

Dominik Łukowiak
(opracowanie i przekład)

Austria: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 2017 r. (sygn. akt G 364/2016–7, G 366/2016–7) dotyczący obowiązku złożenia przez partię polityczną sprawozdania finansowego*

Fakty: Komunistyczna Partia Austrii (KPÖ) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy federalnej z 2012 r. o finansowaniu partii politycznych (dalej: „ustawa o finansowaniu partii politycznych”, „u.p.p.”) oraz przepisów ustawy federalnej z 2012 r. o subwencji dla partii politycznych z budżetu Federacji (dalej: „ustawa o subwencji dla partii politycznych”, „u.s.p.p.”), nakładających na partie polityczne obowiązek złożenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych.

We wniosku KPÖ argumentowała, że obowiązek corocznego złożenia sprawozdania finansowego wiąże się z nieuzasadnionymi (nieproporcjonalnie wysokimi) wydatkami, które są szczególnie dolegliwe dla niewielkich liczebnie partii politycznych, takich jak KPÖ. Koszt złożenia takiego sprawozdania – podlegającego obligatoryjnej kontroli, przeprowadzanej również na koszt partii – przez dwóch niezależnych od siebie biegłych rewidentów pochłania znaczną część rocznej subwencji, którą

* Tekst wyroku został opublikowany na stronie internetowej austriackiego Trybunału Konstytucyjnego: < https://www.vfgh.gov.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte_Entscheidungen_2017.de.html >.

wnioskodawczyni, jako partia polityczna, otrzymuje z budżetu państwa na działalność statutową w danej kadencji parlamentu.

Zdaniem KPÖ obowiązek złożenia sprawozdania finansowego ciążyący w równym stopniu na wszystkich partiach politycznych – niezależnie od ilości środków finansowych, którymi dysponują – prowadzi do niezasadzonego uprzywilejowania dużych partii politycznych oraz stoi w sprzeczności z zasadą równości szans partii politycznych. Wnioskodawczyni wskazała ponadto, że zaskarżone przepisy ustawy o finansowaniu partii politycznych i ustawy o subwencji dla partii politycznych tworzą finansową i organizacyjną barierę, uniemożliwiającą jej w praktyce prowadzenie działalności politycznej konkurencyjnej wobec innych podmiotów występujących na scenie politycznej oraz realizowanie celów statutowych. Na tej podstawie przepisom tym zarzucono niezgodność z konstytucyjną zasadą wolności działania partii politycznych¹ i zasadą nietykalności własności.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tych wątpliwości. W wyroku, wydanym na posiedzeniu niejawnym, sędziowie uznali obowiązujące regulacje za zgodne z Konstytucją. Ustanawiając je, ustawodawca zmieścił się w granicach swobody, jaką przyznaje mu Konstytucja w zakresie kształtu prawnego obowiązku złożenia przez partię polityczną sprawozdania finansowego, *ratione personae* tego obowiązku oraz publicznej kontroli nad jego wykonywaniem. Przeprowadzenie kontroli sprawozdania przez dwóch niezależnych od siebie biegłych rewidentów gwarantuje temu procesowi bezstronność i umożliwia osiągnięcie pożądanej przejrzystości finansowej partii politycznych.

Dzięki szczególnemu trybowi powoływania biegłych rewidentów – przez Izbę Obrachunkową, spośród kandydatów zgłaszanych przez partie polityczne – uniknięto sytuacji, w której ograny władzy politycznej miałyby bezpośredni dostęp do dokumentów danej partii, a co za tym idzie – uzyskałyby wgląd w jej działalność. Co do dużych kosztów, jakie pociąga za sobą obowiązek złożenia sprawozdania, w stosunku do kwoty rocznej subwencji – Trybunał wskazał, że nie jest ona jedynym źródłem finansowania partii politycznych, a majątek partii powstaje także z innych źródeł. Co więcej, w przypadku mniejszych partii kontrola sprawozdania

¹ Zasada ta, mimo że sformułowana została w § 1 u.p.p., ma rangę normy konstytucyjnej.

finansowego – z uwagi na jej węższy zakres – wymaga mniejszych nakładów, wobec czego koszty jej przeprowadzenia kształtują się na odpowiednio niższym poziomie.

Trybunał Konstytucyjny nie uznał także zasadności zarzutów podważających konstytucyjność systemu sankcji za naruszenie przepisów ustawy o finansowaniu partii politycznych. Ustawa przewiduje bowiem karę grzywny tylko w przypadku złożenia niepoprawnego lub niekompletnego sprawozdania finansowego, nie sankcjonując jednocześnie sytuacji niezłożenia sprawozdania w ogóle. Według Trybunału rozwiązanie takie znajduje swoje uzasadnienie w tym, że o ile fakt zatajenia informacji o dochodach lub poniesionych wydatkach nie jest łatwo zauważalny w oczach opinii publicznej, o tyle fakt zaniechania złożenia sprawozdania niewątpliwie spotka się – w świetle powszechnie pożądaney transparentności podmiotów publicznych – ze społeczną dezaprobatą, a dana partia polityczna zostanie publicznie napiętnowana.

Trybunał Konstytucyjny
G 364/2016–7, G 366/2016–7
2 marca 2017 r.

W IMIENIU REPUBLIKI!

Trybunał Konstytucyjny [...] – na podstawie art. 140 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej (dalej: „FUK”) – rozpoznał na dzisiejszym posiedzeniu niejawnym wniosek Komunistycznej Partii Austrii [...] o zbadanie zgodności z Konstytucją § 5 u.p.p., jak i innych bliżej określonych postanowień tej ustawy (BGBl. I 56/2012 w brzm. BGBl. I 84/2013) oraz postanowień ustawy o subwencji dla partii politycznych (BGBl. I 57/2012):

I. Wniosek w zakresie, w jakim dotyczy § 5 ust. 7 zd. 2, § 12 ust. 4 oraz § 13 ost. zd. u.p.p. (BGBl. I Nr 56/2012 w brzm. BGBl. I Nr 84/2013), oddalono.

II. W pozostałym zakresie wniosek odrzucono.

Uzasadnienie rozstrzygnięcia

I. Wniosek

[...]

II. Stan prawny

[...]

III. Wystąpienie z wnioskiem i postępowanie wstępne

1. Wnioskodawczynie wnosi, co następuje:

1.1. Wnioskodawczynie, Komunistyczna Partia Austrii (KPÖ), jest partią polityczną w rozumieniu § 1 u.p.p. i w ostatnich wyborach do Rady Narodowej z 2013 r. – jako komitet wyborczy – ubiegała się na terenie całego kraju o miejsca w parlamencie. Uzyskała 48.175 głosów, co odpowiada 1,03% wszystkich oddanych głosów. Nie zdobyła jednak żadnego mandatu w Radzie Narodowej.

Wnioskodawczynie opiera swoją działalność głównie na pracy społecznej jej członków. Majątek wnioskodawczynie powstaje w szczególności ze składek członkowskich, niewielkich darowizn oraz sumy pieniężnej, która wypłacana jest jej od wyborów do Rady Narodowej z 2013 r. corocznie przez okres kadencji parlamentu – zgodnie z § 1 ust. 3 u.s.p.p. – w formie subwencji z budżetu Federacji na działalność statutową. Za każdy głos oddany na nią w wyborach do Rady Narodowej otrzymała kwotę 2,50 € (w sumie za rok wyborczy 2013 – 120.000,- €). Dla porównania: partiom reprezentowanym w Radzie Narodowej przysługiwało – zgodnie z § 1 ust. 2 u.s.p.p. – prawo do kwoty znacząco wyższej, tak że wsparcie partii politycznych kosztowało rocznie budżet Federacji, krajów związkowych i gmin w sumie do 270 mln €. Niewielkie liczebnie partie nie otrzymywały zazwyczaj – w związku z brakiem reprezentacji w Radzie Narodowej – żadnego wsparcia finansowego z budżetu państwa, a tym samym miały do dyspozycji dużo mniej środków finansowych.

Wskutek obowiązujących przepisów wnioskodawczynie została zmuszona przeznaczyć jedną trzecią łącznej kwoty subwencji dla partii politycznych, którą przyznano jej na okres obecnej kadencji parlamentu na podstawie wyników wyborów do Rady Narodowej z 2013 r., na pokrycie samych tylko kosztów kontroli rocznego sprawozdania finansowego.

Pobrana od wnioskodawczyni kwota subwencji [...] okazała się niewystarczająca dla pokrycia wydatków na sporządzenie i kontrolę sprawozdania finansowego.

[...]

IV. Rozważania

1. Co do dopuszczalności wniosku

1.1. Zgodnie z art. 140 ust. 1 pkt 1 lit. c FUK Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności aktów normatywnych z Konstytucją także na wniosek osoby, która twierdzi, że wskutek owego stanu niekonstytucyjności zostały bezpośrednio naruszone jej prawa, jeśli przepisy ustawy – bez zapadnięcia orzeczenia sądowego albo wydania decyzji administracyjnej – są wobec niej bezpośrednio wiążące.

Przesłanką legitymacji do wystąpienia z wnioskiem na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 1 lit. c FUK jest nie tylko twierdzenie wnioskodawcy o bezpośrednim naruszeniu jego praw przez zaskarżoną ustawę ze względu na jej niezgodność z Konstytucją, lecz także fakt, że ustawa jest rzeczywiście, tzn. bez zapadnięcia orzeczenia sądowego albo wydania decyzji administracyjnej, wiążąca wobec wnioskodawcy. Podstawową przesłanką legitymacji wnioskowej jest ujemne (niekorzystne) oddziaływanie ustawy na status prawny wnioskodawcy, a w przypadku jej niezgodności z Konstytucją – naruszenie tego statusu.

Jednak nie każdemu adresatowi normy prawnej przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem. Oprócz wyżej wymienionych przesłanek konieczne jest, aby ustawa sama w sobie realnie i bezpośrednio ingerowała w status prawny wnioskodawcy. Zaistnienie tego rodzaju ingerencji – w swoim charakterze i rozmiarze – ma miejsce w każdym przypadku, gdy bez wątplenia można stwierdzić, że ma ona swoje źródło w ustawie jako takiej, gdy szkodzi ona prawnie chronionym interesom wnioskodawcy nie tylko potencjalnie, lecz rzeczywiście, a także gdy wnioskodawca nie dysponuje żadną inną drogą obrony przed ową domniemywaną przez niego bezprawną ingerencją (zob. VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003).

1.2. Wnioskodawczyni jest partią polityczną w rozumieniu § 1 u.p.p., która na terenie całego kraju startowała w wyborach do Rady Narodowej

w 2013 r. Wnioskodawczynie twierdzi, że przepisy dotyczące odpowiedzialności finansowej, a zwłaszcza obowiązek złożenia sprawozdania finansowego zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu partii politycznych ciążyący na niej jako partii politycznej, której na podstawie wyników wyborów do Rady Narodowej z 2013 r. przyznano – zgodnie z przepisami ustawy o subwencji dla partii politycznych – roczną subwencję, mają swoje bezpośrednie źródło w ustawie o finansowaniu partii politycznych, a ich obowiązywanie nie jest uzależnione od sądowych ani administracyjnych rozstrzygnięć. Według wnioskodawczynie przewidziana w tych przepisach odpowiedzialność finansowa nieproporcjonalnie ogranicza jej swobodę działania jako (małej) partii politycznej i oddziałuje negatywnie na jej subiektywnie pojęty status prawny.

1.3. W odniesieniu do § 5 ust. 7 zd. 2, § 12 ust. 4 oraz § 13 ost. zd. u.p.p. wniosek indywidualny – z powodu braku legitymacji – jest niedopuszczalny:

1.3.1. Wnioskodawczynie nie jest adresatką zaskarżonego § 12 ust. 4 u.p.p., który dotyczy w aspekcie podmiotowym „pełnomocnika odpowiedzialnego za uzgodnienie złożonych deklaracji finansowych z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności finansowej” oraz kwalifikuje umyślne podanie nieprawdziwych danych w sprawozdaniu finansowym jako wykroczenie administracyjne, zagrożone karą pieniężną nakładaną przez Niezależny Trybunał Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych. Co najwyżej chodzi więc tu o ekonomiczne oddziaływanie uboczne, które ma miejsce, gdy partia polityczna ponosi ostatecznie karę nałożoną na jej pełnomocnika odpowiedzialnego indywidualnie. Stąd też nie zachodzi żadne bezpośrednie oddziaływanie w rozumieniu art. 140 ust. 1 pkt 1 lit. c FUK. Obowiązek przekazania poprawnych i kompletnych danych dotyczących darowizn, sponsoringu czy ogłoszeń zgodnie z § 5 ust. 7 zd. 2 u.p.p. ciąży tylko na blisko związanych z partiami politycznymi organizacjach i strukturach posiadających własną osobowość prawną, jak i na posłach oraz kandydatach wyborczych, którzy kandydowali z list partyjnych. Nie ciąży natomiast bezpośrednio na partii politycznej.

1.3.2. Ograniczoną moc wiążącą wobec wnioskodawczynie jako partii politycznej ma również § 13 u.p.p., mający zastosowanie także w stosunku

do komitetów wyborczych, które nie są partiami politycznymi. Mimo że wnioskodawczyni startowała jednocześnie w wyborach do Rady Narodowej w 2013 r. jako komitet wyborczy, nie jest adresatką tej normy prawnej (zob. VfSlg. 14.321/1995, 15.665/1999 z powołanymi tam źródłami, 19.349/2011).

1.3.3. Nie ma natomiast wątpliwości, że spoczywające na wszystkich partiach politycznych zobowiązanie prawne do corocznego złożenia sprawozdania finansowego zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu partii politycznych, jak i bardziej szczegółowe wytyczne odnoszące się do tego sprawozdania (jak przekazanie danych dotyczących darowizn zgodnie z § 6 ust. 2, 3 i 7 u.p.p. czy informacja o poniesionych z subwencji wydatkach na podstawie § 4 zd. 2 u.s.p.p.) i jego kontroli przez dwóch niezależnych od siebie biegłych rewidentów (§ 8 i n. u.p.p.) oraz Izbę Obrachunkową (§ 10 ust. 1–6 u.p.p.) ingerują bezpośrednio w status prawny wnioskodawczyni jako partii politycznej. Ze złożonego wniosku wynika ponadto, że wnioskodawczyni uczyniła zadość corocznemu zobowiązaniu za lata 2013 i 2014 oraz że także w kolejnych latach kadencji parlamentu zamierza sporządzać sprawozdania finansowe, poddawać je kontroli i składać Izbie Obrachunkowej. Za złożenie nieprawdziwego bądź niekompletnego sprawozdania grozi wnioskodawczyni jako partii politycznej grzywna na podstawie § 10 ust. 6 u.p.p. Obowiązek corocznego złożenia sprawozdania finansowego na bieżąco ingeruje w pozycję prawną wnioskodawczyni.

1.4. Wnioskodawczyni nie służy żadna inna możliwa droga zgłoszenia swoich wątpliwości co do zgodności przepisów z Konstytucją:

1.4.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że adresat normy prawnej nie może podjąć zabronionego działania w tym celu, aby następnie bronić się w wytoczonym przeciwko niemu postępowaniu za pomocą twierdzenia, że naruszona przez niego norma postępowania jest niezgodna z Konstytucją (zob. VfSlg. 11.853/1988, 12.379/1990, 13.659/1993).

1.4.2. Jeśli partia polityczna składa sprawozdanie finansowe w rozumieniu ustawy o finansowaniu partii politycznych, to musi ono w pełni odpowiadać wymogom ustawowym i zawierać poprawne dane. Naruszenie wymagań zawartych w ustawie o finansowaniu partii politycznych

co do treści i formy sprawozdania finansowego grozi grzywną, nakładaną – zgodnie z § 10 ust. 6 u.p.p. – przez Niezależny Trybunał Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych. Nawet jeśli wymierzenie grzywny na podstawie § 10 u.p.p. nie podlega kwalifikacji karnej w myśl art. 6 EKPCz, lecz stanowi decyzję uznaniową w ramach szczególnego systemu sankcji (zob. VfGH 13.12.2016, E 729/2016; zob. także VfSlg. 19.916/2014; VfGH 2.12.2016, G 497/2015 i in. z powołanymi tam źródłami), wnioskodawczyni nie może narażać się – poprzez niewywiązanie się z obowiązku złożenia kompletnego i poprawnego sprawozdania finansowego – na niebezpieczeństwo sankcji w celu uzyskania w dalszej kolejności odmiennej decyzji. Natomiast jeśli partia polityczna nie uczyni zadość zobowiązaniu do złożenia sprawozdania finansowego, to takie zaniechanie nie podlega sankcji ze strony Niezależnego Trybunału Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych. Stąd też nie ma prawnych możliwości, aby zakwestionować dopuszczalność przedłożonego wniosku.

[...]

1.5. Jako że brak innych przeszkód procesowych, wniosek główny, mający za przedmiot zaskarżenie § 5 ust. 7 zd. 2, § 12 ust. 4 oraz § 13 ost. zd. u.p.p., jawi się jako dopuszczalny. W tej sytuacji zbędne jest badanie obu wniosków posiłkowych.

2. Co do *meritum*

2.1. W postępowaniu wszczętym na wniosek Trybunał Konstytucyjny ogranicza się do zbadania zgodności ustawy z Konstytucją na podstawie art. 140 FUK, rozpatrując sprawę w granicach zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę (zob. VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). W związku z tym rozstrzyga wyłącznie to, czy zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu wniosku (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003).

2.2. Wnioskodawczyni zarzuca, co następuje:

2.2.1. Wnioskodawczyni twierdzi, że poprzez zaskarżone przepisy ustawy o finansowaniu partii politycznych i ustawy o subwencji dla partii politycznych naruszone zostały gwarantowane jej konstytucyjnie wolność działania partii politycznych w rozumieniu § 1 ust. 3 u.p.p. oraz nietykalność własności (art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz,

art. 5 Kodeksu karnego, art. 17 Karty praw podstawowych UE), ponieważ surowa odpowiedzialność finansowa oraz wymóg powołania dwóch biegłych rewidentów „oznacza dla wnioskodawczyni przeszkodę finansowo i organizacyjnie niemal nie do pokonania, która praktycznie uniemożliwia jej, jako partii politycznej, dalszy rozwój działalności politycznej oraz udział w kształtowaniu opinii publicznej”.

2.2.2. Uzasadniając swoje wątpliwości w kontekście zasady równości, wnioskodawczyni podnosi, że partiom reprezentowanym w Radzie Narodowej – ze względu na wyższą kwotę subwencji z budżetu państwa – po odliczeniu kosztów złożenia sprawozdania finansowego pozostaje znacznie większa kwota na realizację ich działalności politycznej. Według wnioskodawczyni okoliczność, w której zarówno duże, niewielkie, jak i małe partie – niezależnie od ilości środków pieniężnych, które mają do dyspozycji – zobowiązane są w równym stopniu do sporządzenia sprawozdania finansowego i poddania go kontroli przez dwóch biegłych rewidentów, tworzy nieuzasadnione zróżnicowanie podmiotów. Prowadzi to do niedopuszczalnego uprzywilejowania partii mocno zakorzenionych już na scenie politycznej kosztem partii nowo powstających oraz *de facto* uniemożliwia małym partiom działalność polityczną.

Co więcej, wnioskodawczyni uważa regulacje dotyczące odpowiedzialności finansowej partii politycznych i komitetów wyborczych, w szczególności nakaz kontroli sprawozdań finansowych przez dwóch niezależnych od siebie biegłych rewidentów, za nieuzasadnione. Subwencja z budżetu państwa ma na celu wyłącznie, jak twierdzi, zagwarantowanie partiom politycznym bytu i zdolności do działania. Na mocy zaskarżonych przepisów niewielkie i małe partie zobligowane są rocznie przeznaczyć większą część subwencji na złożenie sprawozdania, co sprowadza ideę subwencjonowania partii politycznych *ad absurdum*. Brak sankcji za niezłożenie sprawozdania finansowego, wymaganego także przez Izbę Obrachunkową, stwarza furtkę dla systematycznego lekceważenia prawa przez partie polityczne.

[...]

2.4. Przepisy ustawy o finansowaniu partii politycznych zawierają konstytucyjne gwarancje wolności tworzenia, istnienia i działania partii politycznych w rozumieniu § 1 ust. 2 u.p.p. Zgodnie z normą rangi

konstytucyjnej zawartą w przepisie § 1 u.p.p. istnienie i różnorodność partii politycznych stanowi istotny element demokratycznego ustroju Republiki Austrii. Zgodnie z § 1 ust. 3 u.p.p. tworzenie partii politycznych jest „wolne, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej. Ich działalność nie może być poddana żadnym ograniczeniom na mocy przepisów szczególnych”.

2.4.1. Zgodnie z § 5 ust. 1 u.p.p. każda partia polityczna ponosi publicznie odpowiedzialność finansową, składając co roku sprawozdanie o źródłach pozyskania i celach wydania środków finansowych. Zgodnie z § 13 u.p.p. przepisy § 4–12 u.p.p. stosuje się odpowiednio do komitetów wyborczych. Sprawozdanie finansowe obejmuje także informację o finansach wszystkich struktur partii politycznej, które nie posiadają własnej osobowości prawnej. Wzór sprawozdania wraz ze sposobem odrębnego rozliczenia dochodów i wydatków określa § 5 u.p.p. (dwie części: struktury krajowe i terenowe; osobny akapit dotyczący wydatków na kampanię wyborczą; rejestr przedsiębiorstw posiadających udziały kapitałowe; spis darowizn, sponsoringu i ogłoszeń w załączniku do sprawozdania finansowego). W pierwszej części sprawozdania, w osobnym akapicie, należy ponadto – zgodnie z § 4 u.p.p. – wskazać wydatki poniesione z subwencji przyznanej na podstawie przepisów ustawy o finansowaniu partii politycznych.

2.4.2. Kontrola sprawozdania finansowego należy każdorazowo do dwóch – niewspółpracujących ze sobą w ramach jednej kancelarii – biegłych rewidentów, powoływanych przez Izbę Obrachunkową, na okres pięciu lat, spośród pięciu kandydatów zgłaszanych przez różne partie polityczne, przy czym ponowny wybór bez okresu karencji nie jest dopuszczalny (§ 5 ust. 2 u.p.p.). Kontrola polega na zbadaniu, czy postąpiono zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu partii politycznych. Kontrola biegłego rewidenta ma na celu, dzięki skrupulatnemu zbadaniu, wykrycie wszelkich nieprawidłowości i błędów rachunkowych. Składa on pisemny raport z kontroli, który przekazuje się organom zarządzającym partii. O ile nie stwierdzono uchybień, w raporcie utrwała się, w formie adnotacji o przeprowadzonej kontroli, że – po przeprowadzonej zgodnie z prawem kontroli – sprawozdanie finansowe w badanym zakresie jest zgodne z przepisami ustawy o finansowaniu partii politycznych (§ 8 u.p.p.). Biegły rewident mający z partią związki o charakterze

zawodowym, finansowym lub personalnym wywołujące wątpliwość co do jego bezstronności – podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu (§ 9 u.p.p.).

Sprawozdanie finansowe składa się Izbie Obrachunkowej nie później niż do 30 września następnego roku (§ 5 ust. 7 u.p.p.), a Izba kontroluje zawarte w nim dane pod kątem poprawności rachunkowej i zgodności z przepisami ustawy o finansowaniu partii politycznych (§ 10 ust. 2 u.p.p.). W razie wskazania konkretnych przypadków uchybień w postaci podania niepoprawnych lub niekompletnych danych partia polityczna ma zapewnioną możliwość zajęcia stanowiska (§ 10 ust. 4 u.p.p.). Jeśli sprawozdanie odpowiada wymaganiom określonym w § 5 u.p.p., ogłasza się je – wraz z prawem przewidzianymi rejestrami, oddzielnie dla każdej partii i podmiotu gospodarczego – na stronach internetowych Izby Obrachunkowej i partii politycznej (§ 10 ust. 3 u.p.p.).

2.4.3. Jeśli zajęcie stanowiska przez partię polityczną (§ 10 ust. 4 u.p.p.) nie usunie wątpliwości dotyczących konkretnych przypadków niepoprawności i niekompletności danych w sprawozdaniu finansowym (§ 10 ust. 5 u.p.p.), Izba Obrachunkowa powierza kontrolę sprawozdania trzeciemu biegłemu rewidentowi. Jest to osoba wybrana z listy Izby Zawodowych Księgowych i Doradców Podatkowych losowo, o ile nie zlecono dotychczas kontroli danego sprawozdania finansowego (§ 5 ust. 2, § 8 i n. u.p.p.). Jeśli Izba Obrachunkowa w dalszym ciągu zgłasza wątpliwości, zobowiązana jest skierować sprawę do Niezależnego Trybunału Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych (§ 10 ust. 6–8, § 11 u.p.p.). Dopiero wówczas – zgodnie z normą rangi konstytucyjnej § 11 ust. 1 u.p.p. – Niezależny Trybunał Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych może, na podstawie przekazanych mu przez Izbę Obrachunkową dokumentów, nałożyć na partię polityczną grzywnę (§ 10 ust. 6 u.p.p.: jednakże tylko w razie naruszenia § 5 ust. 4–6 lub § 7 u.p.p.; co do sankcji za przekroczenie górnego limitu wydatków na agitację wyborczą, określonej w § 4 u.p.p. w zw. z § 5 ust. 3 i § 10 ust. 8 u.p.p., zob. VfGH 13.12.2016, E 729/2016). Decyzje o wymierzeniu grzywny ogłasza się na stronie internetowej Niezależnego Trybunału Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych, a także – wraz ze sprawozdaniem finansowym – na stronie internetowej danej partii. Zgodnie z § 12 u.p.p. kary pieniężne nakłada się w przypadkach umyślnego naruszenia regulacji

dotyczących odrzucenia, przyjęcia, zgłoszenia i przekazania darowizn, zawartych w § 6 u.p.p., biorąc pod uwagę winę oraz stan i stosunki majątkowe danej osoby (§ 12 u.p.p. w zw. z § 19 Kodeksu wykroczeń).

2.4.4. Od decyzji Niezależnego Trybunału Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych służy skarga do Federalnego Sądu Administracyjnego, który orzeka w pełnym składzie (§ 11 ust. 8 u.p.p.).

2.5. Co do ukształtowania odpowiedzialności finansowej w myśl § 1 ust. 3 u.p.p.:

2.5.1. Zgodnie z panującym poglądem wolność działania partii politycznych – mimo gwarancji konstytucyjnej zawartej w § 1 ust. 3 u.p.p. – nie obowiązuje w wymiarze nieograniczonym, jednak zakazuje się tylko takich „ograniczeń, które dotyczą wyłącznie i bezpośrednio partii politycznych” (zob. np. W. Zögernitz, S. Lenzhofer, *Politische Parteien – Recht und Finanzierung*, Wiedeń 2013, s. 30, 78; P. Bußjäger, *Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 2013, nr 14–15, s. 643 [647]; W. Berka, *Das allgemeine Gesetz als Schranke der grundrechtlichen Freiheit*, w: *Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. DDr. DDr. h.c. Friedrich Koja*, red. H. Schäfer, W. Berka, H. Stolzlechner, J. Werndl, Wiedeń, Nowy Jork 1998, s. 221 [226 i n.]; R. Thienel, *Die Finanzierung politischer Parteien in Österreich*, w: *Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa*, red. G. Manssen, Kolonia 2008, s. 49 [54]; zob. VfGH 13.12.2016, E 729/2016). Co więcej, z § 1 ust. 1 u.p.p. w zw. z art. 7 FUK wynika zasada równości szans jako gwarancja specyficzna dla statusu prawnego partii politycznych (zob. B. Wieser, w: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, red. K. Korinek, M. Holoubek i in., [bmw] 2002, nb. 36).

[...]

2.5.3. Zobowiązanie do corocznego złożenia sprawozdania finansowego w rozumieniu § 5 u.p.p. nie przekreśla istotnego celu partii politycznych, jakim jest realizacja „ich programu politycznego poprzez sprawowanie funkcji państwowych za pośrednictwem swoich nominatów i działaczy w różnych gremiach władzy ustawodawczej i administracji państwowej, w szczególności w organach przedstawicielskich” (zob. VfSlg. 14.803/1997). Szczegółowe regulacje, mające zapewnić przejrzystość finansową oraz ustanawiające publiczną kontrolę finansów, mają także

na celu stworzenie partiom politycznym warunków dla ich działalności statutowej. Ułatwiają one partiom możliwie równoprawne zaangażowanie i udział w kształtowaniu opinii publicznej, co służy różnorodności partii politycznych (§ 1 ust. 1 u.p.p.) [...]. Zasady odpowiedzialności finansowej i jawności finansów, wynikające z przepisów ustawy o finansowaniu partii politycznych, służą równości szans partii politycznych, które biorą udział w wyborach do organów przedstawicielskich.

2.5.4. Ustrojodawca, uchwalając § 1 ust. 3 u.p.p., wyszedł z tych właśnie założeń, w szczególności wobec zgłoszonej równolegle inicjatywy ustawodawczej uregulowania na poziomie ustawowym kwestii składania sprawozdań finansowych, jak i szczegółowych zasad ich kontroli przez rzeczników patentowych, a ostatecznie kontroli wszystkich sprawozdań przez Izbę Obrachunkową, ewentualnie również przez Niezależny Trybunał Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych (zob. także VfSlg. 19.684/2012; VfGH 13.12.2016, E 729/2016).

2.5.5. W związku z tym ustanowiony w ustawie o finansowaniu partii politycznych system odpowiedzialności finansowej partii politycznych, rozszerzony przez nowelizację tej ustawy BGBl. I 56/2012, nie zaprzecza konstytucyjnie gwarantowanej – zgodnie z § 1 ust. 3 u.p.p. – wolności działania partii politycznych (zob. np. Ch. Eisner, M.R. Kogler, A. Ulrich, *Recht der politischen Parteien*, Wiedeń 2012, s. 23 i n.; P. Bußjäger, *Rechtsfragen...*, s. 647; co do wolności działania partii politycznych uregulowanej w identycznym dawnym art. I § 1 ust. 3 u.p.p. z 1975 r. zob. zwłaszcza B. Wieser, w: *Österreichisches...*, nb. 35, 71 i n.; W. Berka, *Das allgemeine...*, s. 226 i n.; P. Heindl, *Parteispenden: Transparenz versus Parteien-freiheit*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2000, nr 3, s. 381 i n.; R. Thienel, *Die Finanzierung...*, s. 54).

2.6. Co do zasadności odpowiedzialności finansowej uregulowanej w ustawie o finansowaniu partii politycznych:

2.6.1. Na wstępie należy wskazać, że ustawodawca, tworząc skomplikowany system norm ustawy o finansowaniu partii politycznych, próbował możliwie szeroko wziąć pod uwagę zarówno standardy międzynarodowe, jak i okoliczności faktyczne, jak na przykład statuty partii reprezentowanych w Radzie Narodowej (zob. także P. Segalla, *Neue Transparenzvorschriften für Parteien*, w: *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2013,

red. G. Baumgartner, Wiedeń 2013, s. 255). Unormowane w przepisach § 5 i n. u.p.p. zasady odpowiedzialności finansowej i jawności finansów dotyczą w równym stopniu wszystkich partii politycznych, które po 1 stycznia 2000 r. zgłosiły do ewidencji swój statut lub przystąpiły do wyborów do państwowego organu przedstawicielskiego lub do Parlamentu Europejskiego (§ 16 ust. 4 u.p.p.). Ustawodawcy przysługuje polityczna swoboda co do nadania konkretnego kształtu prawnego zasadom odpowiedzialności finansowej i jawności finansów oraz określenia podmiotowego zakresu obowiązywania tych zasad, a także publicznej kontroli nad ich przestrzeganiem.

2.6.2. Powiązanie zasady jawności finansów i zasady odpowiedzialności finansowej z działalnością polityczną partii – bez zróżnicowania ze względu na „wielkość” partii lub rzeczywisty udział w wyborach – znajduje swoje silne uzasadnienie:

Do „istotnych celów” partii politycznych działających na terenie całego kraju należy – jak wyczerpująco wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu VfSlg. 14.803/1997, powołując się na pracę L.K. Adamovich, B.C. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wiedeń, Nowy Jork 1985, s. 108 – realizacja ich „programu politycznego poprzez sprawowanie funkcji państwowych za pośrednictwem swoich nominatów i działaczy w różnych gremiach władzy ustawodawczej i administracji państwowej, w szczególności w organach przedstawicielskich”. Przychylając się do tego zasadniczego stanowiska, stanowiącego nieodłączną część regulacji ustawy o finansowaniu partii politycznych, należy stwierdzić, że faktu objęcia w równym stopniu wszystkich partii politycznych zasadą przejrzystości i jawności finansów nie można uznać za nieuzasadniony.

Zastrzeżeń nie budzi obligatoryjna kontrola przeprowadzana przez dwóch niezależnych od siebie biegłych rewidentów, gdyż w ten sposób zagwarantowana jest kontrola oświadczeń partii dokonywana przez niezależne podmioty, a taki kształt prawny tej kontroli umożliwia osiągnięcie pożądaney przejrzystości finansowej. Wyznaczony w ten sposób przez Rząd Federalny cel tych przepisów mieści się w politycznych granicach swobody ustawodawcy. Nie można uznać za nieuzasadnioną regulacji, za pomocą której ustawodawca powierza biegłym rewidentom – powoływanym przez Izbę Obrachunkową we współpracy z partią

polityczną – kontrolę sprawozdania finansowego oraz zezwała im na dostęp do dokumentów niezbędnych do jej przeprowadzenia. W szczególności – w takim systemie kontroli zachowana jest wolność działania partii politycznych, tak jak jest ona uregulowana w § 1 ust. 3 u.p.p., ponieważ uniknięto w ten sposób sytuacji, w której organy państwowe miałyby bezpośredni dostęp do dokumentów, a co za tym idzie – do działalności danej partii politycznej. Jako że wnioskodawczyni – jako dowód niezasadności tych przepisów – podaje, że w jej przypadku roczna subwencja, przyznawana jej jednorazowo przez okres całej kadencji parlamentu, nie wystarcza na pokrycie kosztów zatrudnienia biegłych rewidentów, należy wskazać, że oprócz subwencji partie polityczne mają także inne źródła finansowania (zob. W. Zögernitz, S. Lenzhofer, *Politische...*, s. 92, 184, 186, 199; zob. także B. Wieser, w: *Österreichisches...*, nb. 81; autorzy ci reprezentują pogląd, że pełne finansowanie partii politycznych z budżetu państwa jest konstytucyjnie zakazane, dozwolone jest natomiast finansowanie z budżetu w przeważającej części). Co więcej, koszty ewidencjonowania dochodów i wydatków ponoszone przez partie, które nie posiadają samodzielnych struktur, oraz partie, które nie przystępują do wyborów, kształtują się na stosunkowo niskim poziomie, wobec czego przeprowadzenie kontroli finansów wymaga odpowiednio mniejszych nakładów (i kosztów).

2.6.3. Rozpatrując *in concreto* kształt prawny systemu odpowiedzialności finansowej określonego w przepisach § 5 i n. u.p.p., należy uznać, iż nie budzi on wątpliwości konstytucyjnych ani w świetle uregulowanej w § 1 ust. 3 u.p.p. wolności działania partii politycznych, ani w odniesieniu do zasady równości.

2.6.4. Rozważania dotyczące zasadności regulacji zawarte w punkcie IV.2.6.2. są aktualne również w kontekście rzekomego naruszenia nietykalności własności, stąd też nie wydaje się tutaj konieczne odrębne rozpatrywanie tego problemu.

2.7. Co do zasadności systemu sankcji za niedopełnienie obowiązku złożenia sprawozdania finansowego zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu partii politycznych:

2.7.1. Określenie rodzaju sankcji za naruszenie unormowanych w ustawie o finansowaniu partii politycznych zasady jawności finansów i zasady

odpowiedzialności finansowej mieści się w politycznych granicach swobody ustawodawcy.

2.7.2. Jak wyjaśniono w punkcie IV.2.5.3., rejestracja wszystkich kandydatów na stanowiska w organach przedstawicielskich służy zachowaniu równości szans w konkurencji politycznej. Na partiach politycznych, właśnie ze względu na ich status w austriackim porządku prawnym (zob. np. VfSlg. 14.803/1997, 18.603/2008, 19.860/2014; VfGH 13.12.2016, E 729/2016), ciąży szczególny społeczny obowiązek udostępnienia informacji publicznych ich dotyczących, zwłaszcza wtedy gdy partie te są reprezentowane w organach przedstawicielskich oraz wypłacana jest im subwencja z budżetu państwa.

2.7.3. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby ustawodawca – w prawnopolitycznych granicach swobody ustawodawczej – stworzył system regulacji oparty na przejrzystości finansowania partii politycznych oraz publicznej kontroli nad ich finansami, w którym to systemie odstępuje się częściowo od stosowania prawnych sankcji za niezgodne z prawem zachowanie i który – z uwagi na upublicznienie sprawozdań finansowych i z tym związaną większą jawność – ogranicza możliwość stosowania surowych sankcji tylko do przypadków złożenia niepoprawnego lub niekompletnego sprawozdania finansowego. Jest to o tyle spójne założenie, że akurat fakt zatajenia płatności i dochodów w ostatecznie ogłoszonym sprawozdaniu finansowym nie jest łatwo zauważalny. Dopiero po publicznym ogłoszeniu niezbędnych decyzji o nałożeniu grzywny przez Niezależny Trybunał Przejrzystości Finansowej Partii Politycznych, jako kary za naruszenie § 10 ust. 6 u.p.p., opinia publiczna może się przekonać, czy partia składająca sprawozdanie finansowe wykonuje w całości zobowiązania wynikające z przepisów ustawy o finansowaniu partii politycznych (w tym zakresie zob. także raport Izby Obrachunkowej, Sonderaufgaben des RH nach dem Parteiengesetz 2012, Bund 2015/10, s. 17 i n.). Warunkiem koniecznym dla zbadania, czy zachowana została dokładna zgodność z wymogami prawnymi, oraz wymierzenia kary za naruszenie wytycznych zawartych w przepisach ustawy o finansowaniu partii politycznych jest samo złożenie sprawozdania finansowego.

V. Rozstrzygnięcie

1. W zakresie obejmującym § 5 ust. 7 zd. 2, § 12 ust. 4 oraz § 13 ost. zd. u.p.p. wniosek oddalono.

2. W pozostałym zakresie wniosek odrzucono.

3. Zgodnie z § 19 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozstrzygnięcie zapadło na posiedzeniu niejawnym, bez konieczności przeprowadzania jawnej rozprawy ustnej.

Dominik Łukowiak – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego