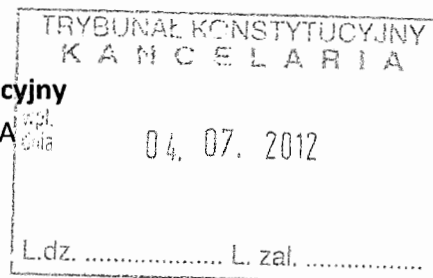


Warszawa, dnia 3 lipca 2012 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

al. J. Ch. Szucha 12A  
00-918 Warszawa



**Wnioskodawca:**

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji

*adres do korespondencji:*

DFL Legal Duda Flak Luty  
Adwokaci i Radca Prawny sp. p.  
ul. Wąchocka 1N  
03-934 Warszawa

**Organ, który wydał kwestionowane**

**akty normatywne:**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 2/4/6  
00-902 Warszawa

**Pozostali uczestnicy:**

Prokurator Generalny  
ul. Barska 28/30  
02-315 Warszawa

Sygn. akt K 14/12

**PISMO PROCESOWE WNIOSKODAWCY**

Działając w imieniu Wnioskodawcy (pełnomocnictwo w aktach sprawy), w drodze niniejszego pisma uzupełniam Wniosek z dnia 1 lutego 2012 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wybranych przepisów Ordynacji wyborczej, Ustawy o partiach politycznych oraz Kodeksu wyborczego (dalej: „**Wniosek**”) w ten sposób, że:

1. rozwijam argumentację prawną przemawiającą za koniecznością wydania przez Trybunał Konstytucyjny (dalej także: „TK”) orzeczenia w przedmiocie zgodności z

Konstytucją RP art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1<sup>1</sup> Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r., mimo iż wymienione wyżej przepisy Ordynacji wyborczej zostały formalnie uchylone;

2. uzupełniam wyjaśnienie celu przytoczenia w punktach 20-22, 34, 50-51 Wniosku przykładów z praktyki stosowania, odpowiednio, art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej oraz art. 36a ust. 3 Ustawy o partiach politycznych (dalej: „UPP”);
3. wskazuję, że ponieważ ze względu na istnienie dwóch równoległych linii orzeczniczych w tym zakresie, wzorzec kontroli art. 130 § 1, art. 110 § 7 zd. 2 oraz art. 495 §2 pkt 1 Kodeksu wyborczego w postaci zasady proporcjonalności może być wywodzony zarówno z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wskazanego we Wniosku), jak i z art. 2 Konstytucji RP, **z ostrożności dodatkowo**, oprócz podniesionych we wniosku innych zarzutów, **wnoszę o stwierdzenie, że art. 130 §1, art. 110 § 7 zd. 2 oraz art. 495 §2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm ) są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP;**
4. rozwijam uzasadnienie naruszenia przez art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej zasady określoności wchodzącej w skład zasad prawidłowej legislacji zgodnie z testem określoności wypracowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

#### **I. Dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją RP przepisów Ordynacji wyborczej objętych Wnioskiem mimo ich formalnego uchylecia**

1. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, TK umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym w sytuacji, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie jego konstytucyjności.
2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz nauce prawa za utrwalony należy uznać pogląd, zgodnie z którym uchylenie aktu normatywnego nie jest jednoznaczne z utratą mocy obowiązującej przez ten akt. Zgodnie z poglądem L. Garlickiego: *„W orzecznictwie Trybunału przyjęło się też, że utrata mocy obowiązującej nie zawsze musi nastąpić wraz z uchyceniem aktu normatywnego. Jeżeli taki akt można jeszcze stosować do orzekania o sytuacjach z przeszłości, to Trybunał uznaje, że częściowo zachował on*

---

<sup>1</sup> Odnośnie do art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej należy wskazać, że we Wniosku sformułowano dwa odrębne zarzuty dotyczące art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 9 sierpnia 2002 r. oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r. Dla zwiększenia przejrzystości wywodu, w niniejszym piśmie procesowym nie zachowano powyższego rozróżnienia.

*moc obowiązującą i że możliwe jest wydanie orzeczenia merytorycznego (np. orzeczenie z 5 stycznia 1998 r., p 2/97 i liczne następne).<sup>2</sup> W tym samym duchu wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, w tym w postanowieniu z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99, gdzie stwierdził m.in., że: „Utrata mocy obowiązującej w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest więc czymś z założenia innym niż uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych. Uchylenie nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego przepisu z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia „nowej” regulacji z poprzednio obowiązującą.” Uchylenie aktu normatywnego obejmującego przepisy, których zgodność z Konstytucją RP bada Trybunał Konstytucyjny nie oznacza zatem w każdym przypadku konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.*

3. Należy również stwierdzić, że nawet w sytuacji, gdy uchylenie aktu normatywnego doprowadziło do utraty mocy obowiązującej przez przepisy objęte wnioskiem konstytucyjnym, istnieje możliwość wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w przedmiocie tych przepisów. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej ustawy, a więc przepisu zobowiązującego TK do umorzenia postępowania w sytuacji, gdy zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez TK, nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji była potrzeba zapobieżenia sytuacji, gdy zaskarżony akt normatywny stracił moc obowiązującą w czasie rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku (skargi) o jego niekonstytucyjność, co bywało niekorzystne z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki.
4. Zgodnie z wykładnią art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętą w orzecznictwie TK, warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą, jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08: „Związek ten zachodzi, jeżeli:
  - *przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;*
  - *nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji*

---

<sup>2</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 369. Por. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, Państwo i Prawo z. 12/2000, s. 18-19.

*prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;*

- *ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony prawnej praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.*<sup>3</sup>
5. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny sformułował jednocześnie dwie reguły dotyczące stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
  6. Po pierwsze, zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 9/00 w sytuacji, gdy rezultaty analizy związku pomiędzy przepisem, który utracił moc obowiązującą a ochroną konstytucyjnych wolności lub praw nie są jednoznaczne, należy przyjąć swoistą dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą: *„W razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.*” Mimo, iż powyższa reguła odnosiła się pierwotnie do sytuacji, gdy kontrola konstytucyjna została zainicjowana w drodze złożenia skargi konstytucyjnej, w późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny odszedł od jej wąskiego pojmowania. Tytułem przykładu należy powołać cytowany już wyżej wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., w którym stwierdzono, że wątpliwości co do zaistnienia przesłanek do stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym należy: *„(...) tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy.*”
  7. Po drugie, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że w odniesieniu do danej sprawy istnieje konieczność ochrony konstytucyjnych wolności lub praw w drodze wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem przez TK niezgodności zaskarżonego aktu normatywnego lub jego części z Konstytucją RP. Jak wskazuje Z. Czeszejko-Sochacki: *„Z materiałów legislacyjnych wynika, że motywem nowelizacji w omawianym zakresie [tj. motywem zmiany polegającej na przyjęciu mechanizmu uregulowanego w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – przyp. PD] było stworzenie podstawy do wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji.*”, co nie oznacza jednak, iż stwierdzenie celowości objęcia kwestionowanego przepisu kontrolą na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przesądza już *per se* o kierunku rozstrzygnięcia.
  8. W podsumowaniu powyższych uwag należy stwierdzić, że (formalne) uchylenie przepisów objętych wnioskiem (skargą) konstytucyjnym nie oznacza automatycznie konieczności umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Po pierwsze, uchylenie przepisu poddanego kontroli konstytucyjnej nie oznacza w każdej sytuacji, że utracił on moc obowiązującą. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis

---

<sup>3</sup> Por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 55/03.

musi być uznany za obowiązujący: „(...) w takim zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych (tzw. ograniczona moc obowiązująca przepisu), a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane decyzje stosowania prawa (zob. np. wyrok z 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 120, s. 677, wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 259, s. 1290).”<sup>4</sup> Skoro przepis pomimo jego uchylecia nadal obowiązuje, to nie dochodzi do zrealizowania się dyspozycji art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a zatem umorzenie postępowania w tej sytuacji nie jest dopuszczalne. Po drugie, w przypadku, gdy następstwem uchylecia przepisu objętego wnioskiem (skargą) konstytucyjną jest utrata przez niego mocy obowiązującej, nadal istnieje możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Warunkiem dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją RP przepisów, które utraciły moc obowiązującą, jest jednak wykazanie ich związku z konstytucyjnymi wolnościami lub prawami. Należy w tym miejscu dodać, że art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może znaleźć zastosowanie zarówno w ramach kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej<sup>5</sup>.

9. We Wniosku (punkt pt. „Dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie objętym wnioskiem konstytucyjnym – moc obowiązująca kwestionowanych przepisów”) odnieśliśmy się do koncepcji ograniczonej mocy obowiązującej przepisu (por. np. punkt 4,9 Wniosku). Wnioskodawca przyjął bowiem, że mimo (formalnego) uchylecia kwestionowanych przepisów Ordynacji wyborczej zachowują one w pewnym zakresie i w odniesieniu do pewnych stanów faktycznych moc obowiązującą. Dodatkowo, dla uzasadnienia dopuszczalności wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w niniejszej sprawie Wnioskodawca powołuje się również *implicite* na art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – w punktach 13, 16 i 18 Wniosku wskazano mianowicie, że wydanie orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej jest konieczne dla ochrony praw jednostek, w szczególności prawa własności.
10. W drodze niniejszego pisma procesowego Wnioskodawca pragnie doprecyzować uzasadnienie Wniosku w ten sposób, że podstawą do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności przepisów Ordynacji wyborczej objętych Wnioskiem (art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r.) jest ich dalsze obowiązywanie pomimo formalnego uchylecia. Jedynie na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że w następstwie uchylecia wymienionych przepisów doszło do utraty ich mocy obowiązującej, Wnioskodawca wskazuje, że w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale

---

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00.

<sup>5</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08.

Konstytucyjnym, gdyż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.

11. Wykładnia art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi jeden z trudniejszych problemów orzecznictwa konstytucyjnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08: *„Szukając rozwiązania tego problemu [wykładni art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – przyp. PD], TK przyjął wąską wykładnię pojęcia „przepisu uchylonego”, a zarazem szeroką wykładnię pojęcia „przepisu obowiązującego”, zgodnie z którą uchylony przepis uważa się dopóty za obowiązujący, dopóki może on wywoływać skutki prawne.”* Przez *„możność wywołania skutków prawnych”* przez określony przepis prawny (normę prawną) należy rozumieć taką jego właściwość, że skutek zastosowania tego przepisu (normy) może dojść do powstania zmian w sytuacji prawnej określonego podmiotu, a zatem w sytuacji, która jest wyznaczona przez obowiązujący system prawny. Przykładem zmiany w sytuacji prawnej podmiotu będącej następstwem zastosowania przepisu prawnego (normy prawnej) jest orzeczenie w odniesieniu do tego podmiotu sankcji w przypadku, gdy wykonanie naruszonego obowiązku określonego w tym przepisie (normie) było obwarowane sankcją. O możliwości wywołania skutków prawnych należy mówić także w sytuacji, gdy zastosowanie określonego przepisu (normy) w przeszłości wpływa aktualny stan praw i obowiązków, a więc na kontekst normatywny funkcjonowania danego podmiotu.
12. W drodze Wniosku Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę zgodności z Konstytucją RP m.in. przepisów art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r. Wymienione przepisy zostały formalnie uchylone z dniem 1 sierpnia 2011 r. przez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.). Zgodnie z uwagami zawartymi w punkcie 2 powyżej nie oznacza to, że postępowanie wszczęte na skutek złożenia Wniosku podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie odnoszącym się do zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej. Przepisy art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r. zachowały bowiem moc obowiązującą, na co wskazują poniższe uwagi.
13. Uchwałą z dnia 28 lutego 2002 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) odrzuciła sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego (dalej: „Sprawozdanie”) z uwagi na rzekome nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania środków na kampanię wyborczą prowadzoną przez tę partię w związku z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP, które odbyły się 23 września 2001 r. Podstawą do odrzucenia Sprawozdania było stwierdzenie przez PKW, że wśród wpłat wniesionych na rachunek

bankowy założony przez PSL dla celów prowadzenia kampanii wyborczej część stanowiły wpłaty gotówkowe dokonane przez osoby fizyczne przeważnie przekazami pocztowymi. W ocenie PKW działanie takie stanowiło naruszenie art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego tej partii tworzonego na podstawie ustawy o partiach politycznych. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że wpłat osób fizycznych na powyższy rachunek bankowy nie można uznać za wpłaty na fundusz wyborczy, gdyż dla tego funduszu powinien zostać założony rachunek odrębny od innych rachunków bankowych partii (art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Ponadto, wpłaty dokonane przez osoby fizyczne w drodze przekazów pocztowych nie mieszczą się w katalogu dopuszczalnych form finansowania komitetu wyborczego określonych w art. 113 ust. 3 Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

14. W dniu 13 października 2003 r. PKW wystąpiła do Sąd Okręgowy w Warszawie z wnioskiem o orzeczenie na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych przyjętych przez PSL wbrew przepisom określającym zasady gospodarki finansowej komitetu wyborczego. Postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt II C 4/06 wniosek powyższy został oddalony. Na skutek apelacji wniesionej przez PKW Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09 zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że orzekł w stosunku do Polskiego Stronnictwa Ludowego przepadek na rzecz Skarbu Państwa kwoty 9.422.255,84 zł wraz z odsetkami od dnia 23 kwietnia 2002 r. Powyższe rozstrzygnięcie doprowadziło do podjęcia czynności zmierzających do wyegzekwowania od PSL kwoty 9.422.255,84 zł. Ponadto, na podstawie art. 126 ust. 1 Ordynacji wyborczej PSL został pozbawiony dotacji podmiotowej za rok 2002 oraz subwencji za lata 2002-2005 w wysokości 40.999.000,00 zł.
15. Należy podkreślić, że przytoczenie w punktach 14 i 15 powyżej określonych rozstrzygnięć organów stosujących prawo nie służy temu, aby Trybunał Konstytucyjny dokonał weryfikacji ich legalności czy prawidłowości. Z zaprezentowanych wyżej uwag wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że obecna sytuacja prawna Polskiego Stronnictwa Ludowego jest nadal kształtowała przez formalnie uchylone przepisy Ordynacji wyborczej. Oznacza to, że przepisy Ordynacji wyborczej objęte Wnioskiem (art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r.) przynajmniej w tym zakresie i przynajmniej w odniesieniu do sytuacji prawnej Polskiego Stronnictwa Ludowego zachowały moc obowiązującą, a zatem umorzenie niniejszego postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest uzasadnione. Warto również wskazać, że w przedmiocie należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia 11 sierpnia 2009 r.,

sygn. akt I ACa 378/09 została wydana w dniu 5 stycznia 2012 r. decyzja nr FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982, którą Minister Finansów rozłożył przedmiotową kwotę na 20 kwartalnych rat.

16. Dodatkową okolicznością, która potwierdza, że przepisy Ordynacji wyborczej objęte Wnioskiem w dalszym ciągu obowiązują, mimo ich formalnego uchylecia, jest to, że wyrażają one normy prawne nadal stanowiące część systemu prawa (tzw. powtórzenie prawa).
17. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za utrwalony należy uznać pogląd, zgodnie z którym przedmiotem kontroli w ramach postępowania toczącego się przed TK jest norma prawna, a nie przepis prawny, który stanowi tylko jednostkę zdaniową czy redakcyjną aktu normatywnego służącą formalnemu wyrażeniu normy prawnej<sup>6</sup>. Pogląd ten jest akceptowany również w doktrynie prawa konstytucyjnego. Jak wskazuje A. Mączyński: „Wprawdzie wskazanie przedmiotu i wzorca kontroli następuje przez oznaczenie przepisu i aktu normatywnego, którego przepis ten jest częścią, ale w istocie rzeczy przedmiotem i wzorcem kontroli nie są fragmenty tekstu aktu normatywnego, ale wyrażone w nich normy prawne. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku wyroków zwanych zakresowymi lub interpretacyjnymi.”<sup>7</sup> Podobnie L. Garlicki stwierdza, że wśród głównych funkcji Trybunału Konstytucyjnego należy wymienić: „(...) kontrolę norm, to znaczy orzekanie o zgodności aktów normatywnych (zawartych w nich norm) z aktami (normami) wyższego rzędu.”<sup>8</sup> Skoro przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest pewna treść normatywna to dopiero jej definitywne usunięcie z systemu prawnego pozwala na ustalenie, że nie zachodzi już potrzeba dokonania kontroli jej konstytucyjności. W sytuacji, gdy kwestionowana norma pojawia się zarówno w przepisach formalnie uchylonych, jak i obowiązujących stanowiących jedynie ich powtórzenie, nie jest dopuszczalne umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>9</sup>.
18. Należy zauważyć, że szereg norm prawnych określających zasady organizacji gospodarki finansowej komitetów wyborczych, które zgodnie z Wnioskiem powinny zostać poddane konfrontacji z wartościami konstytucyjnymi, opiera się zarówno o uchylone (formalnie) przepisy Ordynacji wyborczej, jak i obowiązujące (formalnie) przepisy Kodeksu wyborczego. Artykuł 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej odpowiada treściowo art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego. Artykuł 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej został powtórzony, z

<sup>6</sup> Por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 1992 r., sygn. akt K 13/91, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 1996 r., sygn. akt U 8/95.

<sup>7</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (red.) M. Zubik, Warszawa 2006, s. 100.*

<sup>8</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2006, s. 366.*

<sup>9</sup> Szerokie uzasadnienie koncepcji, zgodnie z którą uchylenie aktu normatywnego nie przesądza o utracie mocy obowiązującej normy prawnej stanowiącej element wspólny przepisów starych i nowych zawiera zdanie odrębne sędziiego TK Marka Sajfana do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98.



pewnymi zmianami, w art. 134 § 1 Kodeksu wyborczego zaś art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej w art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego. Podobnie przepisy sankcyjne zabezpieczające prowadzenie gospodarki finansowej komitetu wyborczego zgodnie z zasadami określonymi w prawem wyborczym zostały w szerokim zakresie powtórzone. Artykuł 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej przewidujący przepadek na rzecz Skarbu Państwa korzyści uzyskanych z naruszeniem prawa wyborczego został powtórzony w art. 149 § 1 Kodeksu wyborczego. Regulacja art. 148 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego przewidująca utratę części dotacji oraz subwencji w razie odrzucenia sprawozdania finansowego (wyborczego) różni się co prawda od rozwiązania przyjętego w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, który stanowił o utracie dotacji oraz subwencji w razie odrzucenia sprawozdania wyborczego, ale należy podkreślić, że istota sankcji pozostaje niezmienna zaś jej dolegliwość tylko nieznacznie zmniejszona. W sytuacji, gdy nowa regulacja prawna (Kodeks wyborczy) wyraża normy analogiczne do norm będących przedmiotem niniejszego postępowania (Ordynacja wyborcza) umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny nie jest zasadne.

19. W drodze niniejszego pisma procesowego Wnioskodawca wskazuje, że podstawą do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przepisów Ordynacji wyborczej objętych Wnioskiem (art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r.) jest ich dalsze (częściowe) obowiązywanie. O dalszym obowiązywaniu zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej, mimo ich formalnego uchylecia, świadczy okoliczność, że nadal kształtują one sytuację prawną jednej z partii politycznych (Polskiego Stronnictwa Ludowego), tj. wywierają one skutki prawne w zakresie sytuacji prawnej tej partii.
20. Jedynie na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że w następstwie uchylecia wymienionych wyżej przepisów Ordynacji wyborczej doszło do utraty ich mocy obowiązującej, a więc ich całkowitego usunięcia z systemu prawnego, Wnioskodawca wskazuje, że w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.
21. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy skorzystanie z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy wzorce kontroli powołane przez wnioskodawcę lub podmiot składający skargę konstytucyjną obejmują przepisy (normy) określające konstytucyjne wolności lub prawa. Podstaw dla odpowiedzi twierdzącej na ten problem można dopatrywać się w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07. Postanowieniem tym TK umorzył postępowanie w przedmiocie kontroli konstytucyjności § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na

wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 229, poz. 2273, ze zm.) m.in. z tego powodu, że: „(...) art. 92 ust. 1 Konstytucji, wskazany w niniejszej sprawie jako jedyny wzorzec kontroli konstytucyjności, nie formułuje bezpośrednio żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego.”

22. Pogląd przeciwny, a zatem dopuszczający orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nawet w sytuacji, gdy wśród wzorców kontroli brak przepisów (norm) określających konstytucyjne wolności lub prawa, zdaje się być jednak bardziej uzasadniony. Znajduje on również oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym w wyroku TK z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08, który został wydany w odniesieniu do nieobowiązujących aktów normatywnych, choć wartością konstytucyjną w świetle, której doszło do ich oceny była wyłącznie zasada legalizmu wywodzona z art. 7 Konstytucji RP (w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasada praworządności i legalizmu opierająca się o art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL. Ponadto, wśród przesłanek otwierających drogę do zastosowania art. 39 ust. 3 Konstytucji RP, scharakteryzowanych w punkcie 4 powyżej, znajduje się wymóg, aby przepis będący przedmiotem oceny zawierał treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Związek z prawami i wolnościami konstytucyjnymi wyraża się więc w ramach przedmiotu kontroli, a niekoniecznie w zakresie samego wzorca kontroli.
23. Z uwagi na powyższe ustalenia Wniosek nie powołuje przepisów określających konstytucyjne wolności i prawa człowieka wśród wzorców kontroli przepisów Ordynacji wyborczej. Nie oznacza to jednak, że Wnioskodawca nie dostrzegł związku zaskarżonych przepisów (norm) ze sferą konstytucyjnie chronionych wartości i praw. W odniesieniu do każdego z zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej znajduje się we Wniosku teza, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, w szczególności prawa własności. W punkcie 8 Wniosku dotyczącym art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej wskazano, że: „(...) wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest więc konieczne, w szczególności, dla ochrony konstytucyjnego prawa własności.” Zdanie to zostało powtórzone w punkcie 13 Wniosku również w odniesieniu do art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej. W punkcie 16 Wniosku, który służy uzasadnieniu dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, jak również w punkcie 18 Wniosku dotyczącym art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej wskazano: „Należy więc podkreślić, że wydanie orzeczenia jest uzasadnione koniecznością ochrony praw jednostek (w szczególności, prawa własności).”
24. Jak wskazuje doktryna prawa konstytucyjnego: „TK interpretuje przepis wskazany jako wzorzec kontroli z uwzględnieniem innych związanych z nim przepisów konstytucyjnych. Kieruje się więc założeniem, że wykładnia przepisu Konstytucji wymaga zawsze

*uwzględnienia pełnego kontekstu konstytucyjnego.*<sup>10</sup> Pełen kontekst konstytucyjny oceny objętych wnioskiem przepisów Ordynacji wyborczej wymaga z pewnością uwzględnienia konstytucyjnych regulacji dotyczących ochrony własności, także w sytuacji, gdy przepisy te nie zostały powołane jako wzorce kontroli. Rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przywołane w punktach 22-23 powyżej każą jednak, choćby z ostrożności, powołać art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorce kontroli art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r.

25. Artykuł 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 i 2 w zw. z art. 126 ust. 1 i art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej naruszają istotę prawa własności zarówno w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz naruszają art. 21 ust. 2 Konstytucji RP określający warunki wywłaszczenia w ten sposób, że stanowią podstawę wywłaszczenia (pozbawienia własności lub innych praw majątkowych), choć są sprzeczne z licznymi wartościami konstytucyjnymi wskazanymi osobno w odniesieniu do każdego przepisu we Wniosku. Okoliczność, że zaskarżone przepisy Ordynacji wyborczej określające zasady gospodarki finansowej komitetu wyborczego są sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi powoduje, że ingerencja w prawo własności oraz inne prawa majątkowe partii politycznej, którą te przepisy umożliwiają, ma znamiona bezprawnego wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), a zatem również niezgodnej z prawem ingerencji w istotę prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Należy zwrócić uwagę, że naruszenie istoty prawa własności (wywłaszczenie) jest możliwe tylko i wyłącznie z uwagi na szczególną regulację art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, która określa warunki takiej ingerencji.
26. Okoliczność, że grupa przepisów Ordynacji wyborczej dotycząca finansowania kampanii wyborczej nie spełnia standardów konstytucyjnych, w tym w ten sposób, że umożliwia bezprawną ingerencję w prawo własności, pociąga za sobą również konsekwencje dotyczące oceny konstytucyjności art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Część zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej stanowi źródło obowiązków, których wykonanie jest zabezpieczone sankcją określoną w art. 126 ust. 1 i 2 oraz 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, co oznacza, że wskazują na stany faktyczne powodujące konieczność orzeczenia przez sąd przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości, jak również odebrania prawa do subwencji i dotacji. Ze względu na istnienie powyższego związku następstwem uznania niekonstytucyjności przepisów sankcjonowanych musi być uznanie niekonstytucyjności przepisów sankcjonujących. Należy podkreślić, że w odniesieniu art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej naruszenie praw i wolności konstytucyjnych jest tym wyraźniejsze, że to

---

<sup>10</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (red.) M. Zubik, Warszawa 2006, s. 100.*

właśnie ich zastosowanie, a więc orzeczenie sankcji w nich określonej stanowi bezpośrednią ingerencję w prawo własności oraz inne prawa majątkowe partii politycznej.

27. Trybunał Konstytucyjny dysponuje możliwością wydania w niniejszej sprawie (w odniesieniu do zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej) orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym co wynika nie tylko z faktu, że przepisy te wykazują związek ze sferą konstytucyjnie chronionych wolności i praw. W niniejszej sprawie spełnione zostały również pozostałe przesłanki warunkujące dopuszczalność wydania orzeczenia o przepisach (normach) nieobowiązujących określone w orzecznictwie TK. W odniesieniu do przepisów Ordynacji wyborczej objętych Wnioskiem nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim utraciły one moc obowiązującą. Jedynie uznanie tych przepisów za niekonstytucyjne pozwoliłoby na uruchomienie właściwej procedury służącej przywróceniu ochrony praw partii politycznych naruszonych w następstwie stosowania tych przepisów stosownie do regulacji art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że eliminacja zaskarżonych przepisów z systemu prawnego będzie środkiem skutecznym dla przywrócenia ochrony praw partii politycznych naruszonych w czasie ich obowiązywania, gdyż pozwoli na wznowienie postępowania w przedmiocie przepadku korzyści majątkowych zgodnie z art. 401<sup>1</sup> KPC, który stanowi, że w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, można żądać wznowienia postępowania. Ponadto, kwota dotacji oraz subwencji mogłyby być nadal dochodzone od Skarbu Państwa, gdyż roszczenie o ich wypłatę nie uległo przedawnieniu.
28. Tylko dla porządku należy zauważyć, że w niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego wiąże się koncepcję powtórzenia normy (por. punkty 17-19 powyżej) nie z dalszym obowiązywaniem przepisów (formalnie) derogowanych, ale z warunkami dopuszczalności zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W wyroku z dnia 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *„Taka kontrola [tj. kontrola konstytucyjna oparta o art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – przyp. PD] jest zwłaszcza wskazana mimo derogacji kontrolowanego przepisu, w dwóch okolicznościach. (...) Po drugie, (...), gdy kwestionowana norma pojawia się także w przepisach obowiązujących, jako element wspólny przepisów dawnych i nowych (powtórzenie normy).”* W razie zaakceptowania tego poglądu uwagi zawarte w punktach 17-19 powyżej stanowią również uzasadnienie dla zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
29. W podsumowaniu powyższych rozważań należy raz jeszcze podkreślić, że w drodze niniejszego pisma procesowego Wnioskodawca pragnie doprecyzować Wniosek w ten sposób, że podstawą do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności

przepisów Ordynacji wyborczej objętych Wnioskiem (art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r.) jest ich dalsze obowiązywanie pomimo formalnego uchylecia. Jedynie na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że w następstwie uchylecia wymienionych przepisów doszło do utraty ich mocy obowiązującej, Wnioskodawca wskazuje, że w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.

## II. Cel przytoczenia przykładów z praktyki stosowania zaskarżonych przepisów

30. W punktach 20-22, 34 oraz 50-51 Wniosku powołane zostały przykłady z praktyki stosowania, odpowiednio, art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej oraz art. 36a ust. 3 UPP. Wnioskodawca pragnie podkreślić, że w drodze Wniosku nie zmierza do zainicjowania kontroli przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości wykładni tych przepisów czy też kontroli określonej praktyki ich stosowania przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz organy administracji publicznej.
31. Zgodnie z poglądem akceptowanym w orzecznictwie TK oraz doktrynie prawa konstytucyjnego właściwym przedmiotem kontroli konstytucyjnej są normy prawne wyrażone w akcie normatywnym, a nie przepisy prawne, które stanowią jedynie jednostkę redakcyjną tekstu prawnego (por. również punkt 18 powyżej). Powołanie w punktach 20-22, 34 oraz 50-51 Wniosku aktów stosowania prawa, w tym uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 lutego 2002 r. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 1/02, służy jedynie ustaleniu norm prawnych zawartych w zaskarżonych przepisach Ordynacji wyborczej, a zatem właściwego przedmiotu kontroli konstytucyjnej **zgodnie z koncepcją tzw. „rzeczywistej treści”**.
32. Jak wskazuje A. Mączyński: *„Wprawdzie wskazanie przedmiotu i wzorca kontroli następuje przez oznaczenie przepisu i aktu normatywnego, którego przepis ten jest częścią, ale w istocie rzeczy przedmiotem i wzorcem kontroli nie są fragmenty tekstu aktu normatywnego, ale wyrażone w nich normy prawne.”*<sup>11</sup> Przedmiotem Wniosku jest kontrola konstytucyjności „rzeczywistej treści” m.in. art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej oraz art. 36a ust. 3 UPP. Zgodnie z rozumieniem tych przepisów, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym i praktyce organów stosujących prawo, środki pieniężne komitetu wyborczego

<sup>11</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (red.) M. Zubik, Warszawa 2006, s. 100.*

i funduszu wyborczego muszą być gromadzone na osobnych rachunkach bankowych a dokonywanie wpłat na rzecz komitetu wyborczego w formie przekazu pocztowego na Poczcie Polskiej albo wpłat w placówce banku jest zabronione.

33. Powołując przykłady aktów stosowania zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej i UPP Wnioskodawca kierował się uwagami sformułowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym w wyroku z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07: *„Trybunał w swoim orzecznictwie kieruje się generalną zasadą respektowania jednolitej wykładni badanego przepisu ustalonej w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza w orzeczeniach najwyższych instancji sądowych (Naczelnego Sądu Administracyjnego czy SN). Dlatego niejednokrotnie podkreślał, że nie ocenia prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo (zob. wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96). Skoro jednak rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania, to przy kontroli konstytucyjności jako punkt wyjścia Trybunał przyjmuje takie ich rozumienie, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym. Jeśli zaś interpretacja danego przepisu znalazła jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie SN bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten w praktyce nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128).”* Należy także przywołać wyrażony w nauce prawa konstytucyjnego i potwierdzony orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że: *„(...) problem prawidłowości interpretowania prawa znajduje się poza zasięgiem kognicji Trybunału Konstytucyjnego (np. postanowienie z dnia 25 sierpnia 2000 roku, Ts 33/00), chyba że niejasny sposób sformułowania przepisu prowadzi do takich rozbieżności interpretacyjnych, że narusza to konstytucję (wyrok z dnia 10 lipca 2000 roku, SK 12/99).”*<sup>12</sup>
34. Przywołanie we Wniosku aktów stosowania zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej było tym bardziej uzasadnione, że przepisy te zostały (formalnie) uchylone przed dniem wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w przedmiocie ich zgodności z Konstytucją RP. Zgodnie ze stanowiskiem Wnioskodawcy przepisy te nadal obowiązują, a jedynie w przypadku uznania przez TK, że utraciły moc obowiązującą konieczne będzie skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnień określonych w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2007 r., sygn. akt P 20/06: *„Ustalając wykładnię przepisów ustawy, należy (...) wziąć pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo sądowe. Przy badaniu konstytucyjności przepisów ustawy, zwłaszcza przepisów, które utraciły moc*

---

<sup>12</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 376.

*obowiązującą, nie można ustalać wykładni tych przepisów w oderwaniu od ich interpretacji przyjmowanej w orzecznictwie.”*

35. W podsumowaniu powyższych uwag należy stwierdzić, że powołanie w punktach 20-22, 34 oraz 50-51 Wniosku aktów stosowania prawa nie zmierza do zainicjowania kontroli przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości wykładni zaskarżonych przepisów Ordynacji wyborczej oraz UPP czy też kontroli określonej praktyki ich stosowania przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz organy administracji publicznej. Celem Wnioskodawcy było ustalenie norm prawnych zawartych w tych przepisach, a zatem właściwego przedmiotu kontroli konstytucyjnej zgodnie z koncepcją tzw. „rzeczywistej treści”.

**III. Podstawy normatywne dla zasady proporcjonalności stanowiącej wartość konstytucyjną w świetle której należy ocenić art. 130 § 1, art. 110 § 7 zd. 2 oraz art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego**

36. Zgodnie z treścią Wniosku, art. 130 § 1, art. 110 § 7 zd. 2 oraz art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego są niezgodne z zasadą proporcjonalności, przy czym jako podstawę dla obowiązywania przedmiotowej zasady wskazano wyłącznie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W drodze niniejszego pisma Wnioskodawca pragnie wskazać, że wzorzec kontroli w postaci zasady proporcjonalności został w odniesieniu do wymienionych przepisów Kodeksu wyborczego, zgodnie z tezami prezentowanymi w jednej z linii orzeczniczych TK, wyprowadzony z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, choć Wnioskodawca zdaje sobie sprawę z istnienia innej, równoległej linii orzeczniczej, zgodnie z którą zasada proporcjonalności jako wzorzec kontroli może być wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynie w powiązaniu z przepisem określającym konstytucyjną wolność lub prawo, a nie samodzielnie, a w pozostałych przypadkach powinna być wywodzona z art. 2 Konstytucji. Ostrożność procesowa nakazuje w tym przypadku uznać zasadność uzupełnienia Wniosku w zakresie wzorca kontroli art. 130 § 1, art. 110 § 7 zd. 2 oraz art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego również o art. 2 Konstytucji RP.

37. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte zagadnienie właściwej podstawy normatywnej dla zasady proporcjonalności w sytuacji, gdy wnioskodawca lub podmiot składający skargę konstytucyjną kwestionuje nałożenie obowiązku jako nieproporcjonalne bez powiązania tego zarzutu z konkretnymi wolnościami lub prawami chronionymi konstytucyjnie.

38. Zgodnie z jedną z linii orzeczniczych TK, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest przepisem wskazującym wyłącznie warunki ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Oznacza to, że może on stanowić wzorzec kontroli (źródło zasady proporcjonalności) jedynie w powiązaniu z przepisem określającym konstytucyjną wolność lub prawo, a nie samodzielnie. Natomiast w sytuacji, gdy kwestionowane są

przepisy (normy) określające obowiązki bez powiązania tego zarzutu z konkretnym prawem lub wolnością konstytucyjną, właściwym wzorcem kontroli (źródłem zasady proporcjonalności) jest art. 2 Konstytucji RP. Pogląd powyższy został wyrażony m.in. w wyroku z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *„Znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym jedynie takie ograniczenia, które są konieczne dla realizacji wymienionych w tym przepisie celów. Zasada ta, stanowiąca zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego element państwa prawnego, ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. Zatem także przepisy określające zakres obowiązków ciążących na takich osobach podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności, której podstawę w tej sferze stanowi ogólna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).”*

39. Mimo iż w cytowanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o nieproporcjonalności nałożonego obowiązku w oparciu o art. 2 Konstytucji RP wskazał jednocześnie na możliwość przyjęcia odmiennej ścieżki argumentacyjnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił mianowicie, że: *„(...) zasada proporcjonalności odnosi się (...) nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale także do nakładania na nią obowiązków. Każdy obowiązek nałożony przez prawo na człowieka i obywatela jest jednocześnie pewnym ograniczeniem jego wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy stanowi również ingerencję w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa.”* Ograniczenia zasady wolności realizują się co do zasady przez ograniczenia w korzystaniu z poszczególnych wolności i praw, a ograniczenia te podlegają kontroli z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>13</sup>. Skoro jednak nałożenie obowiązku prowadzi do ograniczenia wolności bez ingerencji w konkretne prawo lub wolność nie powinno to zwalniać z konieczności jego oceny w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
40. Stanowisko, zgodnie z którym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może stanowić samodzielny wzorzec kontroli (źródło zasady proporcjonalności) także w sytuacji, gdy wnioskodawca lub podmiot składający skargę konstytucyjną kwestionuje nałożenie obowiązku jako nieproporcjonalne bez powiązania tego zarzutu z konkretnymi wolnościami lub prawami chronionymi konstytucyjnie, znajduje potwierdzenie w konsekwentnej linii orzeczniczej TK wskazującej na to, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP statuuje zasadę proporcjonalności bez konieczności odwoływania się do art. 2 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *„(...) analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę*

---

<sup>13</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 369.



*proporcjonalności statuuje w sposób samodzielny i całościowy przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przy precyzowaniu układu odniesienia dla kontroli zgodności unormowań ustawowych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności podstawowe znaczenie ma dziś tylko art. 31 ust. 3 konstytucji.”* Podobnie w wyroku TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 czytamy, że: *„Wobec jego [tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – przyp. PD] obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami (...).”* W wyroku z dnia 25 października 2004 r., sygn. akt SK 33/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził kategorycznie, że: *„Nie ma (...) potrzeby przywoływania art. 2 Konstytucji w kontekście zasady proporcjonalności, gdyż tę „statuuje w sposób pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3. (...).”*

41. Podstawowe znaczenie w odniesieniu do analizowanego zagadnienia należy przyznać wyrokowi TK z dnia 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99, którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął o zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej nakładających na kontrolowanego obowiązek nieodpłatnego wykonania czynności w nich określonych. Przedmiotem oceny konstytucyjnej były przepisy nakładające obowiązki zaś wśród wzorców kontroli wnioskodawca (Rzecznik Praw Obywatelskich) powołał zarówno art. 2, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że powołane wzorce nie zostały powiązane z naruszeniem konkretnych wolności lub praw konstytucyjnych. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *„(...) zarzut naruszenia zasady proporcjonalności w niniejszej sprawie Trybunał badał przede wszystkim w ramach zakreślonych przepisem art. 31 ust. 3 konstytucji.”* W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny nawiązał również do innych orzeczeń, w których stwierdzono, że: *„ (...) w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji”.*
42. W ocenie Wnioskodawcy w orzecznictwie TK lepiej ugruntowany jest pogląd o samodzielności art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako źródła zasady proporcjonalności i to nawet w sytuacji, gdy wnioskodawca lub podmiot składający skargę konstytucyjną kwestionuje nałożenie obowiązku jako nieproporcjonalne bez powiązania tego zarzutu z konkretnymi wolnościami lub prawami chronionymi konstytucyjnie. Niemniej z uwagi na istniejące rozbieżności, z ostrożności, Wnioskodawca pragnie wskazać, że wzorzec kontroli w postaci zasady proporcjonalności może być w odniesieniu do wymienionych

przepisów Kodeksu wyborczego wyprowadzony zarówno z art. 31 ust. 3, jak i z art. 2 Konstytucji RP. Z uwagi na treść Wniosku oznacza to zasadność jego uzupełnienia w zakresie wzorca kontroli art. 130 § 1, art. 110 § 7 zd. 2 oraz art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego również o art. 2 Konstytucji RP.

**IV. Uzupełnienie uzasadnienia naruszenia przez art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej zasady określoności zgodnie z tzw. testem określoności**

43. Istotną wartością konstytucyjną, która zgodnie z treścią Wniosku stanowi wzorzec kontroli art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jak również art. 126 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej jest zasada określoności prawa wywodzona z zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP). Uzasadnienie Wniosku zawiera odpowiednią argumentację prawną przemawiającą za niekonstytucyjnością wymienionych przepisów, celowe wydaje się dodatkowo jej uzupełnienie zgodnie z tzw. testem określoności przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.
44. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09: „(...) *na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.*” W wyroku z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06 Trybunał Konstytucyjny również wskazał na trójdzielny formułę testu określoności, którego przeprowadzenie pozwala na stwierdzenie czy dana regulacja narusza standardy konstytucyjne: „*Zasady te [zasada określoności prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, a także ochrony zaufania do państwa i prawa – przyp. PD] nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.*” Analiza dorobku orzeczniczego TK w zakresie zasady określoności prawa, a przede wszystkim praktyki stosowania tzw. testu określoności pozwala na bliższe sprecyzowanie poszczególnych jego elementów.
45. Pierwszym z kryteriów określoności prawa jest precyzyjność regulacji prawnej, przez którą należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie danej kultury

prawnej. Jako drugie kryterium określoności prawa należy wskazać jasność przepisu, która to cecha oznacza komunikatywność przepisu względem jego adresatów. Jasność przepisu pełni istotną funkcję gwarancyjną, gdyż jej brak pociąga bowiem za sobą w istocie niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawia jej ukształtowanie organom stosującym prawo<sup>14</sup>. Trzecim kryterium określoności prawa zgodnie z testem określoności jest poprawność przepisów prawa, która oznacza zgodność z wymogami prawidłowej legislacji o charakterze technicznym. Należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00 zaznaczył: „*Niewątpliwie ZTP [zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: „ZTP”) – przyp. PD] stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.*”

46. Odnosząc powyższe uwagi do niektórych przepisów Ordynacji wyborczej objętych Wnioskiem, tj. art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jak również art. 126 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, należy stwierdzić, że nie spełniają one testu określoności, a zatem naruszają zasadę określoności mającą podstawę normatywną w art. 2 Konstytucji RP.
47. Zgodnie ze stanowiskiem organów stosujących prawo, z art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej wynika reguła nakazująca, aby rachunek komitetu wyborczego był rachunkiem odrębnym od innych rachunków partii politycznej, w tym od rachunku funduszu wyborczego. Powyższe przepisy nie spełniają kryterium precyzyjności regulacji prawnej, gdyż dopuszczają odmienną interpretację, zgodnie z którą dla komitetu wyborczego musi co prawda być prowadzony rachunek bankowy, ale rachunek ten nie musi być koniecznie wyodrębniony od innych rachunków partii politycznej. Druga z przedstawionych interpretacji art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej nie jest w żadnym wypadku dowolna, ale posiada uzasadnienie w celach wprowadzonej regulacji. Zagwarantowanie jawności finansowania partii politycznej nie wymaga prowadzenia osobnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego oraz funduszu wyborczego, gdyż interes publiczny może być zabezpieczony w sposób wystarczających w drodze kontroli tytułu pod jakimi wpłaty są dokonywane oraz prowadzenie wyodrębnionej rachunkowości dla tego samego konta. W odniesieniu do wymienionych wyżej przepisów nie sposób mówić również o spełnieniu przesłanki jasności. O braku komunikatywności względem adresatów normy przesądza okoliczność, że w początkowej fazie ich obowiązywania wiele podmiotów nie wiedziało w jaki sposób poprawnie ustalić sposób wykonania obowiązku w nich określonego. Ponadto, przepisy art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej naruszają standard poprawności

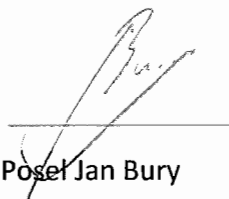
---

<sup>14</sup> Por. m.in. wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06.

przepisów prawa, w szczególności §6 ZTP, który wymaga, aby sposób redakcji przepisów pozwalał adresatom norm w nich zawartych na odczytanie intencji prawodawcy.

48. Naruszenie określoności prawa przez art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej należy wiązać przede wszystkim z naruszeniem kryterium precyzyjności przepisu w ten sposób, że nie zostały dokładnie określone obowiązki, których naruszenie może skutkować orzeczeniem przypadku korzyści majątkowych, jak również pozbawieniem prawa do dotacji i subwencji. Zgodnie ze stanowiskiem TK zawartym w wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 wymóg precyzyjności jest spełniony wówczas, gdy zapewniona jest: „(...) jego jednolita wykładnia i stosowanie.” W tym miejscu należy przypomnieć, że Sąd Okręgowy w Warszawie w postanowieniu z dnia 27 listopada 2008 r., II C 4/06 nie przychylił się do stanowiska PKW i oddalił wniosek o orzeczenie przypadku korzyści majątkowych na rzecz Skarbu Państwa. Postanowienie to zostało następnie zmienione na skutek apelacji wniesionej przez PKW przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09. Niezależnie od rozstrzygnięcia zagadnienia charakteru prawnego przedmiotowych sankcji należy również wskazać na naruszenie kryterium poprawności polegające na odesłaniu w celu ustalenia bezprawności do przepisów, które nie formułują zakazów lub nakazów w sposób dostatecznie wyraźny (por. § 75 i n. ZTP).
49. Należy dodać, że wyodrębnienie przez ustawodawcę wolności tworzenia i działania partii politycznych z ogólnej wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP) i ujęcie jej w ramy zasady ustrojowej (art. 11 Konstytucji RP) powoduje szczególne konsekwencje w zakresie dbałości o poprawność legislacyjną regulacji dotyczących statusu partii politycznych. Nakaz absolutnej wyłączności ustawy, którym objęte są również uregulowania dotyczące statusu partii politycznych, nie wiąże się tylko z koniecznością formalnego uregulowania pewnych materii w akcie o randze ustawy, ale również z podwyższonymi wymaganiami w zakresie określoności prawa. W wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: *„Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane ‘tylko w ustawie’.* Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny.”

50. W podsumowaniu powyższych uwag należy wskazać, że ocena art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jak również art. 126 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej zgodnie z tzw. testem określoności wskazuje jednoznacznie na sprzeczność tych przepisów z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.



Posel Jan Bury

*Umocowany przedstawiciel Grupy Posłów na Sejm*

*do występowania przez Trybunałem Konstytucyjnym*

**Załączniki:**

1) trzy odpisy pisma procesowego