

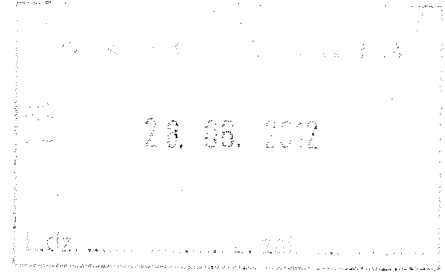


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 14/12

BAS-WPTK-662/12

Warszawa, dnia 28 czerwca 2012 r.



Trybunał Konstytucyjny

Wnioskodawca: grupa posłów

Uczestnicy: Sejm

Prokurator Generalny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów na Sejm z 6 marca 2012 r. (sygn. akt K 14/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 111 ust. 1 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r. **jest zgodny** z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji (określoności prawa) i ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa,

2) art. 111 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 126 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r., **jest zgodny** z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji i z art. 11 ust. 1 Konstytucji, a także **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 126 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r., **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji,

5) art. 126 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r., **nie jest niezgodny** z art. 46 Konstytucji,

6) art. 127 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 1 stycznia 2011 r., **jest zgodny** z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji (określoności prawa),

7) art. 127 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 1 stycznia 2011 r., **jest zgodny** z art. 11 ust. 1 Konstytucji,

8) art. 127 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 1 stycznia 2011 r., **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

9) art. 127 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 1 stycznia 2011 r., **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 1 i 3 oraz z art. 46 Konstytucji,

10) art. 36a ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

11) art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy wymienionej w punkcie 10 **nie jest niezgodny** z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

12) art. 24 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 10 **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,

13) art. 24 ust. 2 i 3 ustawy wymienionej w punkcie 10 **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 Konstytucji,

14) art. 110 § 7 zdanie 2, art. 130 § 1 i art. 495 § 2 pkt 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) **nie są niezgodne** z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

15) art. 218 § 2 zdanie 2 ustawy wymienionej w punkcie 14 **jest niezgodny** z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

II. Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w zakresie odnoszącym się do:

1) art. 113 ust. 1 i ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 ze względu na utratę mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny,

2) art. 24 ust. 4-5 ustawy wymienionej w punkcie 10 z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku,

3) art. 24 ust. 3-4 ustawy wymienionej w punkcie 10 z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym): „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: (...) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

Wśród przepisów, których zgodność z Konstytucją kwestionuje wnioskodawca, znalazł się art. 113 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm., dalej: Ordynacja).

Na mocy art. 10 pkt 3 w zw. z art. 17 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113) Ordynacja formalnie utraciła moc obowiązującą wraz z upływem 6 miesięcy od ogłoszenia ustawy, tj. dnia 1 sierpnia 2011 r. Wyjaśnienia wymaga zatem kwestia, czy pomimo formalnego uchylecia jej przepisy posiadają moc obowiązującą, w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uchwałą z 28 lutego 2002 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) odrzuciła sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego komitetu związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. W konsekwencji, pismem z 13 października 2001 r. (sygn. akt ZPOW-5411-2/01/02), PKW wniosła do Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w Warszawie o orzeczenie przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych. Podstawą wniosku było naruszenie przez komitet art. 111 ust. 1 Ordynacji. Postanowieniem z 27 listopada 2008 r. (sygn. akt II Ns 4/06) Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział II Cywilny oddalił wniosek. W wyniku zaskarżenia postanowienia Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił postanowieniem z 11 sierpnia 2009 r. (sygn. akt I ACa 378/09) zaskarżone postanowienie w ten sposób, że orzekł w stosunku do Polskiego Stronnictwa Ludowego na rzecz Skarbu Państwa – Naczelnika

Pierwszego Urzędu Skarbowego w Warszawie przepadek korzyści majątkowej wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 23 kwietnia 2002 r. do dnia zapłaty.

Zgodnie z art. 111¹ Kodeksu postępowania cywilnego, można żądać wznowienia postępowania w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Stanowisko prezentowane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie pozostawia wątpliwości, iż sformułowanie „aktu normatywnego na podstawie którego zostało wydane orzeczenie” oznacza, że zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis prawa stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia (zob. wyrok SN z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 487/10, LEX nr 818563, wyrok SN z 21 maja 2001 r., sygn. akt I PZ 36/10, LEX nr 602200, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 715, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. E. Erecińskiego, Warszawa 2010, s. 375). Sąd Najwyższy wyraził również pogląd, że wznowienie postępowania sądowego na podstawie art. 401¹ k.p.c. może być skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją nieobowiązującego już przepisu ustawy, jeśli ten przepis stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia (postanowienie SN z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt V CNP 45/07, Lex nr 347227).

O ile skutki oddziaływania normy wynikającej z art. 111 ust. 1 Ordynacji, jako materialnej podstawy odrzucenia sprawozdania oraz podstawy prawnej postanowienia o przepadku korzyści majątkowej trwają nadal (obecnie prowadzone jest przeciwko Polskiemu Stronnictwu Ludowemu postępowanie zmierzające do wyegzekwowania orzeczonego przepadku korzyści), a więc można uznać, że przepis ten zachował moc obowiązującą, o tyle nie można tego stwierdzić wobec art. 113 ust. 1, ani art. 113 ust. 2 Ordynacji, które nie były podstawą orzekania w opisaney sprawie i ich derogacja ma charakter definitywny.

W związku z powyższym, w zakresie badania zgodności art. 113 ust. 1 Ordynacji z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 113 ust. 2 Ordynacji z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji **postępowanie należy umorzyć**, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Wyrokiem z 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm., dalej: upp) z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31

ust. 3 Konstytucji, a także o zgodności art. 24 ust. 4 i 5 wymienionej ustawy z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Jak stwierdził Trybunał: „Zbędność lub niedopuszczalność orzekania zachodzi m.in. wówczas, gdy kwestionowane przepisy były już w innej sprawie przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją. Wówczas, gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, występuje ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* – powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. W wypadku tożsamości przedmiotowej, a więc wówczas, gdy kwestia niekonstytucyjności przepisu została ostatecznie rozstrzygnięta, zachodzi przesłanka *ne bis in idem* – prowadząca do uznania orzekania za zbędne” (postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 29/98).

Zważywszy, że przedmiot kontroli oraz przedstawiony przez wnioskodawcę wzorzec kontroli konstytucyjności uległy modyfikacji, należy rozważyć, czy zachodzi któraś z przesłanek umorzenia postępowania.

Lista wzorców kontroli konstytucyjności przepisów upp zawarta w omawianym wniosku została obecnie zredukowana, w porównaniu z poprzednią sprawą. Obejmuje ona wyłącznie art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W sprawie zakończonej wyrokiem TK z 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03) wnioskodawca dowodził ponadto niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i 11 Konstytucji. W obecnym wniosku modyfikacji uległ także przedmiot zaskarżenia. Wnioskodawca zarzucił niezgodność z Konstytucją 5 pierwszych ustępów art. 24 upp, co stanowi poszerzenie przedmiotu kontroli.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału: „Co do zasady umorzenie postępowania powinno następować zawsze, jeżeli ten sam przedmiot kontroli został już wcześniej w innych wyrokach TK uznany za niezgodny z tymi samymi wzorcami kontroli w związku z takimi samymi zarzutami (...). Wydanie orzeczenia merytorycznego może być natomiast konieczne, jeżeli w poprzednim orzeczeniu TK nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżonych regulacji i równocześnie w nowej sprawie:

– zakwestionowana została inna treść normatywna, wynikająca z badanego już poprzednio przepisu (...); zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego są nie tyle same przepisy (jednostki redakcyjne aktu prawnego), co «treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach aktu lub z przepisów tych wynikająca» (...);

– inicjator kontroli przedstawił «nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku» (...);

– pierwotny pogląd TK o konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymaga rewizji z powodu odmienności stanów faktycznych i zapadłych na ich tle rozstrzygnięć sądów lub organów administracji (...).

Rozważając konieczność umorzenia postępowania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*, «Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość dalszego prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ» (...)» (wyrok TK z 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07).

We wniosku nie pojawiają się żadne nowe argumenty ani treści normatywne, które uzasadniałyby wydanie orzeczenia merytorycznego w zakresie, który był już przedmiotem orzekania przez Trybunał. Wnioskodawca ogranicza się do twierdzeń, niepopartych argumentami, jak: „wprowadzenie całkowitego zakazu – a nie jedynie ograniczeń – prowadzenia działalności gospodarczej przez partię polityczną (...) jest nieuzasadnione” (wniosek, pkt 177, s. 55). W innym miejscu (wniosek, pkt 179, s. 56), wnioskodawca stwierdza, że „przyjęcie założenia, że partie polityczne mogą być podmiotem wolności działalności gospodarczej (...) prowadzi do wniosku, że wprowadzony w art. 24 ust. 1-5 upp zakaz stanowi nadmierną ingerencję w wymienioną wolność” nie popierając tego założenia żadnymi argumentami. Wywody wnioskodawcy, dotyczące w przeważającej części innych niż zaskarżona ustawa, wieńczy stwierdzenie: „Sposobem na ochronę niezależności określonych podmiotów – w tym partii politycznych – jest więc zapewnienie jawności ich finansowania poprzez różnorodne mechanizmy; nie są w tym celu konieczne dalej idące, nieproporcjonalne zasady”, pomijając jakiegokolwiek konkretne propozycje tych mechanizmów (wniosek, pkt 182, s. 58). Wnioskodawca nie przytoczył również argumentu, który uzasadniałby twierdzenie, że pierwotny pogląd Trybunału o konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymaga rewizji z powodu odmienności stanów faktycznych lub zapadłych na ich tle rozstrzygnięć sądów lub organów administracji.

Uwzględniając powyższe ustalenia w warunkach niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że ponowna kontrola wskazanych przepisów art. 24 upp jest zbędna. Uzasadnia to **umorzenie postępowania** w części dotyczącej badania konstytucyjności art. 24 upp z powodu zbędności orzekania, z wyjątkiem poddania kontroli zgodności z Konstytucją:

– art. 24 ust. 1, 2 i 5 upp w oparciu o wzorzec zawarty w art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 1-3 i 5 upp w oparciu o wzorzec zawarty w art. 21 ust. 1 Konstytucji,
– art. 24 ust. 1-3 upp w oparciu o wzorzec zawarty w art. 64 ust. 3 Konstytucji,
której to kontroli Trybunał w przytoczonym orzeczeniu nie przeprowadził.

II. Artykuł 111 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

1. Zgodnie z art. 111 ust. 1 Ordynacji, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego tej partii tworzonego na podstawie przepisów upp. Ustawa, do której odsyła Ordynacja, w brzmieniu obowiązującym w czasie wyborów do Sejmu i Senatu, które odbyły się 21 września 2001 r. (po zmianie wprowadzonej z dniem 31 maja 2001 r. ustawą z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 46, poz. 499) stanowiła w art. 35 ust. 1, że partia polityczna tworzy Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach (do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego). Zgodnie z ust. 2 art. 35 upp: „Wydatki partii politycznej przeznaczone na realizację wspomnianego celu, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej”. Art. 36 upp stanowi, że środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów, a także, że środki te gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym.

Na mocy art. 10 pkt 3 w zw. z art. 17 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113), Ordynacja formalnie utraciła moc obowiązującą wraz z upływem 6 miesięcy od ogłoszenia ustawy, tj. dnia 1 sierpnia 2011 r.

Jak już wcześniej wspomniano, naruszenie art. 111 ust. 1 Ordynacji stanowiło powód odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą, uchwałą z 28 lutego 2002 r., sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu związanych z udziałem w wyborach do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Skutki oddziaływania normy wynikającej z art. 111 ust. 1 Ordynacji, jako materialnej podstawy odrzucenia sprawozdania, trwają nadal. Obecnie prowadzone jest przeciwko Polskiemu Stronnictwu Ludowemu postępowanie zmierzające do wyegzekwowania przepadku korzyści

majątkowej orzeczonego na podstawie art. 127 ust. 1 w zw. z art. 111 ust. 1 Ordynacji. W odniesieniu do wskazanego stanu faktycznego przepis art. 111 ust. 1 Ordynacji zachował moc obowiązującą.

Wnioskodawca zarzuca art. 111 ust. 1 Ordynacji niezgodność z:

– art. 2 Konstytucji ze względu na naruszenie zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) polegające na nieprecyzyjnym określeniu treści obowiązku gromadzenia środków pieniężnych na rachunku bankowym, co prowadziło do istotnych wątpliwości wśród obywateli co do treści obowiązku wyrażonego w przepisie;

– art. 2 Konstytucji ze względu na naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, polegające na sformułowaniu przepisów w sposób niejasny i znacznie utrudniający spełnienie obowiązków w nich określonych;

– art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) polegające na ustanowienie nakazu posiadania przez partię polityczną osobnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i Funduszu Wyborczego, co nie jest konieczne dla realizacji celu w postaci zabezpieczenia jawności finansowania kampanii wyborczej

2. Wnioskodawca jako wzorzec konstytucyjny wskazał wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji (określoności prawa) oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Choć ten wzorzec kontroli nie został wskazany w *petitum* wniosku, lecz w jego uzasadnieniu (wniosek, pkt 23 a-b, s. 9), to zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, która znajduje swoje zastosowanie nie tylko wobec przedmiotu kontroli, ale również wobec podstawy kontroli, Trybunał Konstytucyjny powinien dokonać kontroli normy z wzorcami wskazanymi w treści całego wniosku, a nie tylko w jego *petitum* (wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05).

Odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego proces przed sądem konstytucyjnym, należy więc zmienić sposób oznaczenia przedmiotu kontroli, co zostało odzwierciedlone w *petitum* niniejszego stanowiska. Przy rekonstrukcji uwzględniony został zarówno sens normatywny zaskarżonych przepisów, treść zarzutów, jak również ich uzasadnienie przedstawione we wniosku. Można zatem uznać, że wprowadzona modyfikacja ma jedynie formalne (techniczne) znaczenie.

Wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjności były wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, co przyniosło w efekcie bogaty dorobek orzeczniczy. Trybunał stwierdził między innymi, że nakaz poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następować w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, że celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wy tłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny, przypadkowy lub wadliwy. Jedną z dyrektyw poprawnej legislacji jest, zdaniem Trybunału, zasada określoności prawa. Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie pojęcie „określoność prawa” funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Złasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie,
- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

Nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca

1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i sygn. K 41/02). Jednocześnie, Trybunał stoi na stanowisku, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające. W konsekwencji nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08).

3. Wnioskodawca wskazał również, jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 111 ust. 1 Ordynacji, zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, przepis ten „określa trzy warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te po pierwsze – mogą być ustanowione tylko w ustawie, po drugie – mogą być ustanowione tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wskazanych wartości, a mianowicie: bezpieczeństwa lub porządku publicznego

ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, po trzecie – ograniczenia nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa. Wymóg «konieczności w demokratycznym państwie» oznacza – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nakaz zachowania zasady proporcjonalności.

Zasada proporcjonalności nakazuje:

- 1) stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów;
- 2) stosowanie środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki;
- 3) zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki, a ciężarem nałożonym na jednostkę” (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 34/99, por. wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08).

4. Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy dotyczącego naruszenia przez art. 111 ust. 1 Ordynacji zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) oraz związanej z nią zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy odwołać się do dorobku doktryny i orzecznictwa powstałego na gruncie praktyki obowiązywania omawianego przepisu, aby ustalić, czy zarzuty te są uzasadnione.

Stanisław Gebethner w komentarzu do Ordynacji (stan prawny na dzień 26 lipca 2001 r., a więc aktualny w dniu wyborów do Sejmu i Senatu w 2001 r.), w taki sposób określa treść rzeczzonego przepisu: „Partyjny komitet wyborczy, który powołała samodzielnie jedna partia polityczna, może pozyskiwać wyłącznie środki finansowe pochodzące z funduszu wyborczego tej partii, utworzonego na podstawie art. 35-37 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Oznacza to, że partia polityczna na rachunek bankowy swojego komitetu wyborczego przekazuje odpowiednią kwotę środków zgromadzonych na oddzielnym rachunku bankowym funduszu wyborczego. Ten fundusz zaś obejmuje środki finansowe pochodzące ze źródeł własnych partii politycznej” (S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 162-163).

Opinię doktryny potwierdził w swoim orzeczeniu Sąd Najwyższy uznając, że gromadzenie przez partię polityczną środków funduszu wyborczego na rachunku wspólnym z rachunkiem komitetu wyborczego tej partii jest naruszeniem art. 36 ust. 3 upp (zob. postanowienie SN z 3 października 2002 r., sygn. akt III SW 17/02).

Należy dodać, że o ile z dniem 10 sierpnia 2002 r. doszło do zmiany art. 35 ust. 2 upp przez dodanie *in fine* zdania: „W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny

rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego lub komitetu referendalnego”, o tyle obowiązek gromadzenia środków Funduszu Wyborczego na oddzielnym rachunku bankowym wynikający *expressis verbis* z art. 36 upp istniał w ustawie niezmiennie od jej wejścia w życie w 1997 r. Zmiana ustawy nie polegała więc na dodaniu nowej treści normatywnej w tym zakresie.

Zagadnienie obowiązku utworzenia odrębnych rachunków bankowych na gromadzenie środków finansowych funduszu wyborczego partii politycznej oraz komitetu wyborczego było przedmiotem analiz Sądu Najwyższego. Można wręcz mówić o ugruntowanym i jednolitym orzecznictwie dotyczącym tej kwestii. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 7 sierpnia 2007 r. (sygn. akt III SW 4/07): „(...) skoro fundusz wyborczy partii politycznej podlega jednemu reżimowi z ustawy o partiach politycznych, zaś fundusz komitetu wyborczego drugiemu reżimowi z Ordynacji wyborczej i środki komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego tej partii, to jest oczywiste, że są to dwa odrębne fundusze (wyborczy – stały, komitetu wyborczego – doraźny na okres wyborów) i nie mogą być ze sobą utożsamiane. Pogląd o odrębności tych dwóch funduszy wyraził Sąd Najwyższy także w postanowieniu Składu Siedmiu Sędziów z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 1/02 (OSNP 2003 nr 4, poz. 78), stwierdzając, że przepisy ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (...) oraz ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych nakazują utworzenie oddzielnych rachunków bankowych na gromadzenie środków finansowych dla funduszu wyborczego partii z przeznaczeniem na finansowanie różnego rodzaju wyborów czy referendum oraz dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w konkretnych wyborach. Kolejne, identyczne stanowisko wyrażone zostało w postanowieniu Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2002 r., III SW 17/02 (OSNP 2003 nr 4, poz. 94), w myśl którego gromadzenie przez partię polityczną środków funduszu wyborczego na rachunku wspólnym z rachunkiem komitetu wyborczego tej partii jest naruszeniem art. 36 ust. 3 ustawy (...) o partiach politycznych. Nie ma przy tym znaczenia, że przedmiotem rozważań w tych postanowieniach – w miejsce przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – była Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ oba te akty prawne zawierają identyczne regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczej w określonym zakresie”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że obowiązek gromadzenia środków Funduszu Wyborczego na osobnym rachunku bankowym był precyzyjnie określony, a więc zarzut wnioskodawcy o „istotnych wątpliwościach (...) co do treści obowiązku” jest bezpodstawny.

5. Inny zarzut wnioskodawcy, odnoszący się do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określa inkryminowany przepis jako „pułapkę legislacyjną”, ponieważ, jak czytamy w uzasadnieniu wniosku: „W początkowej fazie obowiązywania przepisu wiele podmiotów nie miało świadomości, w jaki sposób poprawnie zdekodować wynikającą z niego normę, tzn. że przepis ten ustanawia obowiązek posiadania dwóch odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego”. Wnioskodawca ogranicza się do ogólnych określeń „początkowa faza” i „wiele podmiotów”, nie precyzując jaką fazę, ani jakie podmioty ma na myśli. Jak wynika z Komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z 3 czerwca 2002 r. o przyjętych i o odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu i do Senatu na łączną liczbę 94 komitetów wyborczych, PKW odrzuciła sprawozdania 19 komitetów. Pełnomocnicy finansowi 13 z tych komitetów wniosło do Sądu Najwyższego skargi na postanowienia PKW o odrzuceniu sprawozdania. Sąd Najwyższy wszystkie skargi oddalił. Przedstawione dane przeczą tezie wnioskodawcy o „pułapce legislacyjnej”. Przypadki niespełnienia przez adresatów wspomnianego obowiązku prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego stanowiły zdecydowaną mniejszość wśród wszystkich komitetów wyborczych (por. na ten temat opinię S. Gebethnera, który odniósł się również do uchybień popełnionych przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego PSL w parlamentarnej kampanii wyborczej 2001 r. – S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych w Polsce po zmianach z 2001 r. Założenia i pierwsze praktyczne doświadczenia*, [w:] „Kulisy finansowania polityki”, red. M. Walecki, Warszawa 2002, s. 122).

Na tle przedstawionych przykładów oraz wobec braku dalszych argumentów wnioskodawcy uzasadniających jego twierdzenie, należy stwierdzić, że analizowany przepis Ordynacji spełnia wymogi precyzyjności w stopniu zapewniającym ustalenie jego znaczenia i skutków prawnych, czego dowodzi jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Biorąc powyższe pod uwagę, należy więc uznać, że art. 111 ust. 1 ustawy nie narusza zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa), ani zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

6. Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy dotyczącego niezgodności art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przywołanym obok zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, należy odwołać się do opinii Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie wypowiadał się na temat związku między tymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Jak stwierdził Trybunał: „Naruszenie zasady poprawnej legislacji w niektórych sprawach może pociągać za sobą nie tylko niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, ale również z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Związek taki może mieć miejsce w wypadku, gdy chodzi o przepisy odnoszące się wprost do praw i wolności obywateli. Istotą unormowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem określenie przesłanek, których spełnienie jest koniecznym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki” (zob. wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07).

Podstawowe znaczenie ma więc stwierdzenie, czy zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio praw i wolności obywatelskich.

Wnioskodawca stwierdza, że art. 111 ust. 1 Ordynacji ingeruje w „swobodę gospodarowania pozyskanymi przez partię środkami pieniężnymi”. Na gruncie obowiązującego prawa, a także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy poddać w wątpliwość nie tylko przynależność wymienionej „swobody” do katalogu praw i wolności jednostki, ale przede wszystkim sam fakt jej istnienia.

W opinii doktryny, w wyniku zmian w upp dokonanych w 2001 r., przy okazji uchwalania nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, doszło do zwiększenia nadzoru państwa nad finansami partii politycznych. Było to spowodowane zarówno wolą urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady jawności finansów partii politycznych, jak i zastąpieniem licznych źródeł uzyskiwania środków na ich działalność – finansowaniem z budżetu państwa (zob. M. Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 11-13).

Regulacja prawna działalności partii politycznych ustanawia kilka zasad, które wprost odnoszą się do kwestii finansowania i gospodarowania środkami przez partię. Wśród nich warto wymienić przede wszystkim zasadę regulacji działalności finansowej partii, która, w opinii doktryny, oznacza, że „ugrupowania polityczne pozbawione są (...) pełnej swobody w kształtowaniu własnych zasad gospodarki środkami pieniężnymi” (M. Granat, S. Gorgoń, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. XXXIV-XXXV). Wśród innych zasad dotyczących regulacji finansów partii politycznych wymienia się: zasadę

reglamentacji finansów i majątku partii, jawności finansowania partii i kontroli finansów partii (Ibidem, s. XXXV-II).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego również pojawiły się refleksje dotyczące specyfiki gospodarowania środkami przez partię polityczną, na tle szczególnego statusu partii: „Wyjątkowość (...) roli [partii politycznych] polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy. (...) Skoro ich zadaniem jest wpływanie na kształt polityki państwa, nie ulega wątpliwości, że – uczestnicząc w sprawowaniu władzy – mogą one też kształtować normy prawne generalne regulujące funkcjonowanie gospodarki (...). Zarówno na etapie walki o władzę, jak i – tym bardziej – w okresie jej sprawowania, partie nie mogłyby być postrzegane jako zwykły uczestnik obrotu, poddany regułom rynku. (...). Należałoby uznać raczej, że ich szczególna pozycja ustrojowa, wynikająca z konstytucyjnego celu istnienia, decyduje o niedopuszczalności prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, a ustawodawca mógłby ewentualnie wskazać zakres dopuszczalnej aktywności gospodarczej partii” (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03).

W świetle opinii doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie istnieje zasada „swobody gospodarowania pozyskanymi przez partię środkami pieniężnymi”, a więc zaskarżony przepis nie może jej naruszać. Jednocześnie wnioskodawca nie wskazał innej wolności lub prawa jednostki podlegającej ograniczeniu przez kwestionowany przepis, co zgodnie z opinią Trybunału oznacza, że – przywołany jako samodzielna podstawa badania zgodności ustawy – art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli (zob. np. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08).

Wobec powyższego, zdaniem Sejmu, nie ma podstaw do oceny zaskarżonego przepisu według wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, art. 111 ust. 1 Ordynacji **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III. Artykuły 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

1. Artykuł 126 Ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od daty jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2001 r., przewidywał utratę przez komitet wyborczy utworzony przez partię polityczną prawa do dotacji określonej w przepisach Ordynacji, a przez partię polityczną

prawa do subwencji określonej w przepisach upp, w przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania wyborczego, a w razie wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania – w razie odrzucenia tej skargi przez Sąd Najwyższy.

W drodze zmiany Ordynacji ustawą z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe", o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802), która w odniesieniu do art. 126 Ordynacji weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., doszło do modyfikacji treści rzeczzonego artykułu. „Sankcja” określona uprzednio w tych przepisach uległa złagodzeniu w ten sposób, że komitet wyborczy w razie odrzucenia sprawozdania wyborczego przez PKW zachowywał prawo do subwencji i dotacji jednak każda z nich podlegała pomniejszeniu o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a-d Ordynacji. Artykuł 122 również uległ zmianie w wyniku wspomnianej nowelizacji Ordynacji wyborczej, uzyskując nowe brzmienie. Dotychczasowa przesłanka odrzucenia przez PKW sprawozdania wyborczego komitetu, w postaci naruszenia przez komitet wyborczy przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej, została przez ustawodawcę uregulowana bardziej szczegółowo przez dodanie, w punktach, enumeratywnego wykazu szczegółowych przesłanek.

Treść żądania zawarta w *petitum* i uzasadnieniu wniosku jest rozbieżna z powodu nieściśłości wnioskodawcy polegającej na niewłaściwym wskazaniu zakresu czasowego obowiązywania poddanych kontroli przepisów art. 126 Ordynacji w pierwotnej wersji. Jak wynika z treści wniosku (wniosek, pkt 105, 106, 112, s. 31-32, 34), celem wnioskodawcy było poddanie kontroli przepisu w jego wersji pierwotnej, tj. po wejściu w życie, a przed zmianą. Wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem 1 stycznia 2002 r. oznacza, że

zmienione przepisy w dotychczasowym brzmieniu obowiązywały do dnia 31 grudnia 2001 r., a nie do dnia 1 stycznia 2002 r. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* należy uznać, że żądanie wnioskodawcy dotyczy stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów art. 126 Ordynacji w brzmieniu pierwotnym, tj. obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.

2. Zgodnie z art. 127 ust. 1 Ordynacji, w brzmieniu pierwotnym, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej przekazane albo przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów art. 110 ust. 4, art. 111 ust. 1-4, art. 112 ust. 1, art. 113, art. 114 ust. 1 albo art. 115 Ordynacji podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość.

Na podstawie art. 3 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 127, poz. 1089) art. 127 ust. 1 Ordynacji uległ zmianie z dniem 10 sierpnia 2002 r. Po zmianie przepis stanowił, że przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa podlegają korzyści przyjęte (a nie, jak dotąd, przekazane albo przyjęte), przez komitet wyborczy. Ponadto ograniczono listę przypadków naruszeń prawa skutkujących przepadkiem korzyści majątkowej uzyskanej przez komitet, wykreślając z niej naruszenie art. 114 ust. 1 Ordynacji (przekroczenie przez komitet wyborczy kwoty limitu wydatków określonych w ustawie) i art. 115 Ordynacji (przekroczenie 80% limitu określonego w art. 114 Ordynacji na kampanię prowadzoną w formach i na zasadach reklamy).

Na mocy art. 10 pkt 3 w zw. z art. 17 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113) Ordynacja formalnie utraciła moc obowiązującą wraz z upływem terminu 6 miesięcy od ogłoszenia ustawy, tj. dnia 1 sierpnia 2011 r.

Naruszenie art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej zostało stwierdzone przez Państwową Komisję Wyborczą i stanowiło powód odrzucenia przez nią, uchwałą z 28 lutego 2002 r., sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Skutki oddziaływania normy wynikającej z art. 111 ust. 1 Ordynacji, jako materialnej podstawy odrzucenia sprawozdania, trwają nadal. Obecnie prowadzone jest przeciwko Polskiemu Stronnictwu Ludowemu postępowanie zmierzające do wyegzekwowania przepadku korzyści majątkowej orzeczonego

na podstawie art. 127 ust. 1 w zw. z art. 111 ust. 1 Ordynacji. W odniesieniu do wskazanego stanu prawnego przepis art. 127 ust. 1 Ordynacji zachował moc obowiązującą.

Skutkiem odrzucenia przez PKW sprawozdania komitetu wyborczego PSL dotyczącego wyborów z dnia 23 września 2001 r. była również utrata prawa do subwencji i dotacji na podstawie przepisów art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji. W przypadku uznania tych przepisów za niekonstytucyjne, Polskie Stronnictwo Ludowe mogłoby dochodzić roszczeń wobec Skarbu Państwa o wypłatę dotacji i subwencji. Roszczenia te nie są przedawnione. Należy więc uznać, że w odniesieniu do wskazanego stanu faktycznego i prawnego, przepisy art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji zachowały moc obowiązującą, w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

3. Wnioskodawca zarzuca art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji niezgodność z:

– art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji) polegającą na nieprecyzyjnym określeniu obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci utraty dotacji i subwencji, a tym samym niezdefiniowaniu podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej, jak również braku rozstrzygnięcia co do natury przypadku, co rodzi poważne wątpliwości w procesie stosowania prawa,

– art. 11 ust. 1 Konstytucji (zasada pluralizmu politycznego – wolność tworzenia i działania partii politycznej) przez nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w tę zasadę polegającą na obwarowaniu wykonania obowiązków o charakterze technicznym (sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy) sankcją, której zastosowanie może prowadzić do zakończenia działalności przez partię polityczną,

– art. 31 ust. 3 Konstytucji (naruszenie zasady proporcjonalności – zakazu nadmiernej ingerencji), przez ustanowienie nadmiernie surowej sankcji w sytuacji, gdy obowiązek, którego wykonanie dana sankcja zabezpiecza jest już obwarowany innymi surowymi sankcjami,

– art. 46 Konstytucji przez zastosowanie niewłaściwego trybu postępowania, pominięcie etapu dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przypadkiem i umożliwienie zastosowania represji wobec osób, którym nie można postawić zarzutu nagannego zachowania.

4. Przedmiotem zarzutów wnioskodawca uczynił także art. 127 ust. 1 Ordynacji w dwóch wersjach, tj. w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym od daty wejścia w życie do zmiany, która weszła w życie dnia 10 sierpnia 2002 r. oraz po zmianie, do formalnego

uchylenia ustawy (z dniem 1 sierpnia 2011 r.). Zgodnie z intencją wnioskodawcy, zarzuty odnoszą się i zachowują aktualność wobec przepisu w obu wersjach.

Wnioskodawca zarzuca art. 127 ust. 1 Ordynacji niezgodność z:

– art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji) polegającą na nieprecyzyjnym określeniu obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci utraty dotacji i subwencji, a tym samym niezdefiniowaniu podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej, jak również braku rozstrzygnięcia co do natury przypadku, co rodzi poważne wątpliwości w procesie stosowania prawa,

– art. 11 ust. 1 Konstytucji (zasada pluralizmu politycznego – wolność tworzenia i działania partii politycznej), przez obwarowanie wykonania obowiązków o charakterze technicznym (sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy) sankcją, której zastosowanie może doprowadzić do zakończenia działalności przez partię polityczną, co stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność tworzenia i działania partii politycznej,

– art. 31 ust. 3 Konstytucji (naruszenie zasady proporcjonalności – zakazu nadmiernej ingerencji), przez ustanowienie nadmiernie surowej sankcji przypadku korzyści majątkowych w sytuacji, gdy inne dolegliwe sankcje byłyby wystarczające do osiągnięcia celu ustawodawcy w postaci zagwarantowania jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej,

– art. 46 Konstytucji, przez naruszenie standardu konstytucyjnego, zgodnie z którym przypadek korzyści majątkowych może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, przez zastosowanie niewłaściwego trybu postępowania, pominięcie etapu dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przypadkiem i umożliwienie zastosowania represji wobec osób, którym nie można postawić zarzutu nagannego postępowania,

– art. 42 ust. 1 Konstytucji (zasada winy) przez całkowite pominięcie stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji, co uniemożliwia jej miarkowanie.

Ponadto w przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że sankcja określona w art. 127 Ordynacji wyborczej stanowi karę w rozumieniu przepisów karnych, zaś jej zastosowanie element odpowiedzialności karnej, a nie karnoadministracyjnej, wnioskodawca zarzuca art. 126 ust. 1 i 3 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji niezgodność z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji ze względu na:

– naruszenie zasady winy polegające na całkowitym pominięciu stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji, co uniemożliwia jej miarkowanie,

– naruszenie zasady domniemania niewinności poprzez automatyczne zastosowanie sankcji karnej w przypadku stwierdzenia przez sąd naruszenia przepisów wymienionych w art. 127 ust. 1 Ordynacji bez badania okoliczności, w których doszło do ich naruszenia.

Wskazanie wzorca innego od zawartego w *petitum* wniosku jest efektem modyfikacji dokonanej przez wnioskodawcę w piśmie z 20 lutego 2012 r., stanowiącym odpowiedź na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 8 lutego 2012 r. o usunięciu braków formalnych pisma (sygn. akt Twn 1/12).

5. Zasady prawidłowej legislacji i proporcjonalności zostały omówione – odpowiednio – w pkt II.2 i II.3 niniejszego pisma. Jeśli zaś chodzi o wzorzec konstytucyjny z art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy wskazać co następuje.

W zgodnej opinii doktryny i Trybunału Konstytucyjnego w art. 11 ust. 1 Konstytucji została wyrażona zasada pluralizmu politycznego. Konstytucja nie zawiera jednak definicji pluralizmu politycznego. Liczne, doktrynalne definicje określają go jako „swobodę – w granicach wyznaczonych przez konstytucję i ustawy – tworzenia i działalności partii politycznych, dającą w efekcie możliwość rywalizowania między sobą wielu równoprawnych partii ubiegających się o poparcie społeczne w dążeniu do wywierania za pomocą demokratycznych metod wpływu na politykę państwa” (J. Buczkowski [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemyśl 2004, s. 25, za: W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. 5, komentarz do art. 11, s. 10; wyrok TK z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99).

Wolność tworzenia i działania partii politycznej wyrażona *expressis verbis* w art. 11 ust. 1 Konstytucji w opinii doktryny jest „refleksem wolności zrzeszania się obywateli. Państwo jest obowiązane stwarzać formalne i materialne przesłanki korzystania z tej wolności w formach przewidzianych przez prawo, a w szczególności ustanawiać przepisy, niedopuszczające do arbitralnego ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 24; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 94). Trybunał Konstytucyjny określił wolność tworzenia i działania partii politycznych jako podstawę zasady pluralizmu politycznego – nienaruszalnej zasady ustrojowej ze względu na znaczenie i funkcje partii

politycznych w społeczeństwie demokratycznym (zob. wyrok TK dnia z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03). Do szczegółowych elementów zasady pluralizmu politycznego doktryna zalicza swobodę zakładania przez obywateli partii politycznych, przystępowania i przynależności do już istniejących, a także możliwość wystąpienia. Swoboda ta ma jednak granice wyznaczone w Konstytucji. Przede wszystkim działalność partii politycznych musi być prowadzona zgodnie z zasadami demokratycznymi, a więc w zgodzie z doktryną demokracji, a także z przepisami obowiązującego prawa (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 39-40).

We współczesnym państwie demokratycznym partie wypełniają wiele funkcji. Wśród licznych klasyfikacji funkcji partii politycznych wymienia się m.in. funkcję: artikulacyjną, wyborczą, wyłaniania elit politycznych, czy integracyjną (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 95). Wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa jako cel tworzenia i działania partii politycznych nie oznacza, że sprawowanie władzy lub udział w tym sprawowaniu jest głównym, definicyjnym celem partii. Partie mogą realizować również inne cele, jak edukacyjne, czy wychowawcze. Nie mogą to być jednak jedyne cele ich działań (zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 40).

Z art. 11 ust. 1 Konstytucji wynikają trzy podstawowe dyrektywy adresowane do władz publicznych: zakaz ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych poza ramy ustanowione w samej konstytucji, zakaz wprowadzania instytucjonalnej jednopartyjności oraz zakaz dyskryminacji jednej partii, a uprzywilejowywania innej, ze względu na program. Wyjątkowa rola ustrojowa partii politycznych stanowi przesłankę i uzasadnienie dla poddania partii kontroli władz państwowych (zob. Z. Witkowski [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 85; M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 7, za: W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 11-12).

6. Artykuł 46 Konstytucji stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Konstytucja nie zawiera definicji przepadku rzeczy. W doktrynie definiuje się go jako pozbawienie własności rzeczy dotychczasowego właściciela (jeżeli dysponent rzeczy jest jej właścicielem) bez odszkodowania i jej przejście na Skarb Państwa (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 243). Przepis odnosi się do wszystkich podmiotów podlegających prawu polskiemu – osób fizycznych i prawnych. Przepadek jest środkiem represji stosowanym w przypadku popełnienia sprzecznych z prawem czynów, ale także może polegać na utracie nienależnych

korzyści uzyskanych w efekcie popełnienia takich czynów (zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 113).

Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny: „Pojęcie «przypadku rzeczy» łączy się z prawem karnym. Niemniej jednak (...) konstytucyjne pojęcia mają znaczenie autonomiczne. (...) Autonomiczne znaczenie ma także pojęcie «przypadku rzeczy» przewidziane w art. 46 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że najczęstszym przypadkiem przypadku rzeczy będzie sytuacja związana z zastosowaniem środka karnorepresyjnego. Brak jest jednak podstaw, aby tylko i wyłącznie do tego rodzaju sytuacji redukować znaczenie konstytucyjnego pojęcia «przypadku rzeczy». W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto bowiem, że termin «przypadek rzeczy», w rozumieniu Konstytucji, jest bliski pojęciu «odjęcia własności», które sprowadza się do zewnętrznego pozbawienia jednostki własności przez działania władzy publicznej (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20). Oznacza to, że «każdy wypadek odjęcia własności w ramach pewnej procedury i poprzez orzeczenie jakiegoś organu – musi odpowiadać kryteriom sformułowanym w art. 46 Konstytucji» (wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03)”. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdza, że: „Przekazanie orzekania o przypadku rzeczy wyłącznej kompetencji sądowej ma zapewnić jednostce ochronę przed arbitralnością organów administracji publicznej. W konsekwencji oznacza to, że nie do przyjęcia jest sytuacja, w której pozbawienie własności rzeczy następuje poprzez spełnienie li tylko przesłanek formalnych, określonych ustawowo, a orzeczenie w tym przedmiocie przez sąd ma charakter jedynie deklaratoryjny. Udział sądu nie może bowiem sprowadzać się wyłącznie do niejako automatycznego orzekania o pozbawieniu własności. Jest to niezgodne z celem wprowadzonego wymogu, jakim było zapewnienie sprawiedliwego i wnikliwego rozpatrzenia sprawy, co jest możliwe tylko przy dokonaniu przez sąd merytorycznej oceny sprawy. Jest zatem rzeczą oczywistą, że sąd, orzekając o przypadku rzeczy, powinien zbadać merytorycznie wszystkie aspekty takiej sprawy. Tym samym jego orzeczenie winno mieć charakter konstytutywny. Przypadek rzeczy może bowiem być orzeczony przez sąd dopiero w kończącym sprawę, prawomocnym rozstrzygnięciu” (wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt 4/06).

Pojęcie „prawomocnego orzeczenia” doktryna łączy z „wymogiem przeprowadzenia odpowiedniego postępowania sądowego, które kończyłoby się wydaniem orzeczenia. Musi od niego przysługiwać środek odwoławczy, skoro konstytucja wymaga «orzeczenia prawomocnego»” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 46, s. 3).

7. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Ustęp 3 art. 42 stanowi, że „każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”.

Artykuł 42 Konstytucji dotyczy odpowiedzialności karnej, tzn. „odpowiedzialności karnej za czyny ludzkie (działania i zaniechania), która polega na wymierzeniu kary” (P. Sarnecki, *op. cit.*, komentarz do art. 42, s. 1). W opinii doktryny, przepis ust. 1 art. 42 „podnosi do rangi konstytucyjnej, znaną prawu karnemu (...) *zasadę nullum crimen sine lege* – nie jest przestępstwem czyn, który nie był karalny zgodnie z ustawodawstwem obowiązującym w chwili jego popełnienia” (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 104-105).

O ile, co do zasady, działanie przepisów prawa karnego wstecz (retroaktywność) jest niedopuszczalne (zasada *lex retro non agit*), o tyle Konstytucja w omawianym przepisie dopuszcza wyjątek – możliwość ukarania za czyn, który stanowił w czasie jego popełnienia przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Odpowiedzialność karna musi być przewidziana w akcie rangi co najmniej ustawowej. Ponadto regulacja musi być precyzyjna, ścisła i wskazywać znamiona czynu zabronionego w sposób nie pozostawiający wątpliwości w myśl zasady *nullum delictum sine lege certa* (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 229; J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326).

Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat omawianego przepisu stanął na stanowisku, że niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu normy karnej, które pozwalałoby na dowolność jej stosowania przez organy władzy publicznej, a także na penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione – jest wykluczone, podobnie jak stosowanie analogii, czy wykładni rozszerzającej. Trybunał odwołując się do doktryny prawa karnego stwierdził, że z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają postulaty skierowane do ustawodawcy „takie jak: nakaz typizacji czynów zabronionych w drodze ustawy oraz maksymalnej określoności tworzonych typów (...)” (zob. wyrok TK z 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03)

Postanowienia gwarancyjne omawianego przepisu odnoszą się nie tylko do odpowiedzialności karnej, ale także do „innych typów odpowiedzialności związanej

z zasądzeniem środków represyjnych na przykład z tytułu wykroczeń lub dyscyplinarnej” (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 104-105).

8. Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) wyrażonej w art. 2 Konstytucji, należy przywołać wspólny pogląd doktryny prawa konstytucyjnego i Trybunału Konstytucyjnego na temat tego wzorca kontroli konstytucyjności. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny. „Dopiero wówczas, gdy utrwalone orzecznictwo sądowe potwierdza, że brak precyzji prawodawcy uniemożliwia stosowanie przepisu prawnego, że zabiegi interpretacyjne nie dookreślą woli prawodawcy – przepis traci *ratio* dalszego obowiązywania i dojść powinno do jego uchylecia” (zob. J. Zalesny, *Określoność przepisów prawa jako wzorzec kontroli norm prawnych*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 1997 r.*, Szczecin 2011, s. 360-361; np. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

9. Wnioskodawca zarzuca przepisom art. 126 Ordynacji „nieprecyzyjne określenie obowiązków, których naruszenia aktualizuje sankcję w postaci utraty dotacji i subwencji”, a tym samym „niezdefiniowanie podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej”, jak również „brak rozstrzygnięcia co do natury przypadku”. Należy więc dokonać analizy tych przepisów, aby ustalić zasadność zarzutu.

Artykuł 126 Ordynacji stanowi *expressis verbis*, że komitet wyborczy traci prawo do dotacji (ust. 1), a partia, która go utworzyła traci również prawo do subwencji (ust. 2) – w razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego lub odrzucenia przez Sąd Najwyższy skargi pełnomocnika finansowego komitetu na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania komitetu wyborczego. Jedyną określoną precyzyjnie przesłanką utraty prawa do subwencji i dotacji jest więc stosowna decyzja PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 Ordynacji, Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie wyborcze w razie stwierdzenia naruszenia przez komitet przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej. Przepisy te zostały ujęte w odrębnym rozdziale 13 Ordynacji noszącym tytuł „Finansowanie kampanii wyborczej”. Zawarte w nim art. 107-128 szczegółowo precyzują wymogi dotyczące finansowania kampanii wyborczej, których niespełnienie skutkować będzie odrzuceniem sprawozdania wyborczego. Dodatkowo, zgodnie z art. 119 ust. 1 Ordynacji, do finansowania komitetów wyborczych partii

politycznych w sprawach nieuregulowanych w Ordynacji stosuje się przepisy upp. Będą to przede wszystkim artykuły zawarte w rozdziale 4 upp – „Finanse i finansowanie partii politycznych”, który obejmuje art. 23a-41.

Wśród przepisów zawartych w rozdziale 13 Ordynacji znajduje się art. 111 ust. 1, który był podstawą decyzji PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego PSL, do której odwołuje się wnioskodawca. Odpowiedź na zarzuty wnioskodawcy dotyczące nieprecyzyjności art. 111 ust. 1 jako określającego obowiązki, których naruszenie skutkuje utratą subwencji i dotacji, zaprezentowano wcześniej.

Jak wynika z przepisów rozdziału 13 Ordynacji (przede wszystkim art. 122 i 123), decyzja PKW w sprawie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania, jako przesłanka nabycia lub utraty prawa do dotacji i subwencji, nie ma charakteru uznaniowego. Jest poprzedzona postępowaniem weryfikacyjnym. W jego zakresie PKW może zlecać sporządzenie ekspertyz i opinii, zwracać się do komitetu wyborczego o udzielenie wyjaśnień, a także usunięcie wad sprawozdania. Badanie sprawozdania nie jest tajne. Sprawozdanie podlega ogłoszeniu w „Monitorze Polskim”, a każdy obywatel może zgłosić swoje zastrzeżenia. Decyzja o odrzuceniu sprawozdania powinna być uzasadniona. Na postanowienie PKW w sprawie odrzucenia sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 186-188).

W świetle przedstawionych faktów należy uznać, że obowiązki, których naruszenie powoduje utratę dotacji i subwencji zostały w ustawie precyzyjnie określone i wskazane. Zarzut wnioskodawcy o „nieprecyzyjnym określeniu obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci utraty dotacji i subwencji” należy tym samym uznać za nietrafny.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji nie narusza zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) i **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

11. Odniesienie się do zarzutu naruszenia przez art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji zasady pluralizmu politycznego – wolności tworzenia i działania partii politycznej wyrażonej w art. 11 ust. 1 Konstytucji wymaga ustalenia znaczenia, jakie dla wolności działalności partii politycznej ma fakt jej finansowania z budżetu państwa.

Należy zgodzić się z opinią wnioskodawcy, że „skuteczne wypełnianie zadań publicznych przez partie polityczne wymaga uczestnictwa w wyborach, co w sposób nierozdzielny łączy się z prowadzeniem kampanii wyborczej (...). Dopiero uzyskanie przez partię polityczną odpowiedniej reprezentacji parlamentarnej pozwala jej realnie wpływać na

kształtowanie polityki państwa” (wniosek, pkt 120, s. 36). Dalsze twierdzenie, które istnienie sankcji utraty przez partię polityczną całej dotacji i całej subwencji czyni powodem, dla którego „każda próba realizacji przez partię polityczną jej statutowych zadań (przez udział w wyborach) może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia jej działalności”, należy jednak uznać za nietrafne z co najmniej trzech powodów.

Po pierwsze – sankcja w postaci utraty całej subwencji i dotacji nie jest efektem, jak twierdzi wnioskodawca „każdej próby realizacji przez partię polityczną jej statutowych zadań”, ale jedynie tych, które polegają na naruszeniu przepisów ustawy (Ordynacji lub upp). Zgodna z prawem działalność partii politycznej lub jej komitetu wyborczego, przy spełnieniu dodatkowych przesłanek wymaganych dla nabycia prawa do subwencji lub dotacji (odpowiedni wynik wyborczy), będzie skutkować ich otrzymaniem, a więc na pewno nie ograniczeniem, ani nie zakończeniem działalności. Jak stwierdza doktryna: „Wolność działania partii politycznych nie zmienia (...) faktu, że są one «przymuszone» do przestrzegania prawa, które wyznacza granice dopuszczalnego i chronionego konstytucyjnie pluralizmu politycznego” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 6).

Po drugie – w ustawowym katalogu źródeł majątku partyjnego (art. 24 ust. 1 upp) subwencje i dotacje zostały ujęte w ostatniej kolejności, co nie jest kwestią przypadku, bowiem „w odróżnieniu od składek członkowskich i innych instrumentów samofinansowania się, które stanowią typowy przejaw działalności finansowej każdej partii, jedynie niektóre z ugrupowań politycznych mogą otrzymać dofinansowanie środkami publicznymi. Założeniem (...) przepisu jest podkreślenie, że dotacje i subwencje nie powinny być głównym mechanizmem finansowania ich majątku i działalności” (M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 91-92). Wśród dopuszczalnych form finansowania działalności partii politycznej doktryna wymienia m.in.: zaciąganie pożyczek cywilnoprawnych, zasiedzenie nieruchomości, ruchomości i praw majątkowych, odszkodowanie, składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, a także pożyczki cywilnoprawne, czy zbycie składników majątkowych należących do partii (*ibidem*, s. 88-91). Trybunał Konstytucyjny dodaje do wymienionej listy kolejne źródła finansowania: dotację podmiotową za każdy uzyskany przez partię mandat posła do Parlamentu Europejskiego, „uposażenie parlamentarzystów, ryczałt na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich oraz ich biur, a także bezpłatny czas antenowy w publicznej radiofonii i telewizji” (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

Po trzecie – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych (...).

Wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy” (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03). Wynika stąd, że to ustawodawca decyduje o dofinansowaniu partii politycznych z budżetu i ustala zasady oraz tryb przyznawania partiom politycznym środków z budżetu państwa (ma w tym zakresie szeroki zakres swobody regulacyjnej).

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zmniejszenie środków finansowych przypadających partiom z budżetu, nie ogranicza *per se* przewidzianej w art. 11 ust. 1 Konstytucji wolności tworzenia i działania partii politycznych, zwłaszcza gdy mogą one pozyskiwać środki z innych, określonych ustawowo źródeł. Niewątpliwie zmusza je do podejmowania przedsięwzięć oszczędnościowych i koncentrowania dostępnych środków finansowych na celach służących najlepiej wykonaniu zadań wynikających z przepisów prawa i statutów, natomiast teza, że pozbawia je ekonomicznych podstaw ich działalności, uniemożliwiających lub nadmiernie utrudniających ich funkcjonowanie wymagałoby udowodnienia (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Wnioskodawca nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie takiej tezy.

12. Odrębnego omówienia wymaga zarzut „nieuzasadnionej i nadmiernej” ingerencji w zasadę wolności tworzenia i działania partii politycznej, jak wnioskodawca określił „sankcję” całkowitego pozbawienia prawa do dotacji i subwencji określony w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji. Doktryna tłumaczy tak szeroki zakres owej „sankcji” wymogami wynikającymi z zaleceń Rady Europy dla państw członkowskich, do których zalicza się Rzeczpospolita Polska. Rada Europy zaleciła „zastosowanie wobec podmiotów naruszających przepisy o finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji” (zob. Zalecenie Rec (2003) 4, art. 16). W opinii doktryny, konsekwencje przewidujące całkowitą utratę prawa do dofinansowania (lub w przypadku dotacji – zwrotu kosztów poniesionych w związku z kampanią wyborczą) z budżetu państwa nie tylko pozostają w zgodzie z tymi zaleceniami, ale wręcz oddaliły się od europejskiego standardu wraz z nowelizacją przewidującą ich złagodzenie przez częściową obniżkę, w miejsce całkowitej utraty środków (zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowanie partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 20011, s. 244). Warto w tym miejscu przywołać opinię utrwaloną w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, że „ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. «Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak

stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. (...) Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku»” (wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 i powołany tam wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98).

Ustalając sankcję zawartą w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji, ustawodawca skorzystał z przysługującego mu prawa, postępując zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. W świetle przedstawionych argumentów, zarzut wnioskodawcy należy zatem uznać za chybiony.

13. Określenie przez wnioskodawcę wymogu prowadzenia odrębnych kont dla Funduszu Wyborczego partii i komitetu wyborczego jako „technicznego aspektu procesu gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez komitet wyborczy” wymaga komentarza. Nie sposób bowiem zgodzić się z takim określeniem tego obowiązku z uwagi na jego genezę i funkcję.

Zgodnie z art. 35 upp, partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do samorządu terytorialnego i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wydatki dokonywane w związku z udziałem partii politycznej w wyborach dokonywane są wyłącznie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego i w tym celu środki przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Wprowadzenie w 2001 r. przymusu finansowania kampanii wyborczych prowadzonych przez komitety wyborcze partii politycznych i koalicyjne komitety wyborcze za pośrednictwem Funduszu Wyborczego służyło wyeliminowaniu poprzednich, nieprzejrzystych rozwiązań, które umożliwiały „mieszanie się zasobów pieniężnych Funduszu Wyborczego z pozostałymi partyjnymi środkami pieniężnymi przy finansowaniu wyborów (...). Obecne unormowania realizują zasadę jawności i kontroli finansów partyjnych” (M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 151, zob. M. Chmaj, *op. cit.*, s. 13). Z taką funkcją „sankcji” zawartych w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji – co do zasady – zgadza się sam wnioskodawca (wniosek, s. 33, pkt 110). Ich surowość ma na celu zapewnienie realizacji konstytucyjnych zasad dotyczących finansowania partii politycznej, a nie wprowadzanie rozwiązań technicznych, jak zdaje się postrzegać to wnioskodawca.

Podsumowując, na podstawie analizy dokonanej w poprzednich punktach należy uznać, że art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji nie narusza zasady pluralizmu politycznego (wolność tworzenia i działania partii politycznej) i **jest zgodny** z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

14. Z kolei zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia przez art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nietrafny z uwagi na nieadekwatność zastosowanego wzorca konstytucyjnego.

Wnioskodawca precyzuje swój zarzut stwierdzając, że art. 126 ust. 1 i ust. 2 ustanawia nadmiernie surową sankcję w sytuacji, gdy obowiązek, którego wykonanie dana sankcja zabezpiecza jest już obwarowany innymi surowymi sankcjami (wniosek, pkt 107a, s. 32). Jednym z przywołanych przez wnioskodawcę argumentów na poparcie zarzutu jest cytat z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 września 2007 r. (sygn. akt P 43/06). Zacytowany fragment został jednak wyjęty z kontekstu, który jest w tym wypadku szczególnie istotny, bowiem dotyczy zagadnienia praw i wolności jednostki oraz dopuszczalnej skali ich ograniczeń, którą określa zasada proporcjonalności. Miejsce przywołanego wzorca kontroli w systematyce Konstytucji sugeruje, że odnosi się on wyłącznie do praw i wolności jednostki, a nie do każdej materii regulacyjnej. Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga, aby „ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 181). Jak zauważa się w doktrynie: „Przyjąć wypada, że art. 31 ust. 3 dotyczy wolności i praw zarówno człowieka, jak i obywatela, a także w niektórych przypadkach, osób prawnych, na przykład stowarzyszeń, spółek, fundacji” (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 83).

Kluczowe znaczenie dla oceny zarzutu naruszenia wskazanego wzorca konstytucyjnego przez art. 126 ust. 1 i ust. 2 Ordynacji ma kwestia zakresu obowiązywania zasady proporcjonalności. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji „nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób cząstkowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami Konstytucji. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on zasadę ogólną dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta dotyczy «ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw», nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w któreś z proklamowanych w innych przepisach Konstytucji wolności lub praw człowieka i obywatela. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej

kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wynika z tego, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Trybunał stwierdził również wprost, że „brak wskazania przepisu konstytucyjnego, który statuuje prawo lub wolność podlegającą ograniczeniu przez kwestionowaną regulację ustawową powoduje, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli” (zob. np. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08).

„Prawo do dotacji” i „prawo do subwencji” przysługujących odpowiednio komitetowi wyborczemu i partii politycznej, których to praw ograniczenie, a nawet pozbawienie, przewiduje, zdaniem wnioskodawcy, inkryminowany przepis Ordynacji, nie należy do kategorii praw i wolności jednostki. Wobec powyższego, należy uznać, że art. 31 ust. 3 nie jest w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności. W związku z tym należy uznać, że art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

15. Zarzut wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji z art. 46 Konstytucji opiera się na stwierdzeniu, że „dla utraty prawa do dotacji oraz subwencji przez partię polityczną nie jest potrzebne orzeczenie sądu w przedmiocie zastosowania sankcji (...). Zastosowanie przedmiotowej sankcji następuje automatycznie” (wniosek, pkt 133, s. 39).

Kluczową kwestią dla stwierdzenia zasadności zarzutów wnioskodawcy jest ustalenie, czy przepisy art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji rzeczywiście traktują o instytucji przypadku rzeczy.

Jak już wspomniano, „przepadek rzeczy” to inaczej „pozbawienie własności dotychczasowego właściciela i przejście własności na Skarb Państwa” (B. Banaszak. *op. cit.*, s. 243). Trybunał Konstytucyjny posługuje się również pojęciem „odjęcie własności” (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03). Ustalenie znaczenia pojęcia „prawo do dotacji z budżetu państwa” wymaga posłużenia się częściowo nieobowiązującymi już przepisami Ordynacji. Prawo to przysługuje partii politycznej pod warunkiem spełnienia ściśle określonych przesłanek pozytywnych wymienionych w art. 128 i nie wystąpienia przesłanki negatywnej z art. 126 Ordynacji. Przesłanką negatywną, której spełnienie oznacza utratę prawa do dotacji jest odrzucenie sprawozdania wyborczego przez PKW, względnie odrzucenie przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. W przepisie nie użyto sformułowania „zwrot dotacji”, czy „utrata dotacji”, ani

„przepadek dotacji”, ale utrata prawa do otrzymania dotacji. Wynika stąd, że w momencie utraty prawa, dotacja nie została jeszcze udzielona, a więc nie podlega ona zwrotowi, czy przepadkowi.

Analogicznie została uregulowana kwestia utraty prawa do subwencji, o której mowa w art. 28 upp. W tym miejscu warto jednak poczynić kilka uwag dodatkowych, które pozwolą wzmocnić argumenty przeciwko tezie o podobieństwie między „utrata prawa do subwencji”, a „przypadkiem rzeczy”. Ustawa o partiach politycznych (art. 28 ust. 6 i art. 29 ust. 5 upp) wprowadza rozróżnienie terminów nabycia prawa do subwencji i wypłaty jej pierwszej raty. Termin nabycia prawa do subwencji jest określony jednakowo dla wszystkich partii i przypada na pierwszy dzień roku następującego po wyborach do parlamentu. Termin wypłacenia raty jest natomiast ruchomy i odmienny dla poszczególnych ugrupowań, biegnie bowiem od dnia ogłoszenia przez PKW w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” informacji o przyjętych lub odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych (zob. M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 111-112). Wynika z tego, że prawa do subwencji, do momentu jego nabycia, nie można traktować w kategoriach praw nabytych i nie przysługują mu związane z tym prawem gwarancje np. dotyczące ekspektatywy, jak zdaje się uważać wnioskodawca, sugerując, że w decyzje partii politycznej wkalkulowane są oczekiwania dotyczące otrzymania po wyborach środków z budżetu państwa. Uwagi te odnoszą się również do dotacji.

Twierdzenie wnioskodawcy, jakoby zastosowanie „sankcji” w postaci utraty prawa do dotacji i subwencji następowało „automatycznie, wraz z orzeczeniem przypadku korzyści majątkowych lub ich równowartości, o których mowa w art. 127 ust. 1” (wniosek, pkt 133, s. 39) jest błędne. O ile utrata prawa do subwencji i dotacji następuje z mocy prawa, a więc niejako automatycznie, to automatyzm ten nie jest w żaden sposób związany z przypadkiem korzyści, ale ze spełnieniem się przesłanki utraty prawa do subwencji i dotacji, którą jest odrzucenie sprawozdania finansowanego przez PKW. Pomędzy tymi dwiema instytucjami nie zachodzi zależność, o której wspomina wnioskodawca („utrata prawa wraz z orzeczeniem przypadku korzyści”).

W literaturze przedmiotu podkreśla się fakt uprzedmiotowienia partii w procedurze budżetowej w efekcie przyjętych w Ordynacji rozwiązań prawnych, ale wyłącznie w odniesieniu do dotowania uprawnionych partii, a nie pozbawiania ich prawa do dotacji i subwencji. Brak ustawowego wymogu wniosku o wypłatę dotacji podmiotowej powodował, że Minister Finansów nie mógł wstrzymać się od przelania środków na rzecz ugrupowania, które spełniło przesłanki jej otrzymania, a z różnych powodów zamierzało uniknąć

dofinansowania z budżetu państwa (A. Gorgol, *op. cit.*, s. 274). Nieco inaczej została uregulowana kwestia przyznawania subwencji na podstawie upp. Przede wszystkim nie występuje w tym wypadku automatyzm publicznego finansowania, jak przy dotacji. Uprawnione do subwencjonowania podmioty są zobligowane do wyrażenia w sposób sformalizowany swojej woli ubiegania się o dofinansowanie działalności statutowej przez państwo. W tym celu organ zarządzający partią ma obowiązek złożenia wniosku na urzędowym formularzu w określonym przepisami terminie. Wniosek składa się za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej do Ministra Finansów. Wniosek podlega weryfikacji przez PKW zarówno pod względem formalnym, jak materialnym, a więc PKW stwierdza czy wnioskodawca posiada prawo do uzyskania subwencji (zob. A. Gorgol, *op. cit.*, s. 276-277; art. 29 i art. 31 ust. 2 upp; § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. Nr 33, poz. 267). W przypadku braku prawa do uzyskania subwencji PKW jest zobowiązana do poinformowania o tym fakcie Ministra Finansów, zaznaczając odpowiednią wzmiankę na wniosku.

Decyzja o odrzuceniu sprawozdania wyborczego nie jest automatyczna, bowiem jest poprzedzona postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez PKW. Na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. Doktryna zwraca uwagę, że polski ustawodawca, podobnie jak ustawodawcy innych krajów europejskich, cieszy się dużą swobodą w regulowaniu procedur publicznego finansowania partii działających na poziomie krajowym. Konstytucja nie reguluje tej kwestii, poza ustanowieniem ogólnej zasady jawności finansów partii politycznych. Unia Europejska i Rada Europa nie wypracowały do tej pory jednolitego stanowiska w sprawie standaryzacji i unifikacji subwencjonowania i dotowania partii ze środków publicznych. Warto dodać, że wytyczne Rady Europy nakazują stosowanie sankcji skutecznych i odstraszających. Ponadto ważnym elementem polskiej regulacji dotyczącej finansowania partii politycznych ze środków publicznych jest tzw. społeczna kontrola wydatków wyborczych (A. Gorgol, *op. cit.*, s. 244, 276-279).

Jak stwierdza doktryna, ustawowa definicja partii politycznej odwołuje się do celu jej udziału w życiu publicznym, polegającym na wywieraniu wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, co jednak nie jest równoznaczne z wykonywaniem tego zadania przez wszystkie partie. Sam status partii – inaczej niż postrzega tę kwestię wnioskodawca – nie gwarantuje otrzymania subwencji czy dotacji, gdyż oba te świadczenia są zależne od wyniku rywalizacji wyborczej oraz spełnienia wymogu

legalnej działalności, której elementem jest złożenie sprawozdania finansowego (zob. A. Gorgol, *op. cit.*, s. 236-237). Można stwierdzić, że tak jak prawo do subwencji i dotacji stanowią formę „nagrodzenia” partii za osiągnięcie określonego wyniku w wyborach, tak samo utrata prawa do subwencji i dotacji jest swego rodzaju karą za naruszenie prawa.

Podsumowując, wykładnia przedmiotowych przepisów prowadzi do wniosku, że pojęć „pozbawienie prawa do subwencji” i „pozbawienie prawa do dotacji”, zawartych w przepisach Ordynacji, nie można przyrównywać do „przypadku rzeczy” z art. 46 Konstytucji. Oznacza to, że utrata prawa do dotacji i subwencji nie jest równoznaczna z przypadkiem rzeczy, a wnioskodawca przywołał nieadekwatny wzorzec konstytucyjny. Na tej podstawie należy stwierdzić, że art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji **nie jest niezgodny** z art. 46 Konstytucji.

17. Zgodnie z intencją wnioskodawcy zarzuty sformułowane wobec art. 126 ust. 1-2 Ordynacji odnoszą się i zachowują aktualność również wobec art. 127 ust. 1 Ordynacji w obu wersjach (od wejścia w życie do 9 sierpnia 2002 r. i po zmianie przepisu wprowadzonej z dniem 10 sierpnia 2002 r.). Analiza zgodności przedmiotowego przepisu zostanie zatem przedstawiona analogicznie, a więc do jego obu wersji.

Norma nieomal identyczna z wyrażoną w art. 127 ust. 1 Ordynacji była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, oceniającego konstytucyjność art. 84d ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm., dalej także ordynacja samorządowa). Ustalenia Trybunału dokonane w wyroku z 13 lipca 2004 r. (sygn. akt P 20/03) można więc odnieść do przepisu stanowiącego przedmiot analizy zawartej w niniejszym piśmie. Podobnie dorobek doktryny dotyczący art. 84d ordynacji samorządowej można uznać za adekwatny do oceny art. 127 ust. 1 Ordynacji.

Istotne zastrzeżenie dotyczy natomiast zakresu zaskarżenia określonego przez wnioskodawcę w *petitum*, a także w uzasadnieniu. O ile rozważania Trybunału zawarte w przywołanym wyżej orzeczeniu dotyczyły całego art. 84d ordynacji samorządowej, bowiem taki był zakres pytania prawnego skierowanego przez Sąd Okręgowy w Koszalinie, o tyle w niniejszej sprawie wnioskodawca zaskarżył jedynie art. 127 ust. 1 Ordynacji.

18. Wnioskodawca uszczegóławia zarzut niezgodności art. 127 ust. 1 z zasadą przyzwoitej legislacji (określoności prawa) wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jako nieprecyzyjne określenie obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci przypadku korzyści

majątkowej, a tym samym niezdefiniowanie podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej, jak również braku rozstrzygnięcia co do natury przypadku (wniosek pkt 62 c, s. 20).

Wnioskodawca podzielił zarzuty na odnoszące się do materialnoprawnych elementów regulacji art. 127 Ordynacji (wniosek, pkt 82-84, s. 26) oraz jego elementów proceduralnych (wniosek, pkt 85-89, s. 26-28).

Aby odnieść się do tych zarzutów, należy odwołać się do w większości nieobowiązujących już przepisów Ordynacji. Zgodnie z ich treścią, przypadkowi podlegają korzyści majątkowe przekazane albo przyjęte z naruszeniem określonych enumeratywnie przepisów Ordynacji, tzn.:

- zakazu pozyskiwania przez komitet wyborczych środków po dniu wyborów (art. 110 ust. 4 pkt 1),

- zakazu wydatkowania środków przez komitet wyborczy po dniu złożenia sprawozdania wyborczego (art. 110 ust. 4 pkt 2),

- nakazu, aby środki finansowe komitetu wyborczego pochodziły jedynie z Funduszu Wyborczego (art. 111 ust. 1),

- nakazu przekazywania środków finansowych i wartości niepieniężnych koalicyjnemu komitetowi wyborczemu i komitetowi wyborczemu wyborców wyłącznie przez osoby fizyczne (z wyjątkiem dotacji z budżetu państwa), z wyłączeniem cudzoziemców (art. 111 ust. 2-4),

- zakazu przekazywania środków finansowych i wartości niepieniężnych przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego komitetu wyborczego (art. 112 ust. 1),

- nakazu gromadzenia środków pieniężnych komitetu wyborczego na rachunku bankowym z zastrzeżeniem ustawowo określonych form przekazywania wpłat, a w przypadku komitetów koalicyjnych i komitetów wyborców – również ich limitów (art. 113),

- nakazu zachowania kwotowych limitów wydatków dokonywanych przez komitety wyborcze (art. 114 ust. 1),

- zakazu przekraczania górnego limitu środków przeznaczanych na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, w wysokości 80% limitów określonych w art. 114 ust. 1 (art. 115).

Po zmianie art. 127 ust. 1 Ordynacji w 2002 r. przepis stanowił, że przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa podlegają korzyści przyjęte (a nie jak dotąd przekazane albo przyjęte), przez komitet wyborczy. Ponadto ograniczono listę powodów skutkujących przypadkiem

korzyści majątkowej uzyskanej przez komitet, wykreślając z niej naruszenie art. 114 ust. 1 i art. 115.

Na tym tle należy stwierdzić, że przepis, w obu formach obowiązujących przed i po zmianie, przez odesłanie do ściśle sprecyzowanych regulacji Ordynacji precyzyjnie określa obowiązki, których naruszenie aktualizuje „sankcję” w postaci przypadku korzyści majątkowej. Zarzut wnioskodawcy dotyczący materialnoprawnych elementów unormowania jest więc niezasadny.

Istotą rozważań wnioskodawcy dotyczących proceduralnych aspektów art. 127 Ordynacji jest kwestia dotycząca charakteru orzeczenia w przedmiocie przypadku (deklaratywne czy konstytutywne), a co za tym idzie natury przypadku korzyści. Treścią zarzutu wnioskodawcy jest więc brak należytej precyzji ustawodawcy w określeniu tego charakteru, co w sposób istotny rzutuje na wykładnię przepisów regulujących tryb nakładania tej sankcji, jak również na poziom ochrony praw uczestników postępowania w przedmiocie przypadku.

W tym miejscu należy przywołać wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego odnoszącą się do tożsamego problemu, który pojawił się na gruncie wykładni i badania konstytucyjności art. 84d ust. 1 ordynacji samorządowej: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w opisie mechanizmu przewidzianego w art. 84d ordynacji istotne znaczenie ma też analiza natury prawnej przypadku i trybu orzekania o nim. Punktem wyjścia musi być sformułowanie ustawy «korzyści majątkowe (...) podlegają przypadkowi» oraz «przypadkowi podlega jej równowartość». Trybunał podkreśla, że użycie w obu przypadkach trybu oznajmującego «podlega przypadkowi» oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa. Innymi słowy: przypadek następuje *ex lege*. Z kolei tego rodzaju sankcja, występująca z mocy samego prawa, działa na ogół *ex tunc*, to jest – w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego. W sytuacjach gdy ustawodawca przewiduje wystąpienie określonych skutków prawnych z mocy samego prawa, rola sądu orzekającego sprowadza się do stwierdzenia, że ziszczyły się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku. Orzeczenie sądu ma charakter deklaracyjny. Tak jest np. w przypadku stwierdzenia nieważności czynności prawnej, stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie, stwierdzenia nabycia spadku. Z tego punktu widzenia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca prawidłowo dobrał tryb orzekania – jest nim postępowanie nieprocesowe. Sankcja przypadku ma charakter obligatoryjny i jej orzeczenie nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych okoliczności, poza odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego” (wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03). Wypowiedź ta, z którą należy się w całej rozciągłości zgodzić,

przesądza – zdaniem Sejmu – zarówno o charakterze prawnym orzeczenia sądu w przedmiocie przypadku korzyści, a w konsekwencji o zarzutach zgłoszonych przez wnioskodawcę, czyniąc je bezpodstawnymi.

Wobec powyższego należy uznać, że art. 127 ust. 1 Ordynacji w brzmieniu obowiązującym przed i po zmianie w 2002 r. **jest zgodny** z zasadą przyzwoitej legislacji (określoności prawa) wywodzoną w art. 2 Konstytucji.

19. Kolejny z zarzutów wnioskodawcy wobec art. 127 ust. 1 Ordynacji dotyczy zasady pluralizmu politycznego – wolności tworzenia i działania partii politycznej (art. 11 ust. 1 Konstytucji), przez obwarowanie wykonania obowiązków o charakterze technicznym (sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy) „sankcją”, której zastosowanie może doprowadzić do zakończenia działalności przez partię polityczną, co stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność tworzenia i działania partii politycznej (wniosek, pkt 62b, s. 20).

Jak stwierdza wnioskodawca (wniosek, pkt 81, s. 25): „Istnienie sankcji przypadku korzyści majątkowych w kształcie określonym w art. 127 Ordynacji wyborczej powoduje, że każda próba realizacji przez partię polityczną swoich statutowych zadań (udział w wyborach) może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia działalności i to nawet w przypadku naruszenia regulacji dotyczących technicznych aspektów procesu gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez komitet wyborczy. Skoro istnieją mniej dolegliwe środki prawne, które stanowiłyby gwarancję realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, regulację art. 127 Ordynacji wyborczej należy uznać za środek nadmiernie ingerujący w konstytucyjnie gwarantowaną swobodę tworzenia i działania partii politycznych (...)”.

Twierdzenia wnioskodawcy wymagają weryfikacji w celu zbadania ich zasadności i w efekcie ustalenia relacji między instytucją przypadku korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem prawa, a konstytucyjną zasadą swobody tworzenia i działania partii politycznych.

Na wstępie należy zastrzec, że adresatem normy z art. 127 ust. 1 Ordynacji jest komitet wyborczy, a nie partia polityczna. Wśród trzech przewidzianych przez Ordynację typów komitetów wyborczych znajduje się komitet wyborczy wyborców. Również w jego przypadku przyjęcie korzyści majątkowych niezgodnie z przepisami prawa oznacza ich przypadek (lub ich równowartości). W tym zakresie przedmiotowy przepis Ordynacji w ogóle nie odnosi się do zasady pluralizmu politycznego, jednakże art. 127 (oraz pozostałych

omawianych przepisów Ordynacji) – z perspektywy art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – zachował swoją moc obowiązującą wyłącznie wobec komitetów partii politycznych, dlatego tylko w tym zakresie będzie analizowany.

Instytucja przypadku korzyści majątkowej uzyskanej z naruszeniem prawa jest charakteryzowana podobnie przez doktrynę i Trybunał Konstytucyjny. W opinii Trybunału: „Od czasów starożytnych w europejskich porządkach prawnych obecna jest myśl, że korzyści majątkowe uzyskane sprzecznie z prawem (*lucrum inhonestum vel illicitum*) nie korzystają z ochrony. Myśl ta przejawia się w unormowaniu różnych instytucji prawnych, jak choćby w kształcie odpowiedzialności odszkodowawczej, która nigdy nie obejmuje składników majątkowych nabytych przez poszkodowanego na skutek działań nielegalnych. Jej wyrazem jest także instytucja przypadku świadczenia, przedmiotu, korzyści majątkowej, przewidziana w wielu przepisach obowiązującego prawa. (...). Wspólną myślą leżącą u podstaw wszystkich unormowań przewidujących wypadek jest niedopuszczenie do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z prawem; chodzi o to, by działania naruszające prawo nie stały się źródłem korzyści, czy też inaczej – by działania te nie były opłacalne dla podmiotów nieprzestrzegających przepisów” (wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03). Doktryna postrzega tę kwestię podobnie: „Stosownie do sentencji *Nemo ex suo delicto meliorem suam conditionem facere potest* (Nikt nie może polepszyć swojej sytuacji w wyniku własnego czynu bezprawnego) korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa, a gdy korzyść została zużyta lub utracona, przypadkowi podlega jej równowartość” (K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Komentarz do ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 301).

Określenie wymogów dotyczących sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy jako „obowiązków o charakterze technicznym” zostało już przez wnioskodawcę użyte przy formułowaniu zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji. Odmienna opinia Sejmu na ten temat, dowodząca próby nieuzasadnionego zdeprecjonowania tej przesłanki odpowiedzialności partii politycznej i komitetu wyborczego przez wnioskodawcę, została przedstawiona wcześniej.

„Sankcja” w postaci przypadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem prawa nie może być postrzegana, jak sugeruje to wnioskodawca, jako rezultat podejmowania przez partię polityczną prób realizacji swoich statutowych zadań, ale wyłącznie jako konsekwencja działania niezgodnego z prawem. Doktryna, objaśniając

bardzo pojemne treściowo określenie „demokratycznych metod”, jako środka stosowanego przez partię dla realizacji celu swojego istnienia (wpływanie na kształtowanie polityki państwa), odwołuje się również do normy zawartej w art. 58 ust. 2 zd. 1 Konstytucji. Regulacja ta zakazuje organizowania oraz istnienia zrzeszeń, których cel albo działalność są sprzeczne z konstytucją lub ustawą (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. 5, komentarz do art. 11, s. 40). Istotne jest bowiem, na co zwraca uwagę doktryna, że: „Wolność działania partii politycznych nie zmienia (...) faktu, że są one «przymuszone» do przestrzegania prawa, które wyznacza granice dopuszczalnego i chronionego konstytucyjnie pluralizmu politycznego” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 6).

Swoboda tworzenia i działania partii politycznej gwarantowana przez Państwo Polskie nie ma więc charakteru absolutnego. Jej granice wyznacza obowiązujące prawo. Ewentualne ograniczenie, czy zakończenie działalności partii politycznej, jako skutek orzeczenia przez sąd przypadku korzyści majątkowej (a w przypadku jej zużycia lub utraty – przypadku jej równowartości), nie może być w związku z tym postrzegana jako *a limine* naruszenie konstytucyjnej zasady swobody tworzenia i działania partii politycznej, ale jako realizacja tej zasady na szerszym tle postanowień konstytucyjnych.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 127 ust. 1 Ordynacji **jest zgodny** z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

20. Ocena zarzutu naruszenia przez art. 127 ust. 1 Ordynacji zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga ustalenia dwóch istotnych kwestii. Po pierwsze – czy przedmiotowy przepis Ordynacji przewiduje ograniczenie praw i wolności jednostki i po drugie, w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie – czy zostało ono dokonane zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, nie bada on użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji celu założonego przez ustawodawcę. Inaczej mówiąc – przedmiotem kontroli Trybunału nie jest to, czy jakiś problem dałoby się uregulować „lepiej” albo „inaczej”. Trybunał natomiast bada, czy przyjęte konkretne regulacje prawne nie naruszają Konstytucji. Takim naruszeniem jest sprzeniewierzenie się zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Odnosząc się do treści samej zasady, Trybunał stwierdził, że „oceniając proporcjonalność zaskarżonej regulacji, trzeba wziąć pod uwagę ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym (...) orzecznictwem

Trybunału (...), zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji «konieczności». W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18)” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Wnioskodawca nie wskazuje, jakie prawo lub wolność chronione konstytucyjnie podlegają ograniczeniu przez art. 127 ust. 1 Ordynacji, w sposób uzasadniający jego uznanie za niezgodny z Konstytucją. W twierdzeniach wnioskodawcy dominuje zarzut ustanowienia nadmiernie surowej „sankcji” przepadku korzyści majątkowych w sytuacji, gdy inne dolegliwe sankcje byłyby wystarczające do osiągnięcia celu. Cel ten wnioskodawca określa jako zagwarantowanie jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej. Abstrahując w tym miejscu od problemu, czy celem ustanowienia „sankcji” określonej w art. 127 ust. 1 Ordynacji była realizacja zasady jawności finansowania kampanii wyborczej (czy szerzej: jawności finansowania partii politycznych), należy stwierdzić, że zasada ta nie należy do kategorii praw i wolności jednostki (również tych spośród nich, które przysługują innym niż jednostka podmiotom). W konsekwencji nie ma do niej zastosowania zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako kryterium oceny konstytucyjności ograniczeń praw i wolności jednostki (wnioskodawca nie powołuje innego wzorca konstytucyjnego, z którego Trybunał Konstytucyjny niekiedy również wyprowadza zasadę proporcjonalności, w oderwaniu od konkretnych praw i wolności). Nie przesądza to automatycznie o niesłuszności argumentów wnioskodawcy uzasadniających tezę, iż cel w postaci zapewnienia jawności finansowania kampanii wyborczej można było osiągnąć w inny sposób. Należy jednak stwierdzić, że ta kwestia wykracza poza problematykę konstytucyjnej zasady proporcjonalności i prowadzi do, wspomnianego przez Trybunał,

analizowania, czy jakiś problem dałoby się uregulować „lepiej” albo „inaczej”, co wykracza poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy”.

W świetle poczynionych ustaleń należy uznać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest poprawnym wzorcem konstytucyjnym dla oceny normy zawartej w art. 127 ust. 1 Ordynacji. Na tej podstawie należy stwierdzić, że art. 127 ust. 1 Ordynacji **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

21. Ostatni zarzut dotyczący art. 127 ust. 1 Ordynacji zawarty we wniosku odnosi się do art. 46 Konstytucji oraz – pod warunkiem uznania wyrażonej w nim sankcji za karę w rozumieniu przepisów karnych, zaś jej zastosowanie za element odpowiedzialności karnej – do art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji (naruszenie zasady winy i domniemania niewinności). Drugi z warunkowych wzorców konstytucyjnych wskazanych przez wnioskodawcę *mutatis mutandis* ma zastosowanie również do art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji.

Wnioskodawca twierdzi, że sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa określona w art. 127 ust. 1 Ordynacji narusza standard konstytucyjny, zgodnie z którym przepadek korzyści majątkowych może nastąpić tylko w wypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (wniosek, pkt 97, s. 30). Tymczasem orzeczenie nie jest, zdaniem wnioskodawcy, następstwem przeprowadzenia odpowiedniego do przedmiotu sprawy postępowania, oznacza pominięcie etapu roszczeń Skarbu Państwa oraz umożliwienie zastosowania represji wobec osób, którym nie można postawić zarzutu naganego postępowania (wniosek, pkt 62 c, s. 20).

Odniesienie się do zarzutu wnioskodawcy wymaga na wstępie ustalenia kwestii o charakterze formalnym, która ma kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań i ostatecznych konkluzji. Mianowicie należy ustalić, w jakim zakresie art. 127 ust. 1 Ordynacji zachował moc obowiązującą.

Istotny jest w tym wypadku fakt, że użyte w zakwestionowanym przepisie Ordynacji określenie „komitet wyborczy” dotyczy komitetów tworzonych nie tylko przez partie polityczne, ale także przez wyborców, co wynika z treści Ordynacji (art. 96-98), ale przede wszystkim stanowi realizację normy konstytucyjnej (art. 100 ustawy zasadniczej stanowi, że kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne i wyborcy). Przepisy Ordynacji dotyczące działalności, w tym reguł finansowania każdego z tych komitetów, wykazują różnice (zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 141). Zgodnie z twierdzeniami wnioskodawcy, należy uznać, że analizowany przepis Ordynacji *in casu* zachował moc obowiązującą wyłącznie w zakresie dotyczącym komitetu wyborczego partii politycznej.

Ordynacja stanowiła, że komitety wyborcze nie posiadały osobowości prawnej i ulegały rozwiązaniu z mocy prawa po spełnieniu się przesłanek określonych w art. 106 Ordynacji (zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 154-155). Jednocześnie ustawodawca wyraźnie określił w art. 104 Ordynacji zasady odpowiedzialności za zaciągnięte przez komitety zobowiązania. O ile w przypadku komitetów partii politycznych odpowiedzialność tę ponosiła partia (lub partie wchodzące w skład koalicyjnego komitetu wyborczego), o tyle odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego wyborców ponosiły solidarnie osoby wchodzące w skład tego komitetu.

Okoliczności te mają kluczowe znaczenie dla analizowanego problemu w świetle wielokrotnie przywoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r. (sygn. akt P 20/03) dotyczącego kwestii nieomal identycznej z omawianą. Pomimo istnienia różnic między treścią art. 84d ust. 1 ordynacji samorządowej, którego konstytucyjność między innymi oceniał Trybunał, a treścią art. 127 ust. 1 Ordynacji, wymienione przepisy należy uznać – w kontekście oceny naruszenia standardów orzekania o przypadku korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem prawa – za swoje odpowiedniki. Artykuł 84d ust. 1 ordynacji samorządowej, w przeciwieństwie do omawianego unormowania Ordynacji, nie precyzował powodów przypadku korzyści majątkowych na rzecz Skarbu Państwa w drodze wyliczenia przepisów określających zasady finansowania komitetów wyborczych („Korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przypadkowi podlega jej równowartość”). Jednym z wzorców konstytucyjnych przywołanych w omawianej sprawie był art. 46 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że badanie zgodności art. 84d ordynacji samorządowej w świetle art. 46 Konstytucji „musi być zawężona do ściśle określonych przypadków” oraz „ma sens tylko o tyle, o ile przypadek przewidziany w ocenianym przepisie można traktować jako środek represji”. Zdaniem Trybunału, „z taką sytuacją mamy do czynienia tylko w przypadku stosowania art. 84d ordynacji w stosunku do «obywatelskiego» komitetu wyborczego (...). Wówczas przypadek równowartości korzyści obciąża konkretną osobę fizyczną (lub osoby fizyczne), która kosztem własnego majątku musi wpłacić do kasy Skarbu Państwa wskazaną sumę. W tym przypadku idea pozbawienia sprawcy korzyści uzyskanej z czynu zabronionego zawodzi; przypadek okazuje się więc swego rodzaju środkiem represji, stosowanej w stosunku do bliżej nieokreślonych przez ustawę osób fizycznych. W tym tylko zakresie można dokonywać oceny art. 84d ordynacji z punktu widzenia art. 46 Konstytucji”.

Z twierdzeń Trybunału Konstytucyjnego, które w pełni podziela Sejm, wynikają, *per analogiam*, dwa wnioski. Po pierwsze – art. 46 jest właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 127 Ordynacji wyłącznie w zakresie odnoszącym się do komitetu wyborczego wyborców, a więc w części, która już nie obowiązuje w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (nie toczy się żadne postępowanie w tej sprawie na podstawie Ordynacji). Po drugie – tylko wobec tak określonego adresata przepadek przewidziany w art. 127 ust. 1 Ordynacji można uznać za środek represji karnej. W odniesieniu do osób prawnych (partii politycznych) „sankcja” finansowa ma więc charakter administracyjny.

Wobec zastrzeżenia wnioskodawcy, który uzależnił swoje zarzuty odnoszące się do niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji z art. 42 ust. 1 i 3 od ustalenia, czy „sankcja” określona w przedmiotowych przepisach ma charakter karny, a odpowiedzialność wynikająca z tego tytułu stanowi element odpowiedzialności karnej, na oba pytania należy udzielić negatywnej odpowiedzi. W konsekwencji art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w sprawie. Innymi słowy, wymienione art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji **nie są niezgodne** z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji.

IV. Artykuł 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych

1. Zgodnie z art. 36a upp: „Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”. Przepis ten ustanawia zamknięty katalog dopuszczalnych sposobów dokonywania wpłat na Fundusz Wyborczy. Jak objaśnia doktryna, ustawa przewiduje stosowanie wpłat za pośrednictwem karty kredytowej, bowiem spełnia ona wszystkie cechy karty płatniczej. Adresatem normy wyrażonej w przepisie jest każda osoba fizyczna, ale także prawna, w tym – sama partia. Również partia nie może dokonywać na własny Fundusz Wyborczy wpłat gotówkowych (M. Granat, S. Gorgoń, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 161). Zasilanie Funduszu w innej formie, jak np. przekaz pocztowy, jest wykluczone.

Wnioskodawca zarzuca przepisowi niezgodność z:

– zasadą proporcjonalności (zakazem nadmiernej ingerencji) wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez ograniczenie dopuszczalności korzystania z określonych form, w jakich komitet wyborczy i fundusz wyborczy mogą pozyskiwać środki finansowe w sytuacji, gdy ograniczenie takie nie jest konieczne dla osiągnięcia celu kwestionowanej regulacji, którą jest jawność finansowania kampanii wyborczej,

– zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji przez zastosowanie dyskryminującego kryterium wyłączonego możliwość dokonywania płatności na rzecz komitetu wyborczego lub funduszu wyborczego przez określoną grupę obywateli.

2. Zasada proporcjonalności, którą statuuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, została omówiona wcześniej, w pkt II.3 niniejszego pisma. Jeśli zaś chodzi o zasadę równości podmiotów wobec prawa, w zgodnej opinii doktryny i Trybunału Konstytucyjnego jest ona uznawana za jedną z fundamentalnych zasad demokratycznych ustrojów państwowych. Nie oznacza ona, że wszyscy mają takie same prawa i obowiązki oraz korzystają z tych samych wolności, ale że jednakowe prawa, wolności i obowiązki będą dotyczyć wszystkich osób (podmiotów) należących do tych samych „kategorii istotnych” (relewantnych) (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 86). Doktryna zwraca również uwagę na fakt, że kryteria wyróżnienia wspomnianych kategorii nie mogą być arbitralne, ale usprawiedliwione i możliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie. Trybunał Konstytucyjny precyzuje, że istota zasady równości polega na tym, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 183).

Stwierdzenie zawarte w art. 32 ust. 1 Konstytucji: „wszyscy są wobec prawa równi” odnosi się w pierwszym rzędzie do osób fizycznych, ale w wielu przypadkach również do innych podmiotów. Zdanie 2 ust. 1 art. 32 ustanawia równość w stosowaniu prawa, czyli prawo do równego traktowania przez władze publiczne, którego „korelatem (...) jest odpowiedni obowiązek ciążyący na tych władzach. Mając prawo do równego traktowania, dany podmiot może się domagać – na przykład na drodze sądowej – odpowiednich zachowań ze strony władz publicznych” (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 86).

Ustanowiony w art. 32 ust. 2 zakaz dyskryminacji został sformułowany bardzo szeroko. Zamiast listy, enumeratywnej lub przykładowej, przyczyn dyskryminacji ustrojodawca użył określenia „z jakiegokolwiek przyczyny”, co nadaje temu zakazowi możliwie najszerszy zakres. Zakaz jest skierowany, zdaniem doktryny, nie tylko do władz, ale także do osób fizycznych i prawnych (*ibidem*, s. 87).

Jak zauważa się w piśmiennictwie: „Trybunał nie wyklucza preferowania pewnych grup (dyskryminacja pozytywna, uprzywilejowanie wyrównawcze), gdy jest to konieczne dla doprowadzenia do faktycznej równości. (...) Dokonanie w normie prawnej zróżnicowania podlega jednak kontroli ze strony TK, gdyż regulacje wywołują różne skutki prawne”

(B. Banaszak, *op. cit.*, s. 185). Dokonując takiej kontroli Trybunał, jak sam stwierdził, bada kryteria różnicowania: „Sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały różnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. (...) Wielokrotnie wskazywano więc, że różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. (...) W poszukiwaniu takiego uzasadnienia wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywanych różnicowań (...). Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć:

– po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...),

– po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

– po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...)” (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97).

3. Ustosunkowanie się do zarzutów wnioskodawcy wymaga w pierwszej kolejności udzielenia odpowiedzi na pytanie o *ratio legis* wprowadzenia ścisłej reglamentacji form przekazywania środków na rzecz Funduszu Wyborczego. Podstawowym powodem jest bez wątpienia wola jak najpełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznej wyrażonej w art. 11 ust. 2 Konstytucji, a więc dążenie do maksymalnej przejrzystości finansowej partii politycznych. Doktryna zwraca jednak uwagę na fakt, że ustanowiona reglamentacja wpłat na Fundusz Wyborczy jest bardziej rygorystyczna niż w przypadku innych płatności na rzecz partii, bowiem „nakaz dokonywania płatności na rzecz Funduszu za pomocą bankowych dokumentów rozliczeniowych ma charakter bezwzględny i nie jest uzależniony od kwoty wpłaty” (M. Granat, S. Gorgol,

J. Sobczak, *op. cit.*, s. 161). Celem tak ścisłej regulacji jest ułatwienie identyfikacji ofiarodawców i uniknięcie wpłat anonimowych (zob. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 156), a wręcz „ograniczenie wolności pozyskiwania i wydatkowania pieniędzy przez stronnictwa w imię hasła zwalczania uzależniania sił politycznych od nieznanych sponsorów, mogących być wrogami aktualnego ustroju politycznego” (*idem*, *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy środkowej i wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 219).

Warto odnieść się do szczegółowych argumentów przytoczonych przez wnioskodawcę. Stwierdza on m.in. (wniosek, pkt 54, s. 18), że „jawność finansowania kampanii wyborczej jest gwarantowana przez konieczność prowadzenia rachunku bankowego dla komitetu wyborczego. Płatności dokonywane przy wykorzystaniu tego rachunku mogą podlegać kontroli zarówno co do pochodzenia, jak i przeznaczenia środków finansowych”. Na tym stwierdzeniu wnioskodawca opiera tezę o nieuzasadnionym wprowadzeniu dodatkowych ograniczeń dotyczących sposobów dokonywania wpłat na Fundusz Wyborczy.

Odpowiadając na stwierdzenie wnioskodawcy, można przywołać instytucję przekazu pocztowego uregulowaną w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm., dalej: ppoczt). Zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie, przekaz pocztowy jest to „polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty pieniężnej przez operatora publicznego” (art. 3 pkt 15 ppoczt). Jak stanowi art. 29 ppoczt: „Kwotę przekazu pocztowego, której nie można doręczyć adresatowi, zwraca się nadawcy, a w przypadku gdy jest to niemożliwe z powodu braku lub błędnego adresu nadawcy stosuje się odpowiednio przepisy art. 184 i 187 Kodeksu cywilnego”. Z treści przepisu wynika więc, że przyjęcie polecenia doręczenia kwoty pieniężnej w formie przekazu pocztowego nie wymaga weryfikacji danych osobowych nadawcy, w tym podania jego adresu. Umożliwia to łatwe omijanie wymogów dotyczących jawności finansowania partii politycznej oraz limitów wpłat na rzecz partii politycznej i komitetu wyborczego (dokonywanie wpłat przez podstawione osoby). Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, gdyby ta forma przekazywania środków pieniężnych na konto Funduszu Wyborczego była dopuszczalna, nie gwarantowałyby zachowania zasady jawności finansowania partii politycznej, pomimo istnienia wymogu prowadzenia rachunku bankowego Funduszu. Należy zaznaczyć, że podobne przypadki miały miejsce w przeszłości jak m.in. w przypadku komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP Mariana Krzaklewskiego w wyborach w 2000 r. Poddano wówczas w wątpliwość 2380 wpłat dokonanych przekazem pocztowym, pochodzących od

osób fizycznych. W trakcie przesłuchań przeprowadzonych przez prokuraturę ponad 1900 osób zaprzeczyło, aby dokonywało wpłat na wskazany cel (zob. postanowienie Prokuratury Okręgowej w Tarnowie z dnia 2 grudnia 2002 r. o umorzeniu śledztwa, sygn. akt III Ds. 5/01/S, niepubl.). Fakt wystąpienia nieprawidłowości dowodzi słuszności wprowadzenia rygorystycznej regulacji. Należy dodać, że przekaz pocztowy nie jest jedynym sposobem przekazania środków pieniężnych na rachunek bankowy bez weryfikacji danych zlecniodawcy. Przykładowo można wymienić również wpłaty gotówkowe na konto dokonywane w placówkach banków komercyjnych. Praktyce tej nie stoją na przeszkodzie górne limity wpłat, których przekroczenie powoduje powstanie obowiązku rejestracji transakcji. Dopuszczalny limit wpłat na Fundusz Wyborczy jest znacznie niższy od ustalonych w przepisach progów kwotowych, których przekroczenie obliguje instytucję obowiązującą (np. bank) do rejestracji danych zlecniodawcy. Przykładowo ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.) ustanawia m.in. dla banków wspomniany próg w wysokości 15 000 euro.

4. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 36a upp z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca odwołuje się po raz kolejny do wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności, pomijając jej istotny aspekt, jakim jest związanie tej zasady z ochroną praw i wolności jednostki. Tymczasem istotą unormowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest określenie przesłanek, których spełnienie jest koniecznym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Zaskarżony przepis, ustanawiający zamknięty katalog dopuszczalnych sposobów dokonywania wpłat na Fundusz Wyborczy, nie dotyczy bezpośrednio praw i wolności obywatelskich. Ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu swego pisma wnioskodawca nie wskazał jednoznacznie prawa lub wolności jednostki, którego ograniczenie, ponad zakres dopuszczalny w myśl zasady proporcjonalności, łączy się z art. 36a upp. Za takie wskazanie nie sposób uznać krótkiej wzmianki w uzasadnieniu (wniosek, pkt 56, s. 18), iż „naruszenia zasady proporcjonalności należy więc upatrywać również od strony obywatelskiego prawa do uczestniczenia w życiu politycznym w drodze udzielania finansowego wsparcia wybranej partii politycznej”. Z treści uzasadnienia wynika, że wnioskodawca za przedmiot ograniczenia uważa zestaw „sposobów pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych”, a celem ograniczenia jest realizacja jawności finansowania kampanii wyborczej. Taki rzeczywiście jest przedmiot i cel normy wyrażonej w przepisie art. 36a upp. Trzeba jednak

nadmienić, że nie mają one nic wspólnego z prawami i wolnościami jednostki, których ograniczaniu ponad określoną miarę stoi na przeszkodzie zasada proporcjonalności.

W analizowanym wypadku nie wskazano podstaw do oceny zaskarżonego przepisu według wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym trzeba przyjąć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji – wskazany samodzielnie, bez przywołania normy Konstytucji stanowiącej źródło konkretnego prawa lub wolności jednostki – nie jest adekwatnym wzorcem oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu. W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 36a upp **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 36a z art. 32 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą równości, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny orzekał już w podobnej sprawie. Jedną z rozstrzyganych kwestii był wtedy zarzut niezgodności art. 83d ordynacji samorządowej z art. 32 Konstytucji. Decyzja Trybunału w tej kwestii ma istotne znaczenie dla oceny zarzutów wnioskodawcy w niniejszej sprawie, dlatego jej uzasadnienie zostanie szerzej przytoczone. Zdaniem sądu konstytucyjnego: „(...) art. 83d ust. 3 stanowi: «Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą». *Ratio legis* tego postanowienia nie budzi wątpliwości: celem przepisu było i jest zagwarantowanie jawności, czy inaczej – przejrzystości finansowania kampanii wyborczej (...). Pośrednio przepis ten realizuje konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą: »Finansowanie partii politycznych jest jawne« (art. 11 ust. 2 Konstytucji). (...) W ocenie Sądu Okręgowego w Koszalinie, rozwiązanie prawne przyjęte w art. 83d ust. 3 ordynacji wprowadza sprzeczne z art. 32 Konstytucji zróżnicowanie obywateli; kampanię wyborczą mogą wspierać finansowo tylko ci, którzy posiadają konta bankowe. Sąd rozwija tę myśl podkreślając, że nieposiadanie konta wynika często z braku stałych dochodów, spowodowanego głównie bezrobociem, a także z braku edukacji ekonomicznej (...) skutkiem jest niewątpliwie wyeliminowanie określonej grupy obywateli z kręgu potencjalnych sponsorów kampanii wyborczej, a w każdym razie istotne ograniczenie możliwości znalezienia się w tym kręgu. Cel kwestionowanego przepisu (...) jest oczywisty. Chodzi o utrwalenie operacji finansowej za pomocą dowodów materialnych, co pozwala zarówno na bieżące ewidencjonowanie wpływów, jak i skuteczną kontrolę prawidłowości finansowania kampanii wyborczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie klarowności, przejrzystości w tym zakresie stanowi warunek konieczny wyborów w demokratycznym państwie prawnym. (...) pewien poziom „trudności technicznych” przy dokonywaniu wpłaty na komitet wyborczy jest niezbędny. Stworzenie wiarygodnych, obiektywnych dowodów co

do tożsamości podmiotu wspierającego kampanię i sumy, którą konkretna osoba na ten cel przeznaczyła, nie byłoby możliwe bez wprowadzenia czynnika zewnętrznego (spoza danego komitetu wyborczego), np. notarialnego potwierdzenia wpłat czy dokonywania ich w obecności mężów zaufania. Wydaje się, że z tego punktu widzenia wymaganie wynikające z art. 83d ust. 3 ordynacji jest stosunkowo najmniej uciążliwe. Decyduje o tym duża dostępność usług bankowych. Najważniejsze z punktu widzenia konstytucyjności art. 83d ust. 3 ordynacji jest jednak wyjaśnienie natury ograniczenia wpływającego z tego przepisu. Otóż nie mamy tu do czynienia z barierą prawną, ustanowioną przez ustawodawcę. Oczywiście, wymagany przez kwestionowany przepis sposób dokonywania wpłaty stanowi przeszkodę, ale jej usunięcie pozostaje w gestii każdego obywatela. Posiadanie konta bankowego jest dostępne dla każdego. Trudno nie zgodzić się (...) że dla osoby, która «posiada realne środki», by finansować kampanię wyborczą, brak konta bankowego nie powinien stanowić przeszkody w urzeczywistnieniu tego zamiaru. Wystarczy podjąć wysiłek w celu założenia konta bankowego. Można więc powiedzieć, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, niewątpliwie wynikające z treści ocenianego przepisu, nie jest narzucone przez ustawodawcę, nie ma charakteru obiektywnego. Przynależność każdej osoby fizycznej do jednej z dwu kategorii osób, dających się wyróżnić na tle art. 83d ust. 3 ordynacji, zależy od indywidualnej decyzji tej osoby. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że oceniany przepis nie narusza zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji”.

Wobec powyższego, jednoznacznego stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego, które zachowuje aktualność na gruncie niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że art. 36a upp **jest zgodny** z art. 32 Konstytucji.

V. Artykuł 24 ust. 1-3 i 5 ustawy o partiach politycznych

1. Przedmiot kontroli określony przez wnioskodawcę został zredukowany z powodów opisanych w punkcie I.2 niniejszego pisma.

Zgodnie z art. 24 ust. 1-3 i 5 upp, majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji. Może on być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. Partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej. Posiadane nieruchomości i lokale partia może używać jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa.

Wnioskodawca zarzuca (po ograniczeniu zakresu zaskarżenia), że:

a) art. 24 ust. 1-2 i 5 upp narusza zasadę swobody działalności gospodarczej oraz zasadę proporcjonalności (art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) polegające na ustanowieniu ograniczeń w zakresie korzystania z majątku partii politycznej, które to ograniczenia uniemożliwiają efektywne oraz korzystne dla gospodarki finansowej partii politycznej wykorzystanie składników tego majątku, w tym przez prowadzenie działalności gospodarczej, co nie stanowi ograniczenia koniecznego do osiągnięcia zakładanego celu regulacji (zapobieganie korupcji politycznej)

b) art. 24 ust. 1-3 upp narusza:

– istotę prawa własności „w rozumieniu konstytucyjnym” (art. 21 ust. 1) przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z przysługujących partii politycznej praw majątkowych,

– istotę prawa własności „w rozumieniu cywilistycznym” (art. 64 ust. 1) przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z przysługujących partii politycznej praw majątkowych.

2. Jak podkreśla się w piśmiennictwie: „Pojęcie wolności działalności gospodarczej wiąże się z obszarem działalności ekonomicznej człowieka i oznacza wolność od (nadmiernej) ingerencji władzy publicznej w tę działalność”. Wolność można tu rozumieć jako swobodę, a więc działalność gospodarcza nie jest ani nakazana, ani zakazana, czyli jej podjęcie i prowadzenie zależy od woli danego podmiotu (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. 5, komentarz do art. 22, s. 6-7). Jako zasada ustroju Rzeczypospolitej wolność działalności gospodarczej stanowi wartość, której realizacja i poszanowanie jest obowiązkiem wszystkich władz publicznych. Podmiotem tej wolności jest każda osoba fizyczna lub prawna, która może być podmiotem konstytucyjnych praw i wolności.

Zasadniczą treścią art. 22 Konstytucji jest wskazanie przesłanek ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej, co jest tym bardziej zrozumiałe, że wolność ta nie może mieć charakteru absolutnego. Potwierdza to Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „pełna swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach zagrażać by mogła nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu” (zob. wyroki TK z: 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01; 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/03). Wolność działalności gospodarczej, która nie ma charakteru absolutnego, może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, jednak wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze

względu na ważny interes publiczny. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na „konieczność uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie” (zob. m.in. wyroki TK z: 28 stycznia 2003, sygn. akt K 2/02; 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03).

Nie ulega wątpliwości, że pojęcie „ważny interes publiczny”, użyte dla określenia materialnoprawnej przesłanki dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest klauzulą generalną nie dającą się precyzyjnie zdefiniować.

Odnosząc się do relacji między pojęciem „interesu publicznego” z art. 22 Konstytucji a wykazem dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że „jeżeli (...) uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności, to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03). Trybunał wyjaśnił, że „w klauzuli generalnej «ważnego interesu publicznego» mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...). Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny czy też kwalifikowany rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes «ważny». Ustawodawca musi więc każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego (...). Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07).

3. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji („Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”) przewiduje ochronę własności praw majątkowych. Ustrojodawca nie wskazuje, czy chodzi o własność prywatną, z czego doktryna wywodzi wniosek, że wola ustrojodawcy jest ochrona wszelkiej własności (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 131). Co ważne i na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń: „Ochrona

prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (...) jak i faktyczne czynności organów państwa mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

W piśmiennictwie odnotowuje się, że w analizowanym przepisie „należy dostrzegać trzy zazębiające się warstwy: przepis ten wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej, nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 21, s. 5).

3. Artykuł 64 Konstytucji wyraża przede wszystkim prawo podmiotowe, co wynika nie tylko z jego umiejscowienia w systematyce ustawy zasadniczej. Ustęp 3 tego artykułu normuje ograniczenia prawa własności, a wręcz, jak stwierdza doktryna – legitymizuje te ograniczenia (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 64, s. 18). Przepis ten pełni bowiem podwójną rolę: „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności (..) stanowić mogą – formalne, jak i materialne kryterium dla dokonanych przez prawodawcę ograniczeń”. Trybunał dodaje, że „określenie przesłanek ograniczenia prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności)” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

Trybunał Konstytucyjny starając się określić pojęcie istoty prawa własności stwierdził, że „obejmuje ona w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę (...). Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (»istota«) prawa własności” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt K 8/07).

4. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych przez wnioskodawcę należy poczynić istotne zastrzeżenie, powołując

się na wielokrotne wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, że „przepisy obowiązujących ustaw korzystają z domniemania konstytucyjności, które to domniemanie może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Zadaniem wnioskodawcy, kwestionującego zgodność z Konstytucją jakiegoś przepisu, jest przytoczenie argumentacji wykazującej tę niezgodność (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu i nie może zastępować w tym zakresie wnioskodawcy” (zob. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02).

Odnosząc się do postawionego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 24 ust. 1-2 i 5 upp, należy na wstępie ustalić, czy wzorzec konstytucyjny wskazany przez wnioskodawcę jest adekwatny do oceny przywołanych we wniosku przepisów upp. Jak już wspomniano, norma wyrażona w art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji odwołuje się do dopuszczalnego zakresu ograniczenia przez ustawodawcę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 24 ust. 3 upp, „partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej”. Tak rozszerzony zakres reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne obejmuje – zdaniem doktryny – „zarówno zakaz prowadzenia samodzielnej działalności zarobkowej, jak i udział w tworzeniu wspólnych przedsięwzięć gospodarczych w celu partycypacji w ich dochodach” (M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 94).

Podany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny nakazuje analizować przepisy stanowiące przedmiot kontroli pod względem zachowania przez ustawodawcę dopuszczalnego konstytucyjnie zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Tymczasem art. 24 ust. 1, 2 i 5 upp nie dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej, ale źródeł majątku partyjnego (ust. 1) oraz dopuszczalnych sposobów dysponowania nim (ust. 2 i 5). Większość twierdzeń wnioskodawcy odwołuje się do problematyki prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej, której zakaz – w świetle orzecznictwa Trybunału – nie budzi zastrzeżeń. Twierdzenia to nie mają więc związku z analizowanymi zarzutami. Jedyne te uwagi wnioskodawcy, które odnoszą się do majątku partii politycznej, zmierzają do konkluzji, że przywołane przepisy upp ingerują w „swobodę dysponowania majątkiem przez partię polityczną”. Wnioskodawca nie podaje jednak źródeł tak pojmowanej „zasady” (konstytucyjnych, ustawowych lub doktrynalnych), ani argumentów na poparcie jej istnienia, czy faktu jej naruszenia. W świetle reglamentacji prawnej dotyczącej majątku partii politycznej i licznych wynikających stąd ograniczeń w dysponowaniu majątkiem przez partię zawartych w upp, należy stwierdzić, że obowiązywanie takiej zasady nie zostało przez wnioskodawcę dowiedzione. Jak się wydaje, nie ustanawia jej także Konstytucja, która

ograniczając się do wprowadzenia zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2), jej szczegółowe doprecyzowanie pozostawiając ustawodawcy (składają się na nią normy określające źródła, z jakich partia może czerpać fundusze, finansowanie z budżetu państwa, a także sposób pozyskiwania funduszy wyborczych i finansowania kampanii wyborczych, wreszcie wprowadzając zakazy dotyczące finansowania partii politycznej wskazując źródła z jakich środki pochodzić nie mogą; zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 97-98).

Regulacje ustawowe i konstytucyjne dotyczące partii politycznych przeczą zatem istnieniu zasady „swobody dysponowania majątkiem przez partię polityczną”. W części dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej (art. 24 ust. 3 upp) zostały one już poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który potwierdził ich zgodność ze zgłoszonymi wzorcami konstytucyjnymi. W części pozostałej, zgłoszonej przez wnioskodawcę – nie dotyczą one wolności działalności gospodarczej.

Wobec powyższego nie ma podstaw do oceny zaskarżonych przepisów ze wskazanym przez wnioskodawcę wzorcem konstytucyjnym. W związku z tym, że art. 22 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów, art. 24 ust. 1-2 i 5 ustawy o partiach politycznych **nie jest niezgodny** z art. 22 w zw. z 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Prezentując zarzuty dotyczące niezgodności przepisów art. 24 upp ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, wnioskodawca posłużył się trzema zabiegami redakcyjnymi, które mają istotne znaczenie dla ustalenia treści zarzutów oraz adekwatności przywołanych wzorców kontroli. Po pierwsze – zarzuty zostały sformułowane łącznie wobec ustępów 1-5 art. 24 upp. Po odjęciu z tego zestawu przepisów tych z nich, których konstytucyjność została już przez Trybunał Konstytucyjny zbadana i potwierdzona (ust. 4 i 5) należy ustalić, czy zarzuty pozostają aktualne wobec pozostałych ustępów art. 24 (ust. 1-3). Po drugie – wnioskodawca powołał się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że naruszenie norm szczegółowych zawartych w art. 64 Konstytucji oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 i wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03) i tym stwierdzeniem uzasadnił swoją decyzję o łącznym uzasadnieniu zarzutów naruszenia norm konstytucyjnych wynikających z obu wskazanych przepisów Konstytucji. Po trzecie – wnioskodawca nie wyjaśnił, ani nie wskazał związków pomiędzy przepisami ust. 1-3 art. 24 upp, jako przedmiotu kontroli konstytucyjności (jednocześnie nie obejmując wnioskiem ust. 6-8 art. 24 upp). Wobec tego każdy z tych przepisów zostanie poddany odrębnej analizie i ocenie.

Wnioskodawca (wniosek, pkt 170 b i c, s. 51 oraz pkt 192, s. 62) zarzuca ustawodawcy naruszenie art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji przez ustanowienie w art. 24 ust. 1-3 upp ograniczeń w sposobie korzystania z przysługujących partii politycznej praw majątkowych. W uzasadnieniu wnioskodawca precyzuje, że ograniczenie korzystania polega na pozbawieniu możliwości pobierania pożytków z rzeczy i praw, które stanowi atrybut korzystania z rzeczy (wniosek, pkt 190-191, s. 61). Fakt uniemożliwienia korzystania z rzeczy wnioskodawca utożsamia z naruszeniem istoty prawa, powołując się na definicję doktrynalną (wniosek, pkt 190).

Zgodnie z opinią nauki prawa, partia polityczna jest osobą prawną oraz uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego. Artykuł 24 upp przewiduje reglamentację źródeł majątku partii oraz sposobów jej wykorzystania. Reglamentacja ta polega na wprowadzeniu przez państwo nakazów i zakazów, które ograniczają uprawnienia właściciela oraz swobodę umów, obowiązującą w prawie cywilnym (M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 85-86). Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy przywołać wypowiedź, w której Trybunał wyjaśnił pojęcie naruszenia istoty prawa lub wolności. Zostaje ona naruszona „gdy regulacje prawne – nie znosząc danego prawa (lub wolności) – w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Trybunał stwierdził również, że „nie każda regulacja prawna stosunków majątkowych może być postrzegana jako ingerencja prawodawcy ograniczająca korzystanie z prawa podstawowego do własności” (wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02), bowiem „uznać można zasadność ograniczeń prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji) w tym zakresie, w jakim dopuszczalne jest traktowanie interesu publicznego jako kryterium owego ograniczenia” (wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02).

Na tym tle ważne jest zwrócenie uwagi na relacje pomiędzy art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. W świetle normy wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Zdaniem Trybunału: „Art. 21 ust. 1 stanowi nakaz dla organów państwa tworzenia takich przepisów prawnych, które nie stanowiłyby przeszkody, a wręcz przeciwnie, zabezpieczałyby wykonanie własności (...). Zasady ustrojowe, takie jak ta (...) spełniają kluczowe znaczenia w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji” (wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98). Artykuł 64 ust. 1

Konstytucji pełni, w opinii Trybunału, podwójną rolę: „Stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowią – formalne, jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (...)” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

W innym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę, że ocena, iż poddane kontroli przepisy „nie naruszają art. 64 Konstytucji, w zasadzie przesądza także o braku zasadności zarzutu niezgodności tych przepisów z art. 21 ust. 1 Konstytucji, deklarującego, że «Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia». Ten ostatni przepis, będący zasadą ustrojową, ma charakter bardziej ogólny od szczegółowo regulującego kwestię ochrony praw majątkowych art. 64 Konstytucji. Jest oczywiste, że pogwałcenie norm wypływających z art. 64 zawsze musi być kwalifikowane jako naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00). Trudno zresztą wskazać, na czym mogłoby polegać naruszenie zasady ustrojowej z art. 21 Konstytucji, gdyby w konkretnym przypadku stwierdzono zgodność ocenianych przepisów z art. 64 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że rezultat badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów z punktu widzenia wzorców kontroli, jakimi są art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, musi być zawsze ten sam” (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03).

6. Szczegółową analizę zgodności przedmiotowych przepisów upp z Konstytucją należy rozpocząć od potwierdzenia, czy podane przez wnioskodawcę wzorce konstytucyjne są adekwatne dla postawionych zarzutów. Na tle przywołanych wcześniej twierdzeń Trybunału odpowiedź na to pytanie jest uzależniona od ustalenia, czy przepisy art. 24 ust. 1-3 upp przewidują ograniczenie prawa własności. Ich niezgodność z przywołanymi wzorcami może przy tym wynikać przede wszystkim z takiego ograniczenia prawa własności, które narusza jego istotę, a przez to również ogólną zasadę ochronną wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Ponieważ badanie konstytucyjności dotyczy przepisów ustawowych, należy uznać, że przedmiotem analizy będzie wyłącznie materialne kryterium dopuszczalności ograniczenia prawa własności. Ponadto, chociaż art. 21 ust. 1 Konstytucji odnosi się do prawa własności i dziedziczenia, skoro art. 24 upp nie dotyczą dziedziczenia, ocena jego zgodności nie będzie obejmowała tej części normy konstytucyjnej.

Jak już wspomniano, partia polityczna jest osobą prawną oraz uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego. Artykuł 24 upp przewiduje reglamentację źródeł majątku partii oraz sposobów jego wykorzystania. Reglamentacja ta polega na wprowadzeniu przez państwo

nakazów i zakazów, które ograniczają uprawnienia właściciela oraz swobodę umów, obowiązującą w prawie cywilnym (M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 85-86). Ustęp 1 art. 24 upp stanowi, jak objaśnia doktryna, katalog źródeł majątku partyjnego. Nie ma on charakteru zupełnego. Nie wprowadza ani nakazu nabywania składników majątkowych, ani generalnego zakazu stosowania innych niż wymienione w nim instytucji prawnych (*ibidem*, s. 87-88). Należy więc stwierdzić, że przepis ten nie dotyczy wprost kwestii ochrony prawa własności, korzystania z tego prawa, czy jego ograniczeń.

W związku z powyższym zasadne jest twierdzenie, że art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Ustęp 2 art. 24 upp stanowi: „Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne”. Ten przepis niewątpliwie dotyczy prawa własności, ustanawiając nakaz wykorzystywania majątku partyjnego wyłącznie na wskazane w ustawie cele. Odwołując się do zarzutów wnioskodawcy, należy ustalić, czy ograniczenie korzystania z majątku partii narusza istotę prawa własności. W tym celu także można odwołać się do piśmiennictwa prawniczego, w którym na to pytanie udzielana jest odpowiedź negatywna. Co więcej, przedstawiciele doktryny określają ograniczenie zawarte w art. 24 ust. 2 upp, jako zapewniające organom statutowym partii „znaczny zakres swobody decydowania o sposobach korzystania ze składników majątkowych w ustawowo określonych granicach” (M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 94). Przesłanka uzasadniająca stwierdzenie naruszenia art. 64 ust. 3, a co za tym idzie art. 21 ust. 1 Konstytucji, czyli naruszenie istoty prawa własności polegające na uniemożliwieniu korzystania z tego prawa, nie została więc spełniona. Wśród powodów ustanowienia regulacji, odnosząc się do niej pozytywnie, wskazuje się „uniemożliwienie wspierania podmiotów, których aktywność wykracza poza działalność charytatywną (lobbyści, przedsiębiorstwa oraz inne grupy interesu)” (M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 125). Cel w postaci eliminowania negatywnych konsekwencji styku świata polityki i biznesu, który przyświecał również realizacji idei finansowania partii politycznej z budżetu (zob. M. Chmaj, *op. cit.*, s. 12) należy uznać za dopuszczalne kryterium ograniczenia sposobu korzystania z majątku partii. Niewątpliwie można tutaj mówić o działaniu ustawodawcy w ważnym interesie publicznym, które Trybunał uznał za uprawnioną przyczynę ograniczania prawa własności. Praktyka przyniosła już pierwsze przykłady naruszenia przepisów art. 24 ust. 2 upp negatywnie ocenione w literaturze przedmiotu (zob. P. Chybalski, *Opinia w sprawie wybranych kwestii dotyczących finansów partii politycznych*, [w:] „Przegląd

Sejmowy” 2009, nr 2, s. 193-196). Potwierdzają one zasadność wprowadzenia opisywanych ograniczeń do upp.

Sejm – zgadzając się co do zasady ze stanowiskiem doktryny prawa na temat pozostawienia przez upp znacznej swobody w korzystaniu z majątku przez partię polityczną i wobec faktu, że wnioskodawca nie wskazał żadnych innych argumentów na poparcie tezy przeciwnej – stwierdza, że art. 24 ust. 2 upp **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.

7. Ustęp 3 art. 24 upp ustanawia zakaz prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej. Przepis ten niewątpliwie dotyczy prawa własności przysługującego partii politycznej. Odpowiedź na pytanie dotyczące konstytucyjności omawianego przepisu wymaga ustalenia, czy zakaz prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej ingeruje w prawo własności w sposób naruszający jego istotę. Negatywnej odpowiedzi na to pytanie udzielił już Trybunał Konstytucyjny, oceniając art. 24 ust. 3 upp pod względem zgodności z Konstytucją, jednak w oparciu o inny wzorzec konstytucyjny, a także oceniając art. 24 ust. 4 i 5 upp w oparciu o ten sam co obecnie wzorzec konstytucyjny. W wyroku o sygn. akt K 25/03 Trybunał dokonał kilku istotnych spostrzeżeń, które należy *in extenso* przytoczyć. Zdaniem Trybunału: „Z jednoznacznego określenia celu partii politycznych wynika już w sposób konieczny, że nie są to zreszenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej”. W dalszych wywodach Trybunał zauważył, że „z definicji prawa własności zawartej w art. 140 k.c. wynika, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel rzeczy może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z niej zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz – w tych samych granicach – może rzeczą rozporządzać. Na tle wachlarza uprawnień właścicielskich korzystanie z rzeczy polegające na oddaniu jej osobie trzeciej jawi się jako jedno tylko z licznych uprawnień. (...). Partia może rozporządzać nieruchomością, a zatem w szczególności – sprzedać ją. Może wykorzystać jako przedmiot zabezpieczenia zaciąganej pożyczki czy kredytu, a zatem – ustanowić na nieruchomości hipotekę, itd. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że z całej gamy uprawnień właścicielskich kwestionowane przepisy pozbawiają partię jako właściciela wyłącznie określonego sposobu czerpania dochodu z rzeczy, a mianowicie – czynszu (opłat) z tytułu udostępniania jej osobom trzecim”.

Rozważania Trybunału dotyczące własności nieruchomości i rozporządzania nią przez partię jako właściciela, można odnieść do ogólnego prawa własności przysługującego partii

politycznej. Tak też czyni Trybunał, wykraczając w swoich rozważaniach poza ścisłą tematykę rozporządzania nieruchomością: „W świetle powołanych wypowiedzi (...) wydaje się oczywiste, że ranga ograniczenia polegającego na pozbawieniu właściciela rzeczy możliwości czerpania z niej jednego określonego rodzaju dochodów czy pożytków nie zbliża się nawet do poziomu kategorii, jaką jest «istota prawa podmiotowego». Pozbawienie partii jednej z postaci pożytków z rzeczy w żadnym razie nie oznacza «wydrążenia» przysługującego im prawa. Partie polityczne mają wszak pełne możliwości korzystania i rozporządzania rzeczami, co do których przysługuje im własność. Wypada zwrócić uwagę, że sposób korzystania z nieruchomości polegający na czerpaniu dochodu z ich odpłatnego udostępniania innym osobom, wyłączony przez ustawę o partiach politycznych, jest sposobem charakterystycznym tylko dla określonej grupy właścicieli, a mianowicie tych, którzy wykorzystują swój majątek dla zysku. Znaczna część właścicieli nieruchomości i lokali korzysta z rzeczy dla zaspokojenia własnych potrzeb, oczywiście szeroko rozumianych. Taki sposób korzystania nie może być traktowany jako niepełnowartościowy. Pozbawienie możliwości odpłatnego udostępniania rzeczy osobom trzecim na pewno nie dotyka więc istoty prawa własności”.

Trybunał zwrócił również uwagę na specyfikę prawa własności przysługującego partii politycznej, która wpływa na odmienne postrzeganie istoty tego prawa: „Z dotychczasowego orzecznictwa wynika konieczność pewnego zróżnicowania ocen w zależności od kontekstu sytuacyjnego; może mieć on znaczenie nawet dla określenia istoty prawa. Wyrażone w powołanych wyrokach Trybunału przekonanie o konieczności zbadania «funkcji», jaką konkretne prawo ma spełniać w porządku prawnym (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98), oznacza, że zarówno przy określaniu prerogatyw właściciela, jak i ocenie wykonywania przez niego służącego mu prawa, należy brać pod uwagę cel gospodarczy prawa oraz kontekst sytuacyjny, w jakim prawo to funkcjonuje. Jeśli zatem uwzględnić społeczno-gospodarcze przeznaczenie majątku partii politycznych, ściśle związane z ich konstytucyjnymi zadaniami, można uznać, że ograniczenie w czerpaniu dochodów z nieruchomości lub lokali (...) stanowi rozwinięcie, czy też bliższe określenie, społeczno-gospodarczego przeznaczenia przysługującego partiom prawa własności (...)”. Trybunał przypomniał także, że: „Sam fakt ukształtowania przez ustawę prawa niemieszczącego się w *numerus clausus* praw rzeczowych nie jest sprzeczny z Konstytucją; ustawodawca jest bowiem władny tworzyć nowe typy praw rzeczowych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 marca 2004 r., «ustawodawca może w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego w znacznej mierze swobodnie kształtować na poziomie ustawodawstwa

zwykłego treść praw podmiotowych czy określać ich naturę» (...)). W podsumowaniu Trybunał zaakcentował natomiast, że: „Gdyby zachodziły jakiegokolwiek wątpliwości, czy kwestionowane przepisy ograniczające możliwość czerpania określonych dochodów z rzeczy godzą w ustrojową zasadę wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, dla ich odparcia wystarczy przywołać trafne spostrzeżenie zawarte w uzasadnieniu postanowienia SN z 1 października 2001 r., iż «ograniczenie sposobów osiągania dochodów z majątku partii ma na celu przede wszystkim zapewnienie prawidłowego funkcjonowania demokratycznych instytucji państwa»”.

Sejm w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w zacytowanym orzeczeniu, w związku z czym należy stwierdzić, że art. 24 ust. 3 ustawy o partiach politycznych **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

VI. Artykuł 110 § 7 zd. 2, artykuł 130 § 1 i artykuł 495 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy

1. Artykuł 110 § 7 zd. 2 ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: kw) stanowi, że pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego ponosi koszty usunięcia plakatów i haseł wyborczych, nieusuniętych przez niego, jako obowiązany, w ustawowym terminie 30 dni po dniu wyborów i z tego powodu usuniętych na polecenie wójta (odpowiednio: burmistrza lub prezydenta miasta). Wnioskodawca zarzuca przepisowi art. 110 § 7 zd. 2 kw sprzeczność z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) w ten sposób, że obciąża pełnomocnika wyborczego groźbą poniesienia odpowiedzialności majątkowej, której rozmiary nie pozostają w relacji do jego działania ani w proporcji do jego możliwości finansowych, co czyni sankcję nadmierną i nieskuteczną.

Z kolei art. 130 § 1 kw stanowi, że odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi pełnomocnik finansowy. Wnioskodawca zarzuca, że przepis ten narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji przez ustanowienie mechanizmu odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, który nie jest konieczny do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, jako elementu zasady jawności finansowania partii politycznej (wniosek, pkt 141, s. 40).

Kolejnym zakwestionowanym przepisem jest art. 495 § 2 kw, w myśl którego pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii,

podlega karze grzywny. Wnioskodawca zarzuca art. 495 § 2 kw sprzeczność z art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji ze względu na naruszenie:

– zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) w ten sposób, że wprowadza karę grzywny, której rozmiary są trudne do oszacowania oraz nie realizuje celów karania,

– zasady odpowiedzialności karnej za czyn własny, gdyż dopuszcza do sytuacji, w której pełnomocnik wyborczy poniesie odpowiedzialność za cudze zaniechanie polegające na nieusunięciu w ustawowym terminie plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych.

2. Odnosząc się za zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę, a także do ich uzasadnienia, na wstępie należy poczynić dwie uwagi dotyczące adekwatności wzorca konstytucyjnego wskazanego przez wnioskodawcę.

Po pierwsze – odwołując się do poczynionych już w niniejszym piśmie uwag, należy stwierdzić, że wnioskodawca zdaje się postrzegać zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji w oderwaniu od praw i wolności jednostki. Takie postrzeganie tej zasady prowadzi do błędnych założeń i w efekcie błędnych wniosków. Dopuszczalność badania i ewentualnie stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności wymaga najpierw ustalenia, że doszło do wkroczenia prawodawcy w sferę wolności lub praw jednostki. Wskazuje na to zarówno umiejscowienie art. 31 ust. 3 w systematyce Konstytucji, w rozdziale II poświęconym prawom, wolnościom i obowiązkom człowieka i obywatela, jak również treść przepisu odwołującego się *expressis verbis* do wolności i praw. Potwierdza to również bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził m.in., że: „Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym” (wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 25/06). Można więc stwierdzić, że jeśli przepis nie odnosi się do praw lub wolności jednostki lub nie zostały one wyraźnie wskazane przez wnioskodawcę, nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdził to *expressis verbis* w przywołanym powyżej orzeczeniu: „Brak wskazania przepisu konstytucyjnego, który statuuje prawo lub wolność podlegającą ograniczeniu przez kwestionowaną regulację ustawową powoduje, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli”.

Po drugie – o ile z wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego, zawartą w orzeczeniu przywołanym przez wnioskodawcę (wyrok TK z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06), że

zasada proporcjonalności powinna mieć zastosowanie także w sytuacjach, gdy na obywatela lub inny podmiot prawa nakłada się obowiązek (wniosek, pkt 152, s. 45), można się jedynie zgodzić, o tyle cytat zawarty we wniosku jest przytoczony z pominięciem istotnej części wypowiedzi Trybunału. Odnosiła się ona bowiem do pojęcia obowiązków nakładanych przez państwo na jednostkę, które oznaczają jednocześnie ograniczenie jego wolności (zob. wyrok TK z 27 maja 2002, sygn. akt K 20/01). Taki zabieg doprowadził wnioskodawcę do poszerzenia pojęcia obowiązku do każdej powinności, również tej przyjmowanej przez jednostkę dobrowolnie (jak „obowiązki” pełnomocnika finansowego lub wyborczego) wraz konsekwencjami niedopełnienia takiej powinności. Problem z odróżnieniem obowiązku i powinności stara się objaśniać doktryna, stwierdzając, że: „Konieczność określonego postępowania może wypływać z dwojakiego rodzaju źródeł: wewnętrznych (tzw. tkwiących w samym zobligowaniu do pewnego zachowania się, np. dlatego, że przyjął on dany obowiązek dobrowolnie) i zewnętrznych (tzn. niezależnych od zobowiązanego)” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 82). Zasada proporcjonalności dotyczy tylko „obowiązków zewnętrznych”.

3. Zarzuty, które stawia wnioskodawca przepisom kodeksu wyborczego, powołując się na naruszenie zasady proporcjonalności, dotyczą:

– w przypadku art. 130 § 1 kw: „ustanowienia mechanizmu, który nie jest konieczny do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej” (wniosek, pkt 140, s. 40), a także nałożenia na obywateli wymagań nieadekwatnych i nie znajdujących uzasadnienia w celach regulacji (wniosek, pkt 147, s. 43).

– w przypadku art. 110 § 7 zd. 2 kw: obciążenie pełnomocnika wyborczego groźbą poniesienia odpowiedzialności majątkowej, której rozmiary nie pozostają w relacji do jego działania ani w proporcji do jego możliwości finansowych, co czyni sankcję nadmierną i nieskuteczną (wniosek, pkt 149, s. 44)

– w przypadku art. 495 § 2 pkt 1 kw: wprowadza sankcję, której rozmiary są trudne do oszacowania oraz nie realizuje celów karania (wniosek, pkt 157, s. 46).

Wobec tak skonstruowanych zarzutów, w których brak wskazania przepisu konstytucyjnego, który statuuje prawo lub wolność podlegającą ograniczeniu przez kwestionowaną regulację, należy uznać nieadekwatność wzorca konstytucyjnego wskazanego przez wnioskodawcę. W związku z tym art. 110 § 7 zd. 2, art. 130 § 1 i art. 495 § 2 pkt 1 ustawy – Kodeks wyborczy **nie są niezgodne** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Drugi z zarzutów dotyczących art. art. 495 § 2 pkt 1 kw odnosi się do naruszenia zasady odpowiedzialności za czyn własny, wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Polega on – według wnioskodawcy – na tym, że zakwestionowany przepis kodeksu wyborczego dopuszcza do sytuacji, w której pełnomocnik wyborczy poniesie odpowiedzialność za cudze zaniechanie polegające na nieusunięciu w ustawowym terminie plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych.

Zarzut opiera się na następującym założeniu poczynionym przez wnioskodawcę. Sankcja grzywny określona w przedmiotowym przepisie kw i zabezpieczająca wykonanie obowiązku w postaci usunięcia w terminie ustawowym (30 dni po wyborach) haseł i plakatów wyborczych przez pełnomocnika wyborczego nie może być nakładana na tego pełnomocnika, bowiem to nie on, ale „podmiot zobowiązany w drodze umowy z komitetem wyborczym do zdjęcia plakatów i innych urządzeń ogłoszeniowych (...) nie wykonał swojego obowiązku” (wniosek, pkt 165, s. 49). Po drugie – podążając w ślad za poczynionym wyżej twierdzeniem i uznając je za prawdziwe – wnioskodawca uznaje, że w myśl przedmiotowego przepisu i wbrew wzorcowi konstytucyjnemu, pełnomocnikowi grozi sankcja, chociaż jego wina jest co do zasady niemożliwa do stwierdzenia, gdyż nie jest on rzeczywistym sprawcą czynu.

Twierdzenia wnioskodawcy zostały oparte na hipotezie, iż komitet wyborczy zawiera zawsze umowę z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie obsługi kampanii wyborczych polegające na rozmieszczaniu i usuwaniu plakatów. Rzeczony przedsiębiorca co do zasady nie wykona należycie lub w ogóle zleconych mu czynności co – zgodnie z przepisami kodeksu wyborczego – prowadzić będzie do przymusowego usunięcia plakatów i haseł wyborczych na polecenie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) na koszt pełnomocnika wyborczego oraz nałożenia na niego grzywny. Sytuacja taka oznacza, że odpowiedzialność za nienależyte wykonanie zobowiązania ponosi „osoba niewinna”, czyli pełnomocnik wyborczy. Jako argument na poparcie swojego zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności przedmiotowego przepisu, wnioskodawca przytacza orzeczenie w sprawie o sygn. akt K 46/07, w której doszło do uznania za niekonstytucyjne przepisów ustawy z 11 maja 2007 r. o obiektach handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880). Abstrahując od odmiennych wzorców konstytucyjnych w rzeczonyj sprawie, wnioskodawca doszukał się analogii w kształcie omawianej regulacji kodeksu wyborczego oraz przywołanej ustawy, która odpowiedzialnością za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym obarczała, *expressis verbis*, przedsiębiorcę, który uzyskał zezwolenie na utworzenie takiego obiektu.

Z tak zaprezentowaną hipotezą oraz twierdzeniami wnioskodawcy nie sposób się zgodzić z uwagi na swego rodzaju luki i nieścisłości zawarte zarówno w założeniach, jak i we wnioskach. Hipotezy wskazywane przez wnioskodawcę stanowią przecież jedynie przykładowe scenariusze zdarzeń. Można bez trudu obalić argument wnioskodawcy, stwierdzając, że skoro kodeks wyborczy nie zawiera w tej mierze żadnych zakazów, pełnomocnik wyborczy może osobiście zająć się rozmieszczaniem plakatów i haseł wyborczych. W takim wypadku, nawet przy wstępnym założeniu słuszności twierdzeń wnioskodawcy (co Sejm odrzucił), że pełnomocnik ponosi odpowiedzialność za inną osobę, należałoby ostatecznie uznać takie twierdzenie za błędne wobec pełnienia przez jedną i tę samą osobę roli pełnomocnika wyborczego i kolportera plakatów. Prowadzony wywód nie ma jednak na celu wyknięcie błędów w rozumowaniu wnioskodawcy, ale odpowiedzieć na zarzuty dotyczące niekonstytucyjności przedmiotowego przepisu kodeksu wyborczego.

Kodeks wyborczy, jako akt prawny stosunkowo nowej daty, nie doczekał się jeszcze szerszego omówienia w doktrynie i orzecznictwie. Istotne jest jednak, że w wielu miejscach stanowi ona dosłowne powtórzenie treści poprzednio obowiązujących ordynacji wyborczych. W ordynacji samorządowej znajdował się przepis o brzmieniu identycznym z przedmiotowym artykułem kodeksu wyborczego. Odwołując się do twierdzeń doktryny na temat zawartej tam sankcji karnej, można odnieść je również do przepisu art. 495 § 2 pkt 1 kw. W opinii doktryny ustawa nakłada na pełnomocników wyborczych obowiązek usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii wyborczej w terminie 30 dni po dniu wyborów. Niewywiązanie się z tego obowiązku rodziło odpowiedzialność osobistą pełnomocnika za wykroczenie z art. 199a ust. 2 pkt 1 ordynacji samorządowej. W przypadku kodeksu wyborczego będzie to odpowiedzialność z art. 495 § 2 pkt 1. Jak twierdzi Bogusław Dauter: „Z odpowiedzialności tej nie zwalnia pełnomocnika wyborczego okoliczność, że do usunięcia materiałów wyborczych zobowiązała się inna osoba lub że pełnomocnik sam nie jest w stanie tych wszystkich materiałów usunąć w oznaczonym terminie. Obowiązkiem pełnomocnika wyborczego jest takie zorganizowanie kampanii wyborczej, by po jej zakończeniu wszystkie materiały (plakaty, hasła wyborcze, urządzenia ogłoszeniowe) zostały w terminie 30 dni usunięte” (zob. B. Dauter, *Komentarz do art.199(a) ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Lex 2010). Ważnym uzupełnieniem powyższego wyводу będzie stwierdzenie, które pochodzi od samego wnioskodawcy, że „w art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego zagrożenie pełnomocnika wyborczego odpowiedzialnością za czyny osób trzecich nie zostało wyrażone *expressis verbis*” (wniosek, pkt 166, s. 50).

Na tle przedstawionej opinii należy stwierdzić, że pełnomocnik wyborczy nigdy nie będzie zagrożony odpowiedzialnością za czyny osób trzecich. Sankcja ustanowiona w kodeksie wyborczym, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, stanowi zabezpieczenie obowiązku nałożonego wprost na pełnomocnika wyborczego i zostaje orzeczona, jeśli obowiązek ten nie zostanie dopełniony. Ocena przedmiotowego artykułu kodeksu wyborczego w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji prowadzi zatem do wniosku, że wszystkie przesłanki konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* zostały w nim spełnione. Czyn pełnomocnika wyborczego polegający na nieusunięciu w terminie 30 dni po dniu wyborów plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii został określony i zabroniony pod groźbą kary grzywny przez ustawę.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że art. 495 § 2 pkt 1 ustawy – Kodeks wyborczy **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

VI. Artykuł 218 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy

1. Zgodnie z art. 218 § 2 zd. 2 kw od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej w sprawie odmowy rejestracji list kandydatów lub kandydatów nie przysługuje środek prawny.

Wnioskodawca zarzuca przedmiotowemu przepisowi naruszenie Konstytucji przez wyłączenie możliwości kontroli sądowej rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej o rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu, co narusza prawo obywateli do dochodzenia na drodze sądowej naruszenia ich konstytucyjnego prawa w postaci biernego prawa wyborczego, przez co jest sprzeczny z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (wniosek, pkt 199, s. 65).

2. Analiza przywołanej przez wnioskodawcę normy konstytucyjnej stanowiącej wzorzec kontroli przedmiotowego przepisu ustawy – Kodeks wyborczy należy rozpocząć od wskazania treści poszczególnych przepisów przywołanych w sposób związkowy.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji: „Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat. Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Przepisy te regulują bierne prawo wyborcze do obu izb parlamentu, przez wyznaczenie warunków, od których zależy prawo wybieralności, czyli bierne prawo wyborcze (zob. np. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 230), stanowiąc swoiste uzupełnienie art. 62

skupiającego się na czynnym prawie wyborczym do wszystkich organów wybieralnych (zob. np. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 514).

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do problematyki biernego prawa wyborczego stwierdził, że: „W Konstytucji uregulowano reżim prawny wyborów do organów przedstawicielskich oraz wyboru Prezydenta (por. art. 99, art. 127 ust. 3), a w zakresie wyborów lokalnych, zgodnie z art. 169 Konstytucji, konstytucjonalizacji poddano zasady wyborów do ciał stanowiących. Mimo umiejscowienia tych przepisów poza rozdziałem o wolnościach i prawach jednostki, nie sposób biernemu prawu wyborczemu odmówić charakteru konstytucyjnego prawa podmiotowego. Tak też kwestię ujmuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok o sygn. K 8/07 oraz wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99, pkt IV. 10 i 11)” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07). Trybunał ustalił więc ponad wszelką wątpliwość, że prawo wyborcze ma status prawa podmiotowego.

Artykuł 45 Konstytucji wyraża prawo do sądu, które stanowi jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. Na prawo to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – składają się w szczególności: „Prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) (...). Prawo do sądu istnieje nawet wówczas, gdy jakaś ustawa regulująca prawa i obowiązki jednostki nie przewiduje możliwości wystąpienia na drogę sądową” (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

W doktrynie oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego również przeważa pogląd, zgodnie z którym prawo do sądu rozumiane jest bardzo szeroko. „Nie występują żadne ograniczenia przedmiotowe i nie ma tu znaczenia normy jakiej gałęzi prawa regulują dany stan faktyczny oraz to, czy prawo podmiotowe, które pragnie chronić dana osoba ma podstawę w normach prawnych (...). Liczy się tylko to, że realizacja prawa do sądu determinowana jest wolą podmiotu pragnącego uzyskać ochronę sądową. Oznacza to, że aby z niego mógł skorzystać nie musi dowieść zagrożenia swoich interesów, czy wskazania o jaki interes podlegający ochronie mu chodzi” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 239). Z kolei w aspekcie prawa dostępu do sądu doktryna stwierdza, że „brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka może angażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie angażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu «rozpatrzenia» tej sprawy”

(P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 45, s. 1-2).

Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Trybunał Konstytucyjny uważa art. 77 ust. 2 za uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1 – za *lex specialis* wobec niego (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). W zgodnej opinii Trybunału i doktryny prawa Konstytucja w art. 77 ust. 2 zabrania ustawodawcy zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw i wolności oraz należności z tego tytułu. Ograniczenia w tym zakresie mogą być wprowadzone jedynie konstytucyjnie. Pod pojęciem drogi sądowej doktryna rozumie „możliwość dochodzenia naruszonych praw i wolności przed każdym sądem w RP, nie tylko sądem powszechnym” (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 392-393).

Na podstawie przeprowadzonego wywodu należy uznać, że norma wynikająca ze wskazanych przez wnioskodawcę związkowo przepisów Konstytucji (art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1) ustanawia prawo do dochodzenia naruszonego prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na drodze sądowej i jednocześnie zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej w tej kwestii.

3. Problem prawa do sądu w aspekcie ostateczności rozstrzygnięć organów wyborczych w polskim prawie wyborczym do tej pory nieomal w ogóle nie był przedmiotem refleksji doktryny prawa. Jedyna jednoznaczna wypowiedź dotyczy przepisu art. 66 nieobowiązującej ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.). Paweł Sarnecki stwierdza, że: „Od odmowy rejestracji [listy kandydatów] przysługuje komitetowi wyborczemu odwołanie do PKW, której orzeczenie jest ostateczne. Można w tym jednak dostrzegać naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, tym bardziej że od dwu innych postanowień PKW skarga taka, i to do Sądu Najwyższego, jednak przysługuje” (P. Sarnecki, *Regulacje ustawowe dotyczące wyborów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 23).

Jak się wydaje, również w ustawie – Kodeks wyborczy regulacja jest pod tym względem niejednolita. Część przepisów, podobnie jak analizowany art. 218 § 2 zd. 2 kw stwierdza, że od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej lub komisarza wyborczego nie przysługuje środek prawny (zob. też np. art. 222 i 346 – unieważnienie rejestracji listy kandydatów; art. 254, 326, 348, 412 i 419a – decyzja w sprawie ustalenia podziału czasu antenowego; art. 405 § 2 – decyzja w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu

komitetu wyborczego; art. 420 § 2, 456 § 2 – decyzja w sprawie okręgów wyborczych; 432 § 2 – decyzja w sprawie odmowy przyjęcia listy kandydatów; art. 12 § 13 – decyzja w sprawie utworzenia obwodów do głosowania na terenie m.in. domu studenckiego, zakładu opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładu karnego i aresztu śledczego). Inne przepisy przewidują zaś drogę sądową, w tym również odwołania od postanowień PKW do Sądu Najwyższego (np. art. 145 § 1 kw).

Aby udzielić odpowiedzi na zarzut wnioskodawcy, należy sięgnąć do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Omawiany temat w ścisłym zakresie nie był przedmiotem rozważań sądu konstytucyjnego. W orzecznictwie można jednak odnaleźć istotną wskazówkę wyrażoną przy okazji rozpatrywania pytań prawnych sądów dotyczących nieobowiązującej już ordynacji samorządowej i zawartej w niej procedury kontrolowania sprawozdań finansowych. Trybunał stwierdził wówczas, że procedura ta ma „charakter mieszany; rozpoczyna ją postanowienie organu właściwego do oceny sprawozdania (komisarza wyborczego albo Państwowej Komisji Wyborczej), a instancją odwoławczą jest sąd okręgowy (ewentualnie Sąd Najwyższy). W tego rodzaju postępowaniach (...) nie ma zastosowania wyrażone w art. 176 Konstytucji wymaganie dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Takie stanowisko zostało utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyrokach zawierających ocenę postępowań dyscyplinarnych, które przewidują sądową, jednoinstancyjną kontrolę orzeczeń organów dyscyplinarnych, tworzonych przez korporacje zawodowe (np. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; K. 22/00, OTK ZU nr 3/2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165)“. W dalszej części uzasadnienia pojawia się kluczowa dla niniejszej sprawy wypowiedź Trybunału: „Skoro jednoinstancyjna kontrola sądowa orzeczeń dyscyplinarnych, zawierających rozstrzygnięcia o winie i karze, czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym, tym bardziej jest ona wystarczająca w przypadku kontroli postanowień komisarzy wyborczych oceniających sprawozdania finansowe. Trybunał zwraca uwagę, że wymaganie dwuinstancyjnego postępowania sądowego w przypadku, gdy postanowienie podejmuje organ pozasądowy, w istocie oznaczałoby dwustopniową kontrolę sądową, której Konstytucja nie gwarantuje. W konsekwencji należy uznać, że wymaganie dwuinstancyjności dotyczy tylko postępowań sądowych, tj. takich, w których organem właściwym do rozpoznania sprawy od początku jest sąd. W postępowaniach o mieszanym charakterze, jak w niniejszym przypadku, jednoinstancyjna kontrola sądowa, odpowiada standardom konstytucyjnym” (wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03).

Ta opinia Trybunału może być interpretowana na kilka sposobów – albo jako zezwolenie na jedynie jednoinstancyjną kontrolę sądową, albo też jako wykluczenie

stosowania zasady dwuinstancyjności do takich postępowań. Można też z niej wywnioskować, że jednoinstancyjna kontrola sądowa stanowi minimalny standard konstytucyjny dotyczący prawa do sądu.

Jeszcze jedną istotną wskazówką, którą zawiera zacytowany fragment wypowiedzi Trybunału jest charakterystyka Państwowej Komisji Wyborczej. Trybunał, chociaż nie bezpośrednio, wykluczył zakwalifikowanie PKW do kategorii sądów. Teza ta, potwierdzona również w piśmiennictwie, znajduje swoje uzasadnienie w przepisach Konstytucji oraz kodeksu wyborczego. Artykuł 157 § 1 kw stanowi, że: „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum”. Jak uznaje doktryna prawa, nowa redakcja przepisu określającego status i właściwość PKW jest zmianą na lepsze, chociaż nadal pomija część kompetencji Komisji” (zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 141-142). Zgodnie z art. 157 § 2-5 kw, w skład PKW wchodzi 9 sędziów, po 3 sędziów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoływanych przez Prezydenta bezterminowo. Jak z kolei wynika z art. 175 Konstytucji, któremu zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nadaje się wąskie znaczenie, pojęcie sądu odnosi się „do organów, które funkcjonują w ramach władzy sądowniczej i sprawują wymiar sprawiedliwości” (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97). Państwowa Komisja Wyborcza przesłanek tych nie spełnia. Konkluzją tej części rozważań może być wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że: „W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Problematyka, o której mowa w art. 218 § 2 zd. 2 kw, niewątpliwie stanowi natomiast sprawę w rozumieniu konstytucyjnym.

4. W świetle powyższej analizy i dokonanych ustaleń należy uznać, że art. 218 § 2 zd. 2 ustawy – Kodeks wyborczy jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz