

DR HAB. PIOTR UZIĘBŁO, PROF. UG
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0003-2473-9240

MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW FINANSÓW PUBLICZNYCH STRAŻNIKIEM LEGALNOŚCI WYDATKÓW PUBLICZNYCH (NA MARGINESIE SPORU O SUBWENCJĘ DLA PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI)

STRESZCZENIE

Niejasna treść uchwały PKW z dnia z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego PiS spowodowała problem z jednoznaczną odpowiedzią na pytanie, czy partii tej przysługuje subwencja na działalność statutową i – jeśli tak – to w jakiej wysokości. Przed takim dylematem stanął minister finansów, przede wszystkim związany nie tylko zasadą legalizmu, ale również i dbałością o prawidłowe dokonywanie wydatków budżetowych. W niniejszym artykule autor koncentruje się zarówno na przedstawieniu okoliczności tej sprawy, jak i na poszukiwaniu optymalnego sposobu działania ministra, głównie z perspektywy wartości konstytucyjnych, które w tym wypadku nie zawsze można uznać za koherentne ze sobą.

Słowa kluczowe: subwencja dla partii politycznych, finansowanie partii politycznych, minister finansów a partie polityczne

Jednym z podstawowych obowiązków ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest dbałość o właściwe wydatkowanie środków budżetowych. I właśnie z tej perspektywy konieczne jest spojrzenie na problem dopuszczalności oceny przez ministra legalności uchwał Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących przyjęcia sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Sprawozdania te warunkują wysokość uzyskanych przez partie polityczne subwencji na działalność statutową. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych¹, a dokładnie jej art. 29 ust. 3 i 4,

¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1215 ze zm.).

podstawę wypłacenia subwencji stanowi złożenie przez organ partii politycznej statutowo uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz, 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 przedmiocie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości,

zaś „przekazania subwencji na wskazany przez partię polityczną rachunek bankowy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych”. Kluczowa jest więc odpowiedź na pytanie, jaka jest w tym wypadku rola ministra finansów.

Udzielnie odpowiedzi na powyższe pytanie stało się istotne w związku ze sporem dotyczącym legalności finansowania kampanii wyborczej partii Prawo i Sprawiedliwość. W świetle art. 148 kodeksu wyborczego², w razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego komitetu przysługująca partii politycznej subwencja pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem kodeksu wyborczego, przy czym pomniejszenie to nie może przekraczać 75% wysokości subwencji. Ma to stanowić złagodzenie tak daleko idącej sankcji³. Zgodzić się trzeba z poglądem T. Gąsiora, że „pozycja stronnictw, które utraciły prawo do wielomilionowych subwencji z pewnością ulega zdecydowanemu osłabieniu, a utrata tych środków w istotny sposób wpływa na ich zdolność do rywalizacji politycznej”⁴. Dlatego też rozstrzygnięcie o zastosowaniu takiej sankcji musi być szczegółowo uzasadnione. W rzeczonym przypadku sprawa jest nieco bardziej skomplikowana. W dniu 29 sierpnia 2024 r. PKW podjęła uchwałę⁵, w której odrzuciła ona sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. z uwagi m.in. na przekroczenie o ponad 3,6 miliona złotych limitu wydatków na kampanię wyborczą. Podkreślić trzeba, że przekroczenie to w dużej mierze było wynikiem niewliczenia do wydatków wyborczych całego szeregu świadczeń o charakterze niepieniężnym. Od tej uchwały PKW pełnomocnik

² Ustawa z dnia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.).

³ Zob. K.W. Czaplicki, *Uwaga 3 do art. 148*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 352.

⁴ T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 32, s. 74.

⁵ Uchwała nr 316/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.

finansowy KW PiS odwołał się do Sądu Najwyższego, który to rozpatrzył skargę Komitetu i postanowieniem z 11 grudnia 2024 r., I NSW 55/24, uznał za zasadną skargę Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość (KW PiS) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z 29 sierpnia 2024 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego tego Komitetu, argumentując to przede wszystkim „ogólnikowością stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu uchwały PKW”⁶.

Nie można pominąć faktu, że postanowienie to wydała Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP), której status prawny jest wątpliwy, szczególnie z uwagi na kwestionowanie tej izby jako legalnie działającego i niezależnego sądu. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, którego zwieńczeniem był wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., wskazywano, że

wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych [...], które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych [...] sędziów tworzących organ [...], skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym⁷.

Stanowisko kwestionujące legalność tej Izby widoczne jest też w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁸, a w podobnym duchu wypowiedział się wcześniej Sąd Najwyższy w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., która to uchwała podkreślała wadliwość procedury obsadzania stanowisk sędziowskich przez nienależycie obsadzoną Krajową Radę Sądownictwa⁹.

⁶ Postanowienie SN z dnia 11 grudnia 2024 r., I NSW 55/24.

⁷ Wyrok TS UE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 LG przeciwko KRS, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280769&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8220663> [dostęp: 15.03.2025].

⁸ Zob. P. Bogdanowicz, P. Filipek, *Opinia prawna w sprawie wpływu wymogów prawa Unii Europejskiej, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w szczególności wyjaśnionych i zastosowanych w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, na ramy prawne działania Marszałka Sejmu określone w art. 249–251 Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 3–4, s. 198–201.

⁹ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA I 4110 1/20).

Konsekwencją postanowienia składu IKNiSP było ponowne rozpatrzenie sprawy przez Państwową Komisję Wyborczą, która podjęła uchwałę będącą swoistym kompromisem pomiędzy uznawaniem orzeczeń sądowych a wadliwością ukształtowania powyższej izby SN. Co prawda PKW zdecydowała się

przyjąć sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.¹⁰,

jednakże w ust. 2 tej uchwały zauważyła ona, że uchwała PKW powinna być wynikiem orzeczenia, które musi pochodzić od organu

będącego sądem w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Kodeksu wyborczego. Dodano, że PKW nie przesądza przy tym, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest sądem w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie przesądza o skuteczności orzeczenia.

W konsekwencji można stwierdzić, że PKW pozostawiła sobie „furtkę” do uznania, czy rzeczywiście doszło do przyjęcia sprawozdania, gdyż nie uznała się za władną do oceny skutków postanowienia wydanego przez skład orzekający, w którym zasiadali tak zwani neosedziowie. Jest w istocie dyskusyjne, czy organ pełniący rolę organu kontrolującego finanse polityczne¹¹ może pozwolić sobie na takie niejasności w podejmowanych przez siebie uchwałach.

Niejasność tej uchwały skłoniła ministra finansów do zwrócenia się do PKW z wnioskiem o dokonanie interpretacji jej treści¹². Minister zauważył, że rozstrzygnięcie PKW w sprawie przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdania finansowego powinno być jednoznaczne i nie powinno dopuszczać wątpliwości interpretacyjnych, które w rzeczonym przypadku jednak występują. W efekcie zadał on pytanie, czy skarga na uchwałę PKW byłaby skuteczna tylko wtedy, gdyby została wydana przez właściwie ukonstytuowany sąd. Z racji tego, że minister musi działać na podstawie i w granicach prawa, konieczne jest dokonanie interpretacji niniejszej uchwały z uwagi na jej wewnętrzną sprzeczność. Zresztą na te elementy zwracał również uwagę minister w kolejnym piśmie skierowanym do PKW, w którym wskazywał pod-

¹⁰ Uchwała nr 421/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.

¹¹ M. Münnich, *Subwencja budżetowa dla partii politycznych*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 12, s. 64.

¹² Pismo ministra finansów Andrzeja Domańskiego skierowane 8 stycznia 2025 r. do Państwowej Komisji Wyborczej, <https://www.gov.pl/attachment/b96435e3-ff73-4c44-bfd2-780371fdb98b> [dostęp: 15.03.2025].

stawy prawne, na których oparł swoją prośbę o wyjaśnienie wątpliwości¹³, a w związku z brakiem odpowiedzi – również w kolejnym piśmie datowanym na 23 lutego 2025 r.¹⁴ Dodać trzeba, że do czasu braku złożenia stosownych wyjaśnień minister finansów konsekwentnie rozstrzyga o wypłacie subwencji na działalność statutową Prawa i Sprawiedliwości w kwocie, która jest należna w świetle uchwały o odrzuceniu sprawozdania finansowego KW PiS, przyjmując, że w obrocie prawnym pozostaje pierwotna uchwała PKW.

Z perspektywy niniejszego opracowania konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w tym wypadku działanie ministra można uznać za zgodne z prawem i należyтым wydatkowaniem środków publicznych. W tym celu niezbędne jest odwołanie się do przepisów Konstytucji RP¹⁵ oraz ustawy o działach administracji rządowej. Kluczowe znaczenie ma w tym wypadku zasada legalizmu wynikająca z art. 7, zgodnie z którą „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Dotyczy to także poszczególnych ministrów, w tym ministrów kierujących działem administracji rządowej. W analizowanym przypadku podstawą działania ministra – w świetle ustawy o partiach politycznych – jest właśnie uchwała PKW o przyjęciu albo odrzuceniu sprawozdania komitetu wyborczego i przekazana mu stosowana informacja przez ten organ. W efekcie przesłanie niejasnej uchwały, nieprecyzującej wyraźnego stanowiska w tej sprawie, może stanowić istotną wadę z perspektywy jednoznacznej podstawy do wypłaty subwencji.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r.¹⁶ stwierdził, że

prawo, udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań, wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo.

Dlatego też w analizowanej sytuacji brak jednoznaczności uchwały PKW można uznać za sytuację, w której tak naprawdę każda interpretacja jej treści jest możliwa, a w konsekwencji może prowadzić to do daleko idących skutków prawnych. Dodać zresztą warto, że minister finansów – w świetle treści

¹³ Pismo ministra finansów Andrzeja Domańskiego skierowane 15 stycznia 2025 r. do Państwowej Komisji Wyborczej, <https://www.gov.pl/attachment/fd3070a0-4c08-4481-ad80-e38f6df59567> [dostęp: 15.03.2025].

¹⁴ Pismo ministra finansów Andrzeja Domańskiego skierowane 23 lutego 2025 r. do Państwowej Komisji Wyborczej.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁶ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00; OTK ZU 5/2000, poz. 138.

ustawy o partiach politycznych – jest w tym wypadku jedynie wykonawcą woli PKW, która powinna być jednoznaczna. Nie ma on więc żadnej swobody w podjęciu swojego rozstrzygnięcia. Zresztą – odwołując się ponownie do orzecznictwa TK – swoboda uznania stanowi jedynie formę wykonywania przepisów prawa, która ma prowadzić do wydania decyzji uwzględniającej warunki konkretnego przypadku¹⁷. W tej sytuacji minister nie jest nawet organem stosującym prawo, a jedynie tym, który realizuje czynności materialno-techniczne wynikające ze stosowania prawa przez PKW, co zobowiązuje go do działania w oparciu o rozstrzygnięcie tego organu pozostające w obrocie prawnym¹⁸.

Zasadnicze znaczenie dla oceny działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych ma więc jego rola w procesie wykonywania uprawnień z zakresu tego działu administracji rządowej. Jak wskazuje przywoływana już wcześniej ustawa o działach administracji rządowej w swoim art. 8 ust. 1, „dział finanse publiczne obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa”. Z tego tytułu minister ponosi między innymi odpowiedzialność za ewentualne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak słusznie zauważa A. Gorgol, „minister finansów jest dysponentem środków budżetowych wydatkowanych na rzecz partii politycznych, a także organem zarówno ogólnej kontroli budżetowej, nadzoru, jak i kontroli dysponenckiej”¹⁹. W rzeczonym przypadku nienależna wypłata subwencji na działalność statutową partii politycznej (nieprzeznaczanej na konkretny cel, a zapewniającej finansowanie jej działalności)²⁰, która nie była oparta na jednoznacznym rozstrzygnięciu PKW, mogłaby być zakwalifikowana jako takie działanie, co w efekcie mogłoby prowadzić do popełnienia przynajmniej deliktu konstytucyjnego, rodzącego odpowiedzialność konstytucyjną ministra. Dlatego też wystąpienie wyraźnej podstawy prawnej do wypłaty subwencji jest w tym wypadku kluczowe.

Patrząc z perspektywy ministra finansów, miał on w zasadzie trzy możliwości. Pierwszą z nich było przyjęcie, że – pomimo specyficznej konstrukcji – uchwała PKW z 30 grudnia 2024 r. stanowi podstawą do wypłaty subwencji dla PiS w pełnej wysokości, pomimo niejasnego jej sformułowania. Za tą argumentacją mogłyby przemawiać dodatkowe dokumenty, które w terminie późniejszym przesłane zostały ministrowi, informujące o należnej tej partii subwencji, co było realizacją dyspozycji wskazanej w rozporządzeniu wyko-

¹⁷ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92; OTK 2/1992, poz. 33.

¹⁸ Por. poglądy A. Borodo, *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 1, s. 19 i nn.

¹⁹ Zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 271.

²⁰ Zob. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006, SIP LEX.

nawczym do ustawy o partiach politycznych²¹. W tym jednak wypadku oznaczało to zignorowanie ust. 2 wspomnianej uchwały i dokonanie swoistej legitymizacji rozstrzygnięcia IKNiSP, a tym samym uznaniem tej izby za niezależny i należycie umocowany sąd. Pomijałoby to tym samym wszystkie wady prawne, które doprowadziły do jej powstania. Oczywiście minister sam w sobie nie jest organem władnym do oceny właściwej obsady sądu²², lecz na poparcie swojego stanowiska powołuje się on na orzecznictwo TSUE i ETPCz, a także wskazaną wcześniej uchwałę połączonych izb SN. Z racji zobowiązań wynikających z akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do UE pominięcie tych orzeczeń byłoby co najmniej dyskusyjne.

Nie można również pominąć faktu, że dokonanie wypłaty w pełnej wysokości mogłoby być uznane za działanie naruszające dyscyplinę finansów publicznych i traktowane jako transfer nienależnych środków finansowych na rzecz konkretnej partii politycznej, a więc dokonanie wypłaty środków budżetowych na rzecz tego podmiotu bez podstawy prawnej. Dlatego też argumentacja, którą minister finansów przedstawił w pismach skierowanych do PKW, może w pełni odpowiadać zadaniom, które zostały nałożone na niego jako osobę odpowiedzialną za finanse publiczne. Jak bowiem podkreśla A. Gorgol:

PKW nie jest wykonawcą budżetu państwa w zakresie dofinansowania partii politycznych. Z tego względu czynności nadzoru nad działalnością partyjną wykonywane przez ten organ nie stanowią procedury budżetowej, chociaż ustalenia kontrolne są wiążące dla określenia grupy beneficjentów publicznego finansowania²³.

Drugie możliwe podejście ministra do zaistniałej sytuacji wiązałoby się z całkowitym wstrzymaniem wypłaty subwencji na rzecz partii PiS, z uwagi na brak jednoznacznego stanowiska PKW w tej sprawie²⁴. Niostoby ono wszakże inne istotne ryzyka. Przede wszystkim prowadziłyby to do całkowi-

²¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2023 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 439), wymagany jest wniosek zgłoszony przez partie i jego potwierdzenie przez PKW.

²² Podobnie M. Małeck, *Uchwała PKW w sprawie subwencji PiS: niewykonalna*, <https://www.onet.pl/informacje/dogmaty-karnisty/uchwala-pkw-w-sprawie-subwencji-pis-niewykonalna-opinia/3nzycth,30bc1058> [dostęp: 17.03.2025].

²³ A. Gorgol, op. cit., s. 273.

²⁴ Podkreślić trzeba, że takie działanie mogłoby być konsekwencją innego rozstrzygnięcia PKW. Uchwałą z dnia 18 listopada 2024 r. PKW odrzuciła bowiem roczne sprawozdanie finansowe PiS, co w przypadku jego uprawomocnienia skutkuje utratą subwencji przez tę partię na okres 3 lat. W tym przypadku siedmioosobowy skład IKNiSP orzekł o bezzasadności tej uchwały, co jednak z racji wspomnianego „statusu” tej izby trudno uznać za rozstrzygnięcie ostateczne. Jednak do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia PKW utrata subwencji nie następuje.

tego pozbawiania ugrupowania środków budżetowych pochodzących z subwencji. Można wprawdzie mieć wątpliwości, czy w przypadku daleko idących naruszeń związanych z finansowaniem kampanii wyborczej sankcja taka nie byłaby zasadna, lecz jest to temat zasługujący na odrębne opracowanie. Z perspektywy analizowanej sytuacji całkowite odcięcie ugrupowania uprawnionego od środków budżetowych na jej bieżącą działalność trudno byłoby obronić. Przede wszystkim z perspektywy praw jednostki, w tym wypadku osoby prawnej, jaką jest partia polityczna, byłaby to nadmierna ingerencja w sferę jej praw. Doszłoby bowiem do swoistej sankcji, która przekracza tę wynikającą z przepisów prawa, i pozbawienia również tej części subwencji, która może być uznana za bezsporną. Byłoby to również działanie, które mogłoby prowadzić do postawienia w niekorzystnej sytuacji stronnictwa opozycyjnego, a co się z tym wiąże – do postawienia zarzutu szykanowania opozycji poprzez nieuprawnione ograniczenie możliwości jego działania. Po trzecie wreszcie, o ile przyjąć, że w uchwale z 30 grudnia 2024 r. PKW zakwestionowała legalność postanowienia IKNiSP, oznaczałoby to jednak, że wcześniejsza uchwała PKW pozostała w mocy, choć jednocześnie pozbawiłaby ona PiS możliwości skutecznej drogi sądowej do dochodzenia swoich roszczeń²⁵.

Dlatego można uznać, że działanie ministra, wiążące się z wypłatą PiS części subwencji, która wynika z odrzucenia sprawozdania finansowanego komitetu wyborczego tego ugrupowania, jest optymalne zarówno z perspektywy realizacji dyscypliny wydatków publicznych, jak i praw i wolności jednostki. Nie dochodzi bowiem do wypłaty jedynie tej części subwencji, która zostałaby potrącona, gdyby przyjąć, że pozostała w mocy uchwała PKW, która odrzucała sprawozdanie finansowe KW PiS, a więc nie dochodzi do ograniczenia gwarantowanej kwoty dla partii politycznych uczestniczących w wyborach parlamentarnych w ramach własnego komitetu wyborczego, względnie komitetu koalicyjnego, przy jednoczesnym wstrzymaniu wypłaty tej kwoty, która jest prawnie wątpliwa. Nie można więc mówić o dokonaniu przez ministra wypłaty nienależnej subwencji, a tym samym naruszeniu dyscypliny budżetowej. W konsekwencji podjęte przez ministra działania można uznać za swoiste połączenie zasady budżetowania z zasadą finansowania partii politycznych ze środków budżetowych.

Nie zmienia to faktu, że organy władzy publicznej powinny pilnie skoncentrować się na zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Wy-

²⁵ Nie zmienia tego fakt, że to przedstawiciele tej partii doprowadzili do kryzysu władzy sądowniczej, na co zwracają uwagę sądy międzynarodowe i unijne, zob. A. Kustra-Rogatka, *Prawo do sądu w świetle najnowszego orzecznictwa sądów europejskich*, „Przegląd Konstytucyjny” 2024, nr 2, s. 106 i nn.

maga to jednak współdziałania władzy ustawodawczej z oboma członami egzekutywy. Kwestionowanie legalności działania władzy sądowniczej, w szczególności niezależności tej władzy od pozostałych i niezawisłości orzekających sędziów, nie tylko podważa zasadę zaufania obywateli do państwa, ale również powoduje niepewność prawną, która zaburza ostateczność rozstrzygnięć sądowych, pozwalając na ich wzruszanie w przyszłości oraz na wykorzystywanie argumentu politycznych motywów organów władzy, które wykonywać będą takie orzeczenia albo też odmawiać będą ich wykonania.

Podsumowując, co prawda minister właściwy do spraw finansów publicznych jest jedynie wykonawcą rozstrzygnięć PKW i nie posiada kompetencji do oceny ani ich legalności, ani poprawności merytorycznej, to jest on również zobowiązany do realizacji budżetu w sposób zapewniający ochronę dyscypliny budżetowej. Nie może więc dokonywać wydatków budżetowych wtedy, gdy nie ma jednoznacznej podstawy prawnej do takich działań. W rzeczonym przypadku niejasność uchwały PKW i swoiste pozostawienie daleko idącego marginesu jej interpretacji, powiązane z co najmniej dyskusyjnym statusem Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, szczególnie w świetle orzecznictwa sądów międzynarodowych i unijnych, niejako zobowiązują ministra do daleko idącej ostrożności, szczególnie z perspektywy możliwości odpowiedzialności prawnej, którą może on ponosić za nieuprawnione wydatkowanie środków budżetowych. Wypłata subwencji dla partii politycznych musi być warunkowana nie tylko wymaganym prawem wnioskiem partii politycznej potwierdzonym przez PKW, a także przyjęciem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej lub koalicji, gdyż jest to element kształtujący wysokość subwencji przysługującej ugrupowaniom, których komitety uzyskały odpowiednie poparcie określone w kodeksie wyborczym.

BIBLIOGRAFIA

- Bogdanowicz P., Filipek P., *Opinia prawna w sprawie wpływu wymogów prawa Unii Europejskiej, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w szczególności wyjaśnionych i zastosowanych w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, na ramy prawne działania Marszałka Sejmu określone w art. 249–251 Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 3–4.
- Borodo A., *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 1.

- Czaplicki K.W., *Uwaga 3 do art. 148*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gąsior T., *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji groźących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 32.
- Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.
- Kustra-Rogatka A., *Prawo do sądu w świetle najnowszego orzecznictwa sądów europejskich*, „Przegląd Konstytucyjny” 2024, nr 2.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006.
- Münnich M., *Subwencja budżetowa dla partii politycznych*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 12.

MINISTER RESPONSIBLE FOR PUBLIC FINANCES AS GUARDIAN OF THE LEGALITY OF PUBLIC EXPENDITURE (ON THE SIDELINES OF THE DISPUTE OVER THE LAW AND JUSTICE SUBSIDY)

ABSTRACT

The unclear content of the PKW's resolution of 30 December 2024 on the Law and Justice Electoral Committee's financial report caused a problem with an unambiguous answer as to whether the party is entitled to a subsidy for statutory activities and, if so, in what amount. This was the dilemma faced by the Minister of Finance, primarily concerned not only with the principle of legalism, but also with ensuring that budget expenditures are made correctly. In this article, the author focuses both on presenting the circumstances of this case and on the search for the optimal way for the minister to act, mainly from the perspective of constitutional values, which in this case may not always be considered to be coherent with each other.

Keywords: subsidies for political parties, financing of political parties, Minister of Finance and political parties.