowadza pozakonstytucyjną przesłankę, mogącą prowadzić niemal do faktycznej likwidacji legalnie działającej partii politycznej[32], którą – niezależnie od wielkości nieprawidłowo pozyskanych środków – obligatoryjnie trzeba pozbawić prawa do subwencji, co w konsekwencji wydaje się równoznaczne z zasadniczym zmniejszeniem zdolności działania partii zagrażającym jej istnieniu. Tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w sferę funkcjonowania partii politycznych pozostaje poza modelem konstytucyjnym relacji między władzą publiczną a partiami politycznymi.

Artykuł 38a ust. 2 i 3 oraz art. 38c i art. 38d ustawy o partiach politycznych są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż przepisy te nakazują obligatoryjne odrzucanie sprawozdania partii politycznej, niezależnie od skali naruszenia przepisów i okoliczności naruszenia, a więc niezależnie od tego, czy naruszenie było zawinione, czy działano w złej wierze, jakie były przesłanki naruszenia; art. 38c ust. 1 przewiduje wykreślenie partii politycznej z ewidencji w przypadku niezłożenia przez tę partię sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Ustawodawca wprowadza odpowiedzialność obiektywną i sięga po sankcję najdotkliwszą dla partii. Z pewnością nie jest to konieczne w demokratycznym państwie, a zatem nieproporcjonalne z punktu widzenia wzorca zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie w tej samej ustawie o partiach politycznych wprowadzono rozwiązania ograniczające jawność finansowania partii politycz-

[31] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 32/04.

[32] 2 sierpnia 2007 r. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę w sprawie sprawozdania SLD o źródłach pozyskania środków finansowych odrzucającą to sprawozdanie oraz uchwałę odrzucającą sprawozdanie PiS. Dla partii wówczas opozycyjnej (SLD) i partii rządzącej (PiS) stworzyło to zagrożenie pozbawienia finansowania publicznego do końca kadencji, chyba że doszłoby do jej skrócenia, co miało miejsce 7 września 2007 roku. 1 października 2007 roku Sąd Najwyższy skargę PiS uznał za zasadną, jednak oddalił skargę SLD. Należy podkreślić, ze poselski projekt uchwały o skróceniu kadencji Sejmu wpłynął 10 lipca 2007 roku.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

nych na przykład w odniesieniu do wydatkowania otrzymywanych przez nie dotacji.[33]

Za dopuszczalnością stosowania art. 31 ust. 3 jako wzorca oceny konstytucyjności przemawia skutek spowodowany przez odrzucenie sprawozdania partii, o którym mowa w art. 38 a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. W rezultacie zastosowania tego przepisu następuje ograniczenie – a w skrajnej sytuacji przekreślenie – wolności zrzeszania się zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, któremu podlegają partie polityczne[34]. W ustawie o partiach politycznych nie chodzi przecież wyłącznie o prawa instytucji i jej relacje z władzą publiczną, ale o prawa obywateli związane z działalnością partii politycznych.

Wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oznacza – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich. Partie polityczne są jedną z form organizacyjnych, w ramach której wolność taka może być realizowana.[35]

Wolność zrzeszania się w partie polityczne nie stanowi wartości autonomicznej, lecz związana jest ściśle z rolą, jaką Konstytucja przypisuje partiom politycznym w strukturze politycznej państwa. Partie są z punktu widzenia ustrojowego szczególną kategorią zrzeszeń obywatelskich, których rola polega na udziale w kształtowaniu polityki państwa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rola partii politycznych jako elementu struktury politycznej państwa znajduje wyraz w odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu dotyczącym partii politycznych (art. 11), występującym obok przepisu odnoszącego się do struktury społeczeństwa obywatelskiego: związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich (art. 12).[36]

Ustanowiony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg, by ograniczenia praw i wolności były „konieczne" w demokratycznym państwie, oznacza wprowadzenie zakazu nadmiernej ingerencji, a więc uznanie, że „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie".[37] Dla stwierdzenia nadmierności ingerencji konieczne jest „udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna

[33] Tak F. Rymarz, *op. cit*., s. 39.

[34] Tak W. Sokolewicz: *Uwagi do art. 58 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 9.

[35] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 26/00.

[36] *Ibidem*.

[37] Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 11/94.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela".[38]

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo zrzeszania się obywateli w partie polityczne nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę jego granic czy też procedur prawnych korzystania z niego. Ograniczenia te można jednak ustanawiać tylko w drodze ustawy, a materialna dopuszczalność ich ustanawiania uzależniona jest od spełnienia pewnych warunków. Ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Ponadto ograniczenia wolności mogą być wprowadzane tylko w niezbędnym zakresie, tylko w razie konieczności i tylko w niezbędnym wymiarze. Konieczne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki. Ustawowe ograniczenia wolności muszą być traktowane w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności.[39]

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że ustawodawca może nakładać różnego rodzaju ograniczenia pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że do oceny owej racjonalności i współmierności jest w pierwszym rzędzie powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne.[40]

Tego rodzaju przekroczenie zachodzi w rozpatrywanym przypadku. Regulacja ustawodawcza wprowadzona w art. 38a ust. 2 i 3, w art. 38c oraz w art. 38d ustawy o partiach politycznych ma na celu przede wszystkim wyeliminowanie korupcji politycznej. Ustawa zakłada, że zjawiskom tym może zapobiec jawność finansowania partii oraz wprowadzenie możliwości finansowania z budżetu. Pozbawiając partię możliwości finansowania z budżetu, niezależnie od rozmiarów i charakteru nieprawidłowości, ustawodawca nie sprzyja eliminacji patologicznych zagrożeń. Przeciwnie, przepis może stwarzać sytuację stymulującą nielegalne finansowanie działalności partyjnej, a więc – ze względu na swój radykalizm – jest przeciwskuteczny.

[38] *Ibidem*.

[39] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie Pp 1/99.

[40] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 29/95.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

Regulacja, o której mowa, nie jest niezbędna dla ochrony jawności finansowania partii i zapobiegania korupcji politycznej. Równie dobrze można chronić interes publiczny w tej dziedzinie, wprowadzając możliwość miarkowania sankcji przewidzianej w przepisie. Skutkiem tej regulacji jest zagrożenie istnienia partii politycznej niezależnie od skali nieprawidłowości w jej finansowaniu. Zablokowanie lub ograniczenie działalności partii politycznej korzystającej z subwencji oznacza zakłócenie procesu reprezentacji interesów wyborców mającego podstawowe znaczenie w systemie demokracji przedstawicielskiej, a ponadto prowadzi do uszczuplenia wolności i praw obywatelskich.

Prawo do członkostwa w partiach politycznych postrzegać należy przede wszystkim, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w kategoriach prawa do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. O ile zatem wolność zrzeszania zapewnia obywatelom swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach, zrzeszanie się w partiach politycznych stanowi realizację prawa obywatela do wpływania na politykę państwa. Jest to fundamentalne prawo obywatela, które stanowi istotę ustroju demokratycznego.[41]

Ustawodawca odstąpił od wymagań proporcjonalności, wybierając środek najbardziej uciążliwy (dotkliwsza od pozbawienia subwencji może być tylko likwidacja partii) zamiast najmniej uciążliwego. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, w myśl którego „jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza konstytucję".[42] Tym innym środkiem mogłoby być wprowadzenie możliwości dokonywania analizy przesłanek i następstw naruszenia przepisów o finansowaniu partii politycznych oraz miarkowania ewentualnych sankcji.

Intensywność i nieproporcjonalność ingerencji ustawodawcy w sferę funkcjonowania partii politycznych narusza nie tylko sformułowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności, ale także reguły proporcjonalności wyrażone w wiążących aktach międzynarodowych, a więc w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykony-

[41] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 26/00.

[42] Por. L. Garlicki: *Uwagi do art. 31 Konstytucji RP,* [w:] L. Garlicki (red.), *op. cit*., 30. Por. także przykładowo uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach: K 33/98, K 23/00, K 27/00.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

wanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Sama Konwencja potwierdza zatem dopuszczalność ograniczenia podmiotowego prawa do zrzeszania się, ale ograniczenia te nie mogą być arbitralne.[43] Artykuł 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przewiduje, że na wykonywanie prawa zrzeszania się nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Ograniczenia prawa do zrzeszania się współistotne konsekwencjom art. 38a ust. 2 w związku z art. 38d ustawy prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości zrzeszania się w partiach politycznych, co jest niezgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Rzeczypospolitej.

Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego przejawia się także w naruszeniu zasady określoności prawa przez art. 38d ustawy, w myśl którego odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania partii pociąga za sobą utratę przez partię prawa do „otrzymania subwencji w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania". Z ustawy wynika, że subwencja przysługuje przez okres kadencji Sejmu, a więc w razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji wygasa (art. 28 i 32 ustawy). Oznacza to zatem, że utrata prawa do subwencji stosowana jest nie dłużej niż przez następne trzy lata po zaistnieniu ustawowych przesłanek wygaśnięcia tego uprawnienia. Może to być jednak okres krótszy, spowodowany skróceniem kadencji Sejmu.[44] Ustawa nie wyklucza jednak interpretacji, której nie podzielam, sprowadzającej się do stwierdzenia, że art. 38d ustanawia sankcję pozbawienia partii politycznej prawa do subwencji na okres trzech lat, a więc partia traci zdolność do otrzymania subwencji przez trzy lata, niezależnie od przerwania biegu kadencji i wyniku wyborów odbywających się w następstwie skrócenia kadencji.[45]

Artykuł 38d ustawy budzi zatem wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych.[46] Ustawodawca nie może pozostawiać w ten sposób nadmiernej swobody organom stosującym prawo, a zwłasz-

[43] Por. M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa,* Warszawa 1998, s. 373.

[44] Tak M. Granat, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit*., 174.

[45] Por. M. Walecki, J. Zbieranek, *op. cit*., s. 97 i n.

[46] Tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 6/02.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

cza administrującym wykonywaniem prawa do subwencji, gdyż może to prowadzić do ryzyka ograniczania pluralizmu politycznego.

Brak dostatecznej precyzji w definiowaniu przepisów prawa może, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniać zarzut naruszenia przez dany przepis konstytucyjnych wymagań wynikających z art. 2 Konstytucji.[47] Z zasady państwa prawnego wynika bowiem zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych.[48] Zasada określoności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego ma szczególne znaczenie w odniesieniu do precyzyjnego wyznaczania zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawa obywateli, a z tym właśnie mamy do czynienia w odniesieniu do praw partii politycznych.

W myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia.[49] Artykuł 38d ustawy nie spełnia tych wymagań.

V

Obecny system finansowania partii politycznych wymaga istotnych zmian. Powinny one polegać przede wszystkim na pełnym i rzeczywistym zrealizowaniu zasady jawności finansowania partii politycznych oraz publicznej kontroli nad tym procesem niezależnie od tego, czy chodzi o wydatkowanie środków budżetowych, czy też środków pochodzących ze składek i darowizn oraz z innych źródeł.[50] Konieczne wydaje się urealnienie i zwiększenie uprawnień kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej w odniesieniu do finansowania działalności partii politycznych.[51] Ustawa powinna zobowiązywać partie polityczne do prowadzenia rejestru poniesionych wydatków. Roczne szczegółowe sprawozdanie o tych wydatkach powinno podlegać rozpatrzeniu i zatwierdzeniu bądź odrzuceniu przez Państwową Komisję Wyborczą, która byłaby zobowiązana do uzasadnienia swojego stanowiska. Odrzucenie sprawozdania powinno powodować zmniejszenie przyznanej subwencji lub – w przypadku szczególnie uzasadnionym – utratę prawa do subwencji. Informacje o wydatkach partii powinny być przez nie publikowane w Internecie pod rygorem odrzucenia sprawozdania.

[47] Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 4/06.

[48] Tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 33/00.

[49] Tak zwłaszcza w uzasadnieniach wyroków w sprawach K 33/00, K 6/02, K 4/03, P 6/04.

[50] Por. F. Rymarz, *op. cit.*, s. 39.

[51] Por. M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 101.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

Finansowanie partii politycznych ma wzmacniać ustrój demokratyczny, sprzyjać pluralizmowi politycznemu, powstawaniu i rozwojowi nowych partii[52] oraz równości szans w rywalizacji wyborczej[53], a nie służyć stabilizowaniu przewagi wyborczej partii korzystających z publicznych pieniędzy.

Należałoby zatem rozważyć utworzenie Funduszu Rozwoju Demokracji. Ze środków przyznawanych przez radę Funduszu (złożoną z osób zaufania publicznego, powoływanych przez Państwową Komisję Wyborczą) byłyby współfinansowane wydatki tych komitetów wyborczych wyborców zgłaszających kandydatów w wyborach parlamentarnych, o których utworzeniu ogłosiła Państwowa Komisja Wyborcza, a które wystąpiły z odpowiednim wnioskiem i przekonały radę. Fundusz mógłby współfinansować wydatki komitetu wyborczego wyborców utworzonego w celu udziału w wyborach Prezydenta RP, a także wydatki pełnomocnika obywateli inicjujących referendum ogólnokrajowe lub inicjatorów obywatelskich projektów ustaw. Ze środków Funduszu można byłoby współfinansować wydatki na działalność partii politycznej, która została zgłoszona do ewidencji, ale nie uczestniczyła jeszcze w wyborach ogólnokrajowych albo nie przekroczyła progu uprawniającego do subwencji. Fundusz mógłby również finansować działania edukacyjne i promocyjne.

Środki Funduszu powinny pochodzić w szczególności z obowiązkowych wpłat od partii korzystających z finansowania budżetowego (np. w wysokości zależnej od wielkości przyznanych im środków), z darowizn – na rzecz Funduszu – podlegających odliczeniu od dochodu w pełnej wysokości, z kwot w wysokości 1% należnego podatku (wymagałoby to jednak stworzenia podatnikom dodatkowej możliwości, aby Fundusz nie był zasilany kosztem organizacji pożytku publicznego), z grzywien orzeczonych na podstawie kodeksu wyborczego. Na Fundusz powinny także wpływać kwoty, których zapłatę nakaże sąd w trybie wyborczym oraz w trybie przewidzianym w ustawie o referendum ogólnokrajowym, a także kwoty należne z tytułu grzywien orzeczonych na podstawie przepisów karnych ustawy o partiach politycznych i korzyści majątkowe podlegające przepadkowi na podstawie tej ustawy.

VI

W świetle badań opinii społecznej partie polityczne nie powinny otrzymywać funduszy na działalność z budżetu państwa. Za finansowaniem ze środków publicznych opowiadało się w 1992 r. – 2% badanych, w 2000 r. – 5% bada-

[52] Tak I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Strasburg 2003, s. 43.

[53] Por. G. Orr, *Justification for regulating party affairs*, [w:] K. D. Ewing, J. Rowbottom, J.-Ch. Tham (red.), *op. cit.*, London-New York, 2012, s. 256.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

nych, w 2008 r. – 6 % badanych[54], a w 2013 r. – 3% badanych (59% badanych opowiedziało się za finansowaniem partii ze składek członkowskich, 22% za dobrowolnym odpisem podatkowym).[55] Dane te korespondują ze stosunkowo wysokim poziomem nieufności do partii politycznych – 65% badanych w 2012 r. deklarowało brak zaufania do istniejących partii politycznych[56], a 30% badanych w 2010 roku stwierdzało, że „politycy są uczciwi".[57] Trudno więc o akceptację finansowania partii politycznych z pieniędzy podatników, skoro nie utożsamiają się oni z tymi partiami, dostrzegając, że władze publiczne przez nie kreowane nie tylko przysparzają więcej problemów, aniżeli ich rozwiązują, marnotrawiąc przy tym środki publiczne, a do tego jeszcze namawiają wyborców do popierania ich w głosowaniu. Obywatele współczesnych państw uważanych za demokratyczne zapewne uznaliby za aktualny pogląd, w myśl którego partie „odbierają prawom moc sprawczą i budzą najzacieklejszą wrogość między obywatelami tego samego narodu, choć przecież powinni oni chronić się nawzajem i służyć sobie pomocą. Co zaś czyni założycieli poszczególnych stronnictw jeszcze bardziej odrażającymi, to trudność, z jaką wyplenia się owe zielsko, kiedy tylko zdoła zakorzenić się w jakimś państwie".[58] Współczesne państwa demokratyczne nie są jednak w stanie – jak dotychczas – rozwiązywać swoich problemów także tych stworzonych przez partie polityczne, bez owych partii. Niezbędne jest zatem poszukiwanie rozwiązań pozwalających na poprawę funkcjonowania istniejących partii politycznych i uczynienie ich bardziej przyjaznymi dla społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej, również za pomocą odpowiednich zmian w zakresie finansowania ich działalności. Wydaje się, że nie ma w tej dziedzinie rozwiązań uniwersalnych. Przeciwnie, należy uwzględniać kontekst doświadczeń właściwych poszczególnym krajom i unikać jednostronnych rozstrzygnięć. Z tej perspektywy model finansowania pozwalający na kojarzenie źródeł publicznych z pozabudżetowymi stwarza mniej zagrożeń dla rozwoju demokracji aniżeli każde z jego przeciwieństw.

SUMMARY

Political parties play an important role in the contemporary democratic system, whereby the authority of a majority is constrained by human dignity and human rights. Without parties, there would be no political pluralism, one of the basic legal and systemic principles of the contemporary democratic state.

[54] Por. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Finansowanie partii politycznych. Komunikat z badań*, Warszawa 2008.

[55] Por. http://wiadomości.onet.pl/kraj/59-procent-polaków-jest-za-zniesieniem-finansowania-...

[56] Por. Centrum Badania Opinii Społecznej,/ *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2012.

[57] Por. http://wiadomosci.onet.pl/kraj/druzgocacy-sondaz-dla-politykow,1,4160337,wiadomo...

[58] Tak D. Hume, *Eseje z dziedziny moralności, polityki i literatury*, Warszawa 2013, s. 49.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 14:26:08

On the practical level, though, the statutory rules governing the financing of political parties – laid down in the Political Parties Act and in the Electoral Code – produce results which weaken Constitutional democracy. An argument for keeping, in principle, the present model – where political parties are financed out of state budget and from other statutory sources – invokes the immanent risk of the system's oligarchization, which would come with the elimination of subsidies and its inevitable outcome, a "privatization" of political parties.

Yet the present system of political parties' financing is in need of a major revamp. Most importantly, the changes should make the financing of political parties fully and genuinely transparent and subject to public control – whether in respect of the spending of budgetary resources or funds from membership fees, donations and other sources. The auditing powers of the State Electoral Commission in respect of political parties' financing should be widened and rendered more exercisable.

The financing of political parties is supposed to consolidate the democratic system, advance political pluralism, foster the formation and growth of new parties, and promote equal chances in electoral rivalry – rather than servie to stabilize the electoral advantage of the parties with access to public money.