



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

**PG VIII TK 39/12**  
(K 14/12)

Warszawa, dnia **9** lipca 2011 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	09. 07. 2012
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

- 1) **art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 46 poz. 499 ze zm.) - z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 2) **art. 113 ust. 2 ustawy wymienionej w p-cie pierwszym - z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP;**
- 3) **art. 126 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w p-cie pierwszym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. do dnia 1 stycznia 2002 r. - z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP;**
- 4) **art. 127 ust. 1 ustawy wymienionej w p-cie pierwszym - z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP;**
- 5) **art. 24 ust. 1-5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) - z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;**

6) **art. 36a ust. 3** ustawy wymienionej w p-cie 5, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. - **z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP;**

7) **art. 130 § 1** ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) - **z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**

8) **art. 110 § 7 zd. 2** ustawy wymienionej w p-cie 7 - **z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**

9) **art. 495 § 2 pkt 1** ustawy wymienionej w p-cie 7 - **z art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP;**

10) **art. 218 § 2 zd. 2** ustawy wymienionej w p-cie 7 - **z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP**

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

1) **art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1** ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – **Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. nr 46, poz. 499 ze zm.) – **są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**

2) **art. 113 ust. 2** ustawy wymienionej w punkcie pierwszym – **jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**

3) **art. 126 ust. 1 i 2** ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. – **jest zgodny z art. 2 i art. 11 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 i art. 46 Konstytucji;**

- 4) **art. 127 ust. 1** ustawy wymienionej w punkcie pierwszym – **jest zgodny z art. 2, art. 11 ust. 1 i art. 46 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji;**
- 5) **art. 24 ust. 1** ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) – **nie jest niezgodny z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 6) **art. 24 ust. 2** ustawy wymienionej w punkcie piątym - **jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**
- 7) **art. 24 ust. 3** ustawy wymienionej w punkcie piątym - **jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 8) **art. 24 ust. 5** ustawy wymienionej w punkcie piątym – **nie jest niezgodny z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 9) **art. 36a ust. 3** ustawy wymienionej w punkcie piątym – **jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**
- 10) **art. 110 § 7 zd. 2** ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) – **nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 11) **art. 130 § 1** ustawy wymienionej w punkcie dziesiątym – **nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 12) **art. 218 § 2 zd. 2** ustawy wymienionej w punkcie dziesiątym – **jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 13) **art. 495 § 2 pkt 1** ustawy wymienionej w punkcie dziesiątym – **jest zgodny z art. 42 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**

**14) postępowanie w części dotyczącej badania konstytucyjności:**

- **art. 24 ust. 3** ustawy wymienionej w punkcie piątym - z **art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**,

- **art. 24 ust. 4** ustawy wymienionej w punkcie piątym - z **art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji**, a także

- **art. 24 ust. 5** ustawy wymienionej w punkcie piątym - z **art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji**

**podlega - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - umorzeniu z powodu zbędności orzekania.**

## **UZASADNIENIE**

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów dwóch aktów normatywnych regulujących w przeszłości i obecnie zasady i tryb zgłaszania kandydatów, a także przeprowadzania wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz warunki ich ważności: art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i ust. 2, art. 126 ust. 1 i 2 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2002 r.) oraz art. 127 ust. 1 uchylonej ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2001 r. nr 46 poz. 499, dalej: Ordynacja) oraz art. 110 § 7 zd. 2, art. 130 § 1, art. 218 § 2 zd. 2 i art. 495 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, dalej: Kodeks), a ponadto art. 24 ust. 1-5 i art. 36a ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm., dalej: u.p.p.).

Zdaniem Wnioskodawców, **art. 111 ust. 1 Ordynacji<sup>1</sup> jest sprzeczny z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>2</sup>** ze względu na naruszenie: zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) - polegające na nieprecyzyjnym określeniu treści obowiązku gromadzenia środków pieniężnych na rachunku bankowym, co miało prowadzić do istotnych wątpliwości co do treści obowiązku wyrażonego w przepisie, a także - 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, jak również - zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) poprzez 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. Regulacja ta ingeruje bowiem - Ich zdaniem - w swobodę gospodarowania pozyskanymi przez partię środkami pieniężnymi w taki sposób, iż stanowi nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, które powinno być wprowadzane tylko w koniecznym i niezbędnym zakresie, nie naruszając równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw i wolności jednostki.

<sup>1</sup> Art. 111. 1. Środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego tej partii tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, z późn. zm.).

2. Koalicyjnemu komitetowi wyborczemu i komitetowi wyborczemu wyborców mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez osoby fizyczne, z zastrzeżeniem przepisów ust. 3-6 oraz art. 128.

3. Koalicyjny komitet wyborczy i komitet wyborczy wyborców nie mogą przyjmować środków finansowych pochodzących od:

1) osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą;

2) cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych.

5. Środki finansowe koalicyjnego komitetu wyborczego mogą pochodzić z tworzonych na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w ust. 1, funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej.

6. Komitet wyborczy wyborców może zaciągać kredyty bankowe na cele związane z wyborami.

<sup>2</sup> Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. 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.

Na marginesie warto w tym miejscu zauważyć, iż Wnioskodawcy nie są w swych zarzutach (dotyczących konieczności prowadzenia przez komitet wyborczy odrębnego rachunku bankowego) konsekwentni, albowiem - formułując w dalszym fragmencie wniosku zarzut wobec art. 36a ust. 3 u.p.p., ustanawiającego wyłączność dokonywania wpłat na rzecz funduszu wyborczego danej partii przy wykorzystaniu form pieniężnych rozliczeń bezgotówkowych, takich jak czek, przelew bankowy lub karta, będąca elektronicznym instrumentem płatniczym – stwierdzają, co następuje: „[j]awność finansowania kampanii wyborczej jest gwarantowana przez konieczność prowadzenia rachunku bankowego dla komitetu wyborczego” i dalej: „[p]łatności dokonywane przy wykorzystaniu tego rachunku mogą podlegać kontroli zarówno co do pochodzenia, jak i przeznaczenia środków finansowych” (str. 18 wniosku). Tym samym uznają za dopuszczalne, a nawet – akceptowalne, prowadzenie dla komitetu wyborczego odrębnego rachunku bankowego.

Wnioskodawcy podnoszą, iż stwierdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej także: PKW) rzekomego - Ich zdaniem - naruszenia przez komitet wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 Ordynacji<sup>3</sup>, polegającego na złamaniu odczytywanego z tych przepisów nakazu prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego (w uzasadnieniu wniosku Wnioskodawcy wskazują alternatywnie, że nakaz ten wynika albo z art. 111 ust. 1 Ordynacji, albo z art. 111 ust. 1 w zw. z art. 113 ust. 1 Ordynacji bądź z samego art. 113 ust. 1 Ordynacji), stanowiło powód odrzucenia w dniu 28 lutego 2002 r. sprawozdania wyborczego tej partii, dotyczącego wyborów z dnia 23 września 2001 r., i wnioskowania o orzeczenie wobec komitetu wyborczego przepadku korzyści majątkowych.

---

<sup>3</sup> Art. 113. 1. Środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym.

2. Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

3. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego koalicyjnego komitetu wyborczego albo komitetu wyborczego wyborców nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów.

Według Wnioskodawców, skutki oddziaływania tych przepisów na sytuację prawną partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach i którego to komitetu sprawozdanie zostało odrzucone przez PKW, trwają nadal, albowiem wdrożone jest przeciwko tej partii postępowanie zmierzające do wyegzekwowania, na podstawie decyzji wydanej przez Ministra Finansów w dniu 5 stycznia 2012 r. (nr FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982), należności z tytułu orzeczonego przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych, w postaci równowartości tych korzyści, co prowadzi - w ocenie Wnioskodawców - do tak istotnego obciążenia finansowego (obejmującego kwotę 9.422.255,84 zł), że zagraża dalszemu funkcjonowaniu partii politycznej i może poważnie wpłynąć na możliwość jej działalności w kolejnych latach. Konsekwencją odrzucenia sprawozdania wyborczego było zaś pozbawienie PSL prawa do dotacji z budżetu państwa, o której mowa w art. 128 ust. 1 Ordynacji<sup>4</sup>, za każdy uzyskany mandat posła i senatora.

Dotacja ta, określana w ustawie jako „dotacja podmiotowa”, nie przysługiwała wówczas (tj. na podstawie przepisów ustawy w ówczesnym jej

<sup>4</sup> Art. 128. 1. Partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, zwanej dalej "dotacją podmiotową", za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Wydatki związane z dotacją podmiotową pokrywane są z budżetu państwa w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

2. Wysokość dotacji podmiotowej za uzyskany mandat oblicza się dzieląc przez 560 sumę wydatków uwidocznioną w sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej jeden mandat w wyborach. Wydatki uwidocznione w sprawozdaniach wyborczych przyjmuje się do obliczeń do wysokości nie wyższej niż limit, o którym mowa w art. 114, przypadający danemu komitetowi wyborczemu.

3. Wysokość dotacji podmiotowej oblicza się według wzoru:

$$D_p = \frac{W}{560 \times M}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

D<sub>p</sub> - wysokość przysługującej dotacji podmiotowej,

W - sumę wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom wyborczym limitów), które uzyskały co najmniej 1 mandat,

M - liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

4. Dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości wydatków uwidocznionej w sprawozdaniu wyborczym.

5. Dotacja podmiotowa przysługuje w wysokości, o której mowa w ust. 2-4, także za każdy mandat posła i senatora uzyskany w wyborach ponownych do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach uzupełniających do Senatu.

6. Dotację podmiotową przysługującą partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej dzieli się na rzecz partii wchodzących w skład tej koalicji w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Proporcje określone w tej umowie nie mogą być zmienione. Jeżeli partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej nie określiły w umowie zawiązującej koalicję proporcji, nie przysługuje im prawo do dotacji podmiotowej.

7. Przekazania dotacji podmiotowej na wskazany przez podmioty, o których mowa w ust. 1, rachunek bankowy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotowej oraz o liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Dotacja podmiotowa jest wypłacana w terminie 6 miesięcy od dnia stwierdzenia ważności wyborów.

8. W wypadku podziału, połączenia albo likwidacji partii politycznych odnośnie do ich prawa do dotacji podmiotowej stosuje się odpowiednio przepisy art. 37 ustawy o partiach politycznych.

brzmieniu) partii, której sprawozdanie wyborcze zostało odrzucone przez PKW albo - w przypadku złożenia przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego skargi na uchwałę PKW - skarga ta została odrzucona przez Sąd Najwyższy.

Dalszą konsekwencją była utrata, w kolejnych latach kadencji Sejmu, corocznej subwencji przysługującej - na podstawie art. 28 u.p.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2002 r.<sup>5</sup> - partii politycznej, która, tworząc komitet wyborczy, uzyskała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w wyborach w 2001 r.

Według Wnioskodawców, do tak istotnego obciążenia finansowego, które wynika z utraty dotacji i subwencji, a także egzekucji wspomnianej wyżej kwoty przepadku, doszło właśnie na skutek zastosowania przez PKW oraz organy sądowe przepisów niespełniających konstytucyjnych standardów poprawnej legislacji.

Wnioskodawcy zarzucają również niezgodność z **art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP**<sup>6</sup> przepisu **art. 113 ust. 2 Ordynacji**, zgodnie z którym środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, a więc zakazującego dokonywania wpłat w formie przekazu pocztowego albo wpłat w placówce banku (gdyż nie są one „przelewem” w rozumieniu tego przepisu, co potwierdza utrwalona i - niekwestionowana we wniosku – jego wykładnia). Przepis ten posługuje się niejasnym i nieprecyzyjnym - zdaniem Wnioskodawców - pojęciem przelewu, które może być różnie

<sup>5</sup> **Art. 28. 1. Partia polityczna, która:**

1) w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo

2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów,

ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, zwanej dalej "subwencją".

2. Subwencja przysługująca koalicji wyborczej partii politycznych dzielona jest na rzecz partii wchodzących w jej skład w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Proporcje określone w tej umowie nie mogą być zmienione.

3. Umowa zawiązująca koalicję wyborczą przedkładana jest do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej pod rygorem nieważności.

4. Jeżeli partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej nie określiły w umowie zawiązującej koalicję wyborczą proporcji, o których mowa w ust. 2, subwencja nie przysługuje.

5. W przypadku rozwiązania się koalicji wyborczej po uzyskaniu prawa do subwencji, subwencja przysługuje partiom politycznym wchodzącym w skład koalicji wyborczej w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą.

<sup>6</sup> **Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.**

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.



interpretowane, nie zapewnia więc koniecznego stopnia precyzji i jasności regulacji, a ponadto zawiera dyskryminujące kryterium wyłączające możliwość dokonywania płatności na rzecz komitetu wyborczego lub funduszu wyborczego przez określoną grupę obywateli, którzy nie dysponują rachunkiem bankowym, ograniczając tym samym możliwość korzystania z innych form, w jakich komitet wyborczy czy fundusz wyborczy mogłyby pozyskiwać środki finansowe.

Zarzutem więc nie mniej istotnym niż naruszenie zasad poprawnej legislacji (zasady określoności prawa) oraz zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) jest, sformułowany we wniosku, zarzut naruszenia przez wymieniony przepis zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) w drodze faktycznego wykluczenia przez kwestionowany przepis możliwości finansowania komitetu wyborczego przez część wyborców (Wnioskodawcy podnoszą tu argument, że ludność wiejska nie korzysta szeroko z usług banków i nie dysponuje rachunkami bankowymi), zwłaszcza że posiadanie rachunku bankowego nie jest obowiązkiem prawnym obywateli.

Kwestionowana regulacja wkracza - zdaniem Wnioskodawców - w obszar życia politycznego, w którym obowiązuje całkowity zakaz dyskryminacji, a do tego obszaru należy zaliczyć możliwość wspierania finansowego komitetu wyborczego, reprezentującego preferowaną przez określoną grupę obywateli wizję rozwoju państwa.

Wskazanie w kwestionowanym przepisie wyłącznie trzech dopuszczalnych form dotowania komitetu wyborczego stanowi - w Ich ocenie - niewątpliwe ograniczenie i uszczuplenie praw i wolności konstytucyjnych obywateli w tym zakresie. Jako że kwestionowany przepis zachował moc obowiązującą, co najmniej w odniesieniu do stanu faktycznego będącego tłem wniosku (w aspekcie ograniczenia prawa partii politycznej do utraconych korzyści majątkowych), nadal niekorzystnie oddziałuje na jej sytuację prawną.

Te same zarzuty, i z perspektywy tych samych wzorców kontroli (art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP), a więc w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności (odczytywanej jako zakaz nadmiernej ingerencji) przez ograniczenie swobody wyboru form, w jakich fundusz wyborczy, a w konsekwencji – komitet wyborczy danej partii, mogą pozyskiwać środki finansowe, a także w kontekście uchybienia zasadzie równości przez zastosowanie dyskryminującego kryterium wyłączającego możliwość dokonywania płatności na rzecz funduszu wyborczego przez określoną grupę obywateli, Wnioskodawcy kierują wobec **art. 36a ust. 3 u.p.p.**<sup>7</sup>. W ocenie Wnioskodawców, skutkiem obowiązywania obu kwestionowanych regulacji (art. 113 ust. 2 Ordynacji i art. 36a u.p.p.) jest faktyczne wykluczenie możliwości finansowania funduszu wyborczego przez osoby, które nie dysponują rachunkiem bankowym, co uniemożliwia tym osobom dotowanie partii politycznych (a tym samym – ich funduszu wyborczego), stanowiące element życia politycznego. Z powodu tożsamości zarzutów sformułowanych wobec art. 113 ust. 2 Ordynacji i art. 36a ust. 3 u.p.p., odniesienie się do tych zarzutów nastąpi łącznie w dalszej części niniejszego stanowiska.

Wnioskodawcy zarzucają **art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji**<sup>8</sup> - w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2002 r., a więc w czasie wyborów do Sejmu i

<sup>7</sup> Art. 36a. 1. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.

2. Jeżeli w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnokrajowe, łączne sumy wpłat na Fundusz Wyborczy, o których mowa w ust. 1, ulegają zwiększeniu do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Przepis zdania pierwszego nie dotyczy wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji.

3. Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

Art. 42. 1. 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.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Art. 46. Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

<sup>8</sup> Art. 126. 1. W razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania wyborczego lub odrzucenia skargi, o której mowa w art. 123 ust. 1, komitet wyborczy traci prawo do dotacji, o której mowa w art. 128.

2. W wypadku, o którym mowa w ust. 1, partia polityczna, która utworzyła komitet wyborczy partii politycznej lub koalicyjny komitet wyborczy, traci również prawo do subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy o partiach politycznych.

Senatu, które odbyły się w dniu 23 września 2001 r. [zmiany, wprowadzone z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2002 r.<sup>9</sup>, ograniczyły sankcje określone w dotychczasowym brzmieniu kwestionowanego przepisu w ten sposób, że w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego lub - przez Sąd Najwyższy - skargi pełnomocnika wyborczego tego komitetu, przysługującej (art. 123 ust. 1 Ordynacji<sup>10</sup>) na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania, partia nie traciła już całości dotacji oraz subwencji, lecz dotacja i subwencja były pomniejszane o trzykrotność wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów wskazanych w art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a-d Ordynacji<sup>11</sup>, a pomniejszenie to nie mogło przekroczyć w żadnym wypadku 75% dotacji oraz subwencji] - niezgodność

<sup>9</sup> Vide: Art. 10 ustawy z dnia 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. z 2001 r. Nr 154, poz. 1802).

<sup>10</sup> Art. 123. 1. W wypadku odrzucenia sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą pełnomocnik finansowy ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania.  
2. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę i wydaje w tej sprawie orzeczenie w terminie 60 dni od dnia doręczenia skargi. Orzeczenie doręcza się pełnomocnikowi finansowemu i Państwowej Komisji Wyborczej.  
3. Rozpatrzenie skargi przez Sąd Najwyższy następuje w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym.  
4. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny.  
5. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika finansowego za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie postanawia o przyjęciu sprawozdania wyborczego.

<sup>11</sup> Art. 122. 1. Państwowa Komisja Wyborcza, w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania wyborczego:

- 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń,
- 2) przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, albo
- 3) odrzuca sprawozdanie w wypadku stwierdzenia:
  - a) pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 110 albo limitu określonego w art. 114 ust. 1 i 2,
  - b) przekazania koalicyjnemu komitetowi wyborczemu albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjęcia przez komitet środków finansowych lub wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 111 ust. 2-4,
  - c) przeprowadzania zbiorów publicznych wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 112 ust. 2,
  - d) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tej partii.
2. W razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości sprawozdania wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza wzywa komitet wyborczy do usunięcia wad sprawozdania lub udzielenia wyjaśnień w określonym terminie.
3. Państwowa Komisja Wyborcza, badając sprawozdanie wyborcze, może zlecać sporządzenie ekspertyz lub opinii.
4. Państwowa Komisja Wyborcza, badając sprawozdanie wyborcze, może żądać od organów państwowych niezbędnej pomocy.
5. W terminie 7 dni od dnia ogłoszenia sprawozdania wyborczego:
  - 1) partie polityczne,
  - 2) komitety wyborcze, które brały udział w danych wyborach,
  - 3) stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych - mogą zgłaszać do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowane pisemne zastrzeżenia do sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych.
6. Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 60 dni od dnia zgłoszenia zastrzeżenia, o którym mowa w ust. 5, udziela pisemnej odpowiedzi na zastrzeżenie.

z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP<sup>12</sup>.

Na podstawie przepisów obowiązujących w 2001 r. partia polityczna - Polskie Stronnictwo Ludowe - utraciła prawo do całości dotacji oraz subwencji za lata 2002-2005. Wnioskodawcy uważają więc, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji jest - w Ich ocenie - uzasadnione „koniecznością ochrony praw jednostek (w szczególności, prawa własności)”, ponieważ odnosząca nadal skutki prawne treść zaskarżonego przepisu (art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji) uniemożliwia PSL dochodzenie przysługujących tej partii od Skarbu Państwa, z tytułu jednorazowej dotacji podmiotowej oraz subwencji za poszczególne lata kadencji Sejmu i Senatu w latach 2002-2005 (łącznie 40.999.000,00 zł), roszczeń, które nie są - zdaniem Wnioskodawców - przedawnione.

W ocenie Wnioskodawców, art. 126 Ordynacji, w zaskarżonym brzmieniu, jest sprzeczny ze wskazanymi przez Nich wzorcami kontroli, ze względu na naruszenie szeregu zasad konstytucyjnych, takich jak: zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) - poprzez ustanowienie nadmiernie dotkliwej sankcji w sytuacji odrzucenia przez PKW sprawozdania wyborczego, gdy obowiązek, którego wykonanie dana sankcja zabezpiecza, jest już obwarowany innymi surowymi sankcjami; zasada pluralizmu politycznego - polegające na tym, iż tak nadmierna sankcja i jej wyegzekwowanie mogą doprowadzić do zakończenia działalności przez partię polityczną, co stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność tworzenia i działania partii politycznych; zasada przyzwoitej legislacji (określoności prawa) - polegające na nieprecyzyjnym określeniu obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci utraty dotacji i subwencji, a tym samym niezdefiniowaniu podstaw

---

<sup>12</sup> Art. 11. 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zraszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

odpowiedzialności karnoadministracyjnej, co rodzi poważne wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa; zasada domniemania niewinności - polegające na całkowitym pominięciu stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymierzaniu tej sankcji, co uniemożliwia jej miarkowanie.

Niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji Wnioskodawcy wiążą również z tym, że naruszenie przepisów, dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na potrzeby kampanii wyborczej, stanowi przedmiot innej regulacji represyjnej, a mianowicie przepadku wszystkich korzyści majątkowych, które zostały przekazane komitetowi wyborczemu albo zostały przyjęte przez ten komitet z naruszeniem nakazów i zakazów - dotyczących przyjmowania bądź pozyskiwania w inny sposób środków finansowych, ich wydatkowania, transferowania (co dotyczy także wartości niepieniężnych) lub przekraczania limitów wydatków z tych środków z przeznaczeniem na kampanię wyborczą - przewidzianych w szeregu przepisach.

Skumulowanie się sankcji określonej w art. 126 i w art. 127 Ordynacji może prowadzić do sytuacji, w której zagrożone byłoby dalsze istnienie partii politycznej.

Z tego względu, zarzuty sformułowane wyżej w stosunku do sankcji z **art. 126 Ordynacji**, Wnioskodawcy w całości powtarzają również w odniesieniu do przepisu **art. 127 ust. 1 Ordynacji**, kwestionowanego w kolejnym punkcie wniosku, zarówno w brzmieniu obowiązującym do dnia 9 sierpnia 2002 r.<sup>13</sup>, jak i w brzmieniu po tej dacie<sup>14</sup>, i konfrontowanego z tymi samymi wzorcami kontroli,

<sup>13</sup> Art. 127. 1. Korzyści majątkowe 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 podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość.

2. Sądem właściwym do orzekania w sprawach przepadku korzyści majątkowych, o których mowa w ust. 1, jest Sąd Okręgowy w Warszawie.

3. O orzeczenie przepadku korzyści majątkowej występuje do sądu Państwowa Komisja Wyborcza.

4. Do postępowania w sprawie przepadku korzyści majątkowej stosuje się przepisy o postępowaniu nieprocesowym.

<sup>14</sup> Art. 127. 1. Korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów art. 110 ust. 4, art. 111 ust. 1-4, art. 112 ust. 1 albo art. 113 podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość.

2. Sądem właściwym do orzekania w sprawach przepadku korzyści majątkowych, o których mowa w ust. 1, jest Sąd Okręgowy w Warszawie.

(...)

które Wnioskodawcy wskazali w stosunku do art. 126 ust. 1 tej ustawy (**art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP**).

Niekonstytucyjność art. 127 ust. 1 Ordynacji ma polegać - w ocenie Wnioskodawców - na naruszeniu zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), poprzez obwarowanie wykonania, przewidzianych przepisami Ordynacji, wymienionymi w zaskarżonej regulacji, obowiązków o charakterze technicznym, dotyczących sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy [dotyczy to - poza zakwestionowanymi art. 111 (tylko w zakresie ust. 1) i art. 113 Ordynacji - obecnie także art. 110 ust. 4 i art. 112 ust. 1 tej ustawy<sup>15</sup>, a w wersji obowiązującej w czasie wnioskowania przez PKW o przepadek korzyści majątkowej, uzyskanej z naruszeniem prawa lub jej równowartości – nadto również art. 114 ust. 1 oraz art. 115 Ordynacji<sup>16</sup>] i ustanowienie, za niewywiązanie się z nich, nadmiernie surowej sankcji przepadku korzyści majątkowych w sytuacji, gdy inne dolegliwe sankcje byłyby wystarczające do osiągnięcia celu ustawodawcy, jakim jest zagwarantowanie jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej.

---

<sup>15</sup> Art. 110. (...)

4. Zabrania się:

- 1) pozyskiwania środków przez komitet wyborczy po dniu wyborów;
- 2) wydatkowania środków przez komitet wyborczy po dniu złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 120.

.....

Art. 112. 1. Zabronione jest przekazywanie środków finansowych i wartości niepieniężnych przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego komitetu wyborczego.

2. Zabronione jest przeprowadzanie przez komitet wyborczy zbiórek publicznych.

<sup>16</sup> Art. 114. 1. Komitety wyborcze mogą wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami:

- 1) okręgowym - ustalonym dla komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydata lub kandydatów tylko w jednym okręgu wyborczym w wyborach do Sejmu lub do Senatu, albo
- 2) ponadokręgowym - ustalonym dla komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydatów w więcej niż jednym okręgu wyborczym w wyborach do Sejmu lub do Senatu.

2. Wysokość limitu wyznaczona jest kwotą 1 złotego przypadającą na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców, z tym że:

- 1) limit okręgowy oblicza się poprzez podzielenie liczby wszystkich zarejestrowanych wyborców w kraju przez liczbę 560 i pomnożenie uzyskanego wyniku przez liczbę mandatów posłów lub senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym, w którym komitet zarejestrował swojego kandydata lub kandydatów;
- 2) limit ponadokręgowy dla danego komitetu stanowi sumę kwoty limitów okręgowych, o których mowa w pkt 1.

(...)

.....

Art. 115. Wydatki komitetu wyborczego na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, w tym w prasie w rozumieniu przepisów prawa prasowego, nie mogą przekraczać 80 % limitu dla danego komitetu wyborczego ustalonego zgodnie z przepisami art. 114 ust. 1 pkt 1 albo pkt 2.

Kolejny zarzut Wnioskodawców, dotyczący art. 127 ust. 1 Ordynacji, to uchybienie zasadzie pluralizmu politycznego poprzez obwarowanie wykonania obowiązków o charakterze technicznym (sposobu 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 politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji).

Przepis art. 127 ust. 1 Ordynacji ma naruszać ponadto zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) – poprzez nieprecyzyjne określenie obowiązków, których naruszenie aktywuje sankcję w postaci przypadku korzyści majątkowej, a tym samym niezdefiniowanie podstaw odpowiedzialności, mającej charakter karnoadministracyjny, jak również przez brak rozstrzygnięcia co do natury przypadku, rodząc tym poważne wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa, a także – pozostaje w kolizji ze standardami konstruowania norm odpowiedzialności w oparciu o zasadę winy, poprzez całkowite pominięcie stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy naruszenia nakazów i zakazów przewidzianych w Ordynacji.

Do naruszenia zaś przez art. 127 ust. 1 Ordynacji - przewidzianego w art. 46 ustawy zasadniczej - nakazu ustawowej wyłączności uregulowania przypadków, w których może nastąpić, i to tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, przypadek korzyści majątkowych uzyskanych przez komitet wyborczy – doszło w wyniku zastosowania przez ustawodawcę niewłaściwego trybu postępowania, jakim jest postępowanie nieprocesowe, co powoduje pominięcie etapu dochodzenia podstaw roszczeń Skarbu Państwa wobec partii politycznej, której zarzucono naruszenie przepisów, i umożliwia zastosowanie represji wobec osób, które nie dopuściły się naganego postępowania.

Jak wyżej wspomniano, przepis ten ustanawia sankcję polegającą na przypadku korzyści majątkowych przekazanych albo przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem zasad określonych w przepisach Ordynacji, a ma na celu

zabezpieczenie właściwego wykonania obowiązków związanych z obrotem środkami pieniężnymi przez komitety wyborcze, przewidzianych w tych przepisach.

Wnioskodawcy uznają to unormowanie za kolejną z podstaw prawnych orzeczenia przez Sąd Okręgowy w Warszawie, wobec Polskiego Stronnictwa Ludowego, przepadku korzyści majątkowych uzyskanych przez komitet wyborczy tej partii z naruszeniem wymogów przewidzianych prawem wyborczym - a kwota owego przepadku jest obecnie dochodzona jako należność Skarbu Państwa - i podkreślają, że przepis ten, jako materialnoprawne źródło obowiązku egzekwowanego obecnie przez Ministra Finansów, nadal odnosi skutki wobec jego adresatów, pomimo swej sprzeczności z normami ustawy zasadniczej.

Niewątpliwie wszystkie zarzuty Wnioskodawców, podniesione wobec, stanowiących przedmiot zaskarżenia, unormowań nieobowiązującego aktu prawa wyborczego, związane są z problematyką finansowania partii politycznych, a konkretnie z, wyznaczonymi w tych regulacjach, wymogami co do sposobu finansowania udziału partii w wyborach do Sejmu i Senatu RP (pozyskiwania, gromadzenia i wydatkowania środków wyborczych przez komitety wyborcze tworzone przez partie polityczne) i skutkami ich naruszeń, a mają bezpośredni związek z pewną zaszłością – odrzuceniem przez PKW sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz oddaleniem przez Sąd Najwyższy skargi tego komitetu na uchwałę PKW (postanowieniem z dnia 23 kwietnia 2002 r. sygn. III SW 1/02<sup>17</sup>), czego następstwem był nie tylko wspomniany wyżej (orzeczony przez Sąd Apelacyjny w Warszawie) przepadek korzyści majątkowych, lecz i nieuzyskanie przez tę partię dotacji podmiotowej i subwencji rocznych.

---

<sup>17</sup> postanowienie SN 7 sędziów z dnia 23.04.2002 r., sygn. III SW 1/02, OSNP 4/2003, poz. 78



Wnioskodawcy dostrzegli jednak potrzebę dokonania konstytucyjnej oceny również innych regulacji wiążących się z tą samą problematyką, a zatem przepisów ustawy o partiach politycznych (o czym wyżej wspomniano w relacji dotyczącej zarzutów wobec przepisu art. 36a ust. 3 u.p.p., jako że jest to pierwszy z wymienionych we wniosku przepisów tej ustawy), zamieszczonych w Rozdziale 4 tej ustawy - „Finanse i finansowanie partii politycznych”, a także unormowań obecnie obowiązującego prawa wyborczego - zamieszczonych w Kodeksie wyborczym, dotyczących m.in. zobowiązań majątkowych komitetów wyborczych.

Obok omówionych już wstępnie zarzutów wobec art. 36a ust. 3 u.p.p., Wnioskodawcy uważają za niekonstytucyjny również - kluczowy dla kwestii rozwinięcia konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych ustawowym uregulowaniem tej problematyki - **przepis art. 24 tej ustawy, w zakresie unormowań ust. 1-5**, w których wymieniono: źródła powstawania majątku partii politycznej (na który składają się składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii politycznej oraz określone prawem dotacje i subwencje – ust. 1), jego przeznaczenie (tylko na cele statutowe lub charytatywne – ust. 2), zakaz prowadzenia przez partie działalności gospodarczej (ust. 3, przy czym - z obu tych ustępów wynika, iż partia polityczna nie może wykorzystywać posiadanego majątku jako materialnej podstawy dla prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym nie może utworzyć ze składników majątku całości gospodarczej w postaci przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, dalej: k.c.<sup>18</sup>), sposoby pozyskiwania dochodów z

---

<sup>18</sup> Art. 55<sup>1</sup>. Przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej.

Obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

majątku partii politycznej (z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa oraz zbycia należących do partii politycznej składników majątkowych (ust. 4 pkt 1-3 u.p.p.), a także – sposoby wykorzystania posiadanych przez partię nieruchomości i lokali (jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa – ust. 5)<sup>19</sup>.

Według Wnioskodawców, unormowania te, przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z przysługujących partii politycznej praw majątkowych, naruszają istotę prawa własności, pozostając w sprzeczności z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP<sup>20</sup>, a nadto znajdują się w kolizji z normą konstytucyjną dekodowaną z art. 22 w powiązaniu z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP<sup>21</sup>, ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności i zasady swobody działalności gospodarczej, polegające na ustanowieniu zakazu prowadzenia przez partię działalności gospodarczej i - niebędących koniecznymi do osiągnięcia zakładanego celu regulacji, jakim ma być zapobieganie korupcji politycznej - innych ograniczeń w zakresie korzystania z majątku partii politycznej, a więc korzystania i pobierania pożytków z przysługującej partii politycznej własności, w rozumieniu art. 140 k.c.<sup>22</sup>,

<sup>19</sup> Art. 24. 1. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji.

2. Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.

3. Partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej.

4. Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:

1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach;

2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa;

3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych;

4) z działalności, o której mowa w art. 27.

5. Partia polityczna może używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa.

6. Partia polityczna nie może przeprowadzać zbiórek publicznych.

7. Partia polityczna może zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe.

8. Partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych, z zastrzeżeniem art. 26a.

<sup>20</sup> Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

<sup>21</sup> Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

<sup>22</sup> Art. 140. W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

co uniemożliwia efektywne oraz korzystne dla gospodarki finansowej partii politycznej wykorzystanie składników tego majątku (np. wynajmu osobom trzecim własnych nieruchomości), w celu uzyskania środków finansowych na prowadzenie działalności statutowej.

Wnioskodawcy twierdzą, że rozwiązanie legislacyjne polegające „na ustanowieniu w przepisie prawnym katalogu zawierającego enumeratywne wyliczenie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez partię polityczną należy (...) uznać za nadmierną ingerencję w swobodę dysponowania posiadanym majątkiem i wolność prowadzenia działalności gospodarczej (...) oraz proporcjonalności”, chociaż jednocześnie zauważają, że „wprowadzenie ograniczeń w zakresie dopuszczalnych źródeł pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych, w tym zakaz korzystania przez partie polityczne z majątku w sposób, który stanowiłby działalność gospodarczą, służy zminimalizowaniu potencjalnego wpływu relacji biznesowych, w jakie partia polityczna mogłaby się zaangażować, na jej działalność statutową” (str. 46 uzasadnienia wniosku).

Uzasadniając sformułowane zarzuty, Wnioskodawcy powołują się na wypowiedzi doktryny prawa cywilnego<sup>23</sup>, dotyczące pojęcia majątku, utożsamianego z pojęciem mienia, przez które należy rozumieć >„*własność i inne prawa majątkowe*”, czyli *wszystkie bez wyjątku prawa podmiotowe majątkowe, a - ujmując rzecz ekonomicznie - ogół aktywów danego podmiotu*<. W ocenie Wnioskodawców, kwestionowana regulacja nadmiernie ingeruje w swobodę dysponowania majątkiem partii politycznej, chociażby dlatego, iż powoduje niedopuszczalność odpłatnego wynajmu albo wydzierżawienia nieruchomości będących własnością partii politycznej, gdyż należności z tego tytułu nie mogą być źródłem majątku partii politycznej, a w przypadku wygranej w sporze sądowym, którego stroną będzie partia polityczna, może prowadzić do niedopuszczalności

---

<sup>23</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 249

egzekwowania przyznanego jej odszkodowania, gdyż takie odszkodowanie nie może zasilać aktywów majątkowych partii.

Wnioskodawcy podważają również aktualność stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 25/03, z którego wynika, że partie polityczne nie korzystają z wolności działalności gospodarczej, albowiem są: „*podmiotami prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę.*”<sup>24</sup>.

Jako kolejne przykłady naruszenia przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, z której wynika zakaz nadmiernej ingerencji w prawa podmiotowe, a więc kolizji z unormowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji, Wnioskodawcy wskazują sposób uregulowania zasad odpowiedzialności pełnomocnika finansowego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego, którą to odpowiedzialność ustanawia unormowanie zawarte w **art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego**<sup>25</sup>, a także - wprowadzenie mechanizmu sankcjonowania odpowiedzialności za cudze czyny, jaki przewidziany został w przepisie karnym tego Kodeksu - **art. 495 § 2 pkt 1**, który ustanawia sankcję grzywny dla pełnomocnika wyborczego, który w terminie 30 dni od dnia wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustanowionych w celu prowadzenia kampanii wyborczej<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> wyrok TK z dnia 14.12.2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116

<sup>25</sup> **Art. 130. § 1.** Odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi pełnomocnik finansowy.  
§ 2. Bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego.

§ 3. W przypadku gdy z majątku pełnomocnika finansowego nie można pokryć roszczeń wobec komitetu wyborczego, odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe:

1) komitetu wyborczego partii politycznej albo organizacji ponosi partia polityczna albo organizacja, która utworzyła komitet wyborczy, a w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez stowarzyszenie zwykle - solidarnie członkowie stowarzyszenia;  
2) koalicyjnego komitetu wyborczego ponoszą solidarnie partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej;  
3) komitetu wyborczego wyborców ponoszą solidarnie osoby wchodzące w skład komitetu.

§ 4. Odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe, o której mowa w § 1-3, obejmuje także zobowiązania związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów kodeksu, z wyłączeniem korzyści, o których mowa w art. 149 § 4.

<sup>26</sup> **Art. 495. § 1.** Kto, w związku z wyborami:

1) umieszcza plakaty i hasła wyborcze na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia,

Zasady odpowiedzialności przewidziane w obu tych przepisach naruszają – zdaniem Wnioskodawców - standardy dopuszczalności ograniczeń praw i wolności przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym pierwszy z nich nie spełnia kryterium konieczności w aspekcie zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, jako elementu zasady jawności finansowania partii politycznych, a drugi – „kreuje ogromne, nieproporcjonalne ryzyko po stronie pełnomocnika wyborczego”. Wnioskodawcy podnoszą, iż taka regulacja pozwala, by każdy przypadek nieusunięcia plakatu wyborczego uprawniał do nałożenia grzywny na pełnomocnika wyborczego, co w praktyce może oznaczać nie tylko multiplikację tych kar („kilka tysięcy za każdy stwierdzony przypadek”), ale i zsumowanie grzywien. Wprowadza zatem sankcję, której rozmiary są trudne do oszacowania, oraz nie realizuje podstawowych celów odpowiedzialności karnej, a więc ukarania sprawcy naruszenia prawa za czyn własny, zgodnie z zasadą winy, 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. Pozostaje więc w sprzeczności ze standardami przewidzianymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei, art. 110 § 7 zdanie 2 Kodeksu jest - w ocenie Wnioskodawców - sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności w ten sposób, że obciąża pełnomocnika wyborczego groźbą poniesienia odpowiedzialności majątkowej, której rozmiary nie pozostają w relacji

---

2) przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej narusza obowiązujące przepisy porządkowe,

3) umieszcza plakaty i hasła wyborcze w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód,  
- podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega:

1) pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii;

2) osoba będąca redaktorem w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe, która dopuszcza do niewykonania obowiązku umieszczenia w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach wyborczych, ogłaszanych w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych wskazania przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą.

do zakresu jego działania ani w proporcji do jego możliwości finansowych, co czyni sankcję nadmierną i nieskuteczną.<sup>27</sup>

Ostatnim przepisem zakwestionowanym przez Wnioskodawców jest unormowanie **art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego**<sup>28</sup>, które prowadzi do pozbawienia jednostki prawa do dochodzenia przed sądem naruszenia biernego prawa wyborczego, co oznacza, iż przepis ten jest sprzeczny z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>29</sup>. Wyłącza bowiem kontrolę sądową postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wnioskodawcy wskazują przy tym na regulacje w Kodeksie wyborczym dotyczące przypadków odmowy rejestracji list wyborczych, i tak, na podstawie art. 215 § 3-5 Kodeksu<sup>30</sup>, okręgowa komisja

<sup>27</sup> **Art. 110. § 1.** Na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła wyborcze wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia.

§ 2. Przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej należy stosować obowiązujące przepisy porządkowe. Przepis art. 109 stosuje się odpowiednio.

§ 3. Plakaty i hasła wyborcze należy umieszczać w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód.

§ 4. *(utracił moc).*

§ 5. Policja lub straż gminna jest obowiązana usuwać na koszt komitetów wyborczych plakaty i hasła wyborcze, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym.

§ 6. Plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej pełnomocnicy wyborczy obowiązani są usunąć w terminie 30 dni po dniu wyborów.

§ 7. Wójt postanawia o usunięciu plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych nieusuniętych przez obowiązanych do tego pełnomocników wyborczych w terminie, o którym mowa w § 6. **Koszty usunięcia ponoszą obowiązani.**

<sup>28</sup> **Art. 218. § 1.** Postanowienie okręgowej komisji wyborczej, o którym mowa w art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 i art. 217 § 2, wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie osobie zgłaszającej listę.

§ 2. Od postanowień, o których mowa w § 1, osobie zgłaszającej listę przysługuje prawo odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. **Od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny.** Jeżeli Państwowa Komisja Wyborcza uzna odwołanie za zasadne, okręgowa komisja wyborcza niezwłocznie rejestruje listę kandydatów w zakresie wskazanym w postanowieniu Państwowej Komisji Wyborczej.

<sup>29</sup> **Art. 99. 1.** Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat.

**2.** Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat.

**3.** Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

**Art. 77. 1.** Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

**2.** Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

**Art. 45. 1.** Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

**2.** Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

<sup>30</sup> **Art. 215. § 1.** Okręgowa komisja wyborcza rejestruje listę kandydatów zgłoszoną zgodnie z przepisami kodeksu, sporządzając protokół rejestracji. Po jednym egzemplarzu protokołu doręcza się osobie zgłaszającej listę oraz przesyła Państwowej Komisji Wyborczej wraz z oświadczeniami kandydatów na posłów lub informacjami, o których mowa w art. 212 § 5 pkt 3.

§ 2. Państwowa Komisja Wyborcza przekazuje niezwłocznie oświadczenia lub informacje, o których mowa w art. 212 § 5 pkt 3, do Biura Łustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

wyborcza jest obowiązana do odmowy rejestracji listy wyborczej w całości lub co do poszczególnych kandydatów, gdy lista wyborcza posiada wady inne niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów albo gdy kandydat nie ma prawa wybieralności lub gdy lista wyborcza nie jest zgodna z wymogiem parytetu płci, określonym w art. 211 § 3 tej ustawy<sup>31</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 216 § 1 i 2 Kodeksu<sup>32</sup>, okręgowa komisja wyborcza odmawia rejestracji listy wyborczej w przypadku, gdy liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy kandydatów jest mniejsza niż wymagana w Kodeksie i brak ten nie został uzupełniony w wyznaczonym terminie. Odmowa rejestracji listy wyborczej może nastąpić również wówczas (art. 217 § 1 i 2 Kodeksu<sup>33</sup>), gdy w następstwie postępowania wyjaśniającego potwierdzone zostaną uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów.

---

§ 3. Jeżeli zgłoszenie ma wady inne niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w terminie 3 dni. W przypadku nieusunięcia wady w terminie komisja postanawia o odmowie rejestracji listy w całości lub co do poszczególnych kandydatów. W razie odmowy rejestracji w odniesieniu do niektórych kandydatów listę, z zastrzeżeniem przepisu art. 211 § 2, rejestruje się w zakresie nieobjętym odmową.

§ 4. Okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydata, jeżeli kandydat nie posiada prawa wybieralności; przepis § 3 zdanie trzecie stosuje się.

§ 5. Jeżeli wada zgłoszenia polega na niespełnieniu wymogu, o którym mowa w art. 211 § 3, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do jej usunięcia w terminie 3 dni; przepisu art. 212 § 6 nie stosuje się. W przypadku nieusunięcia wady w terminie komisja postanawia o odmowie rejestracji listy w całości.

<sup>31</sup> Art. 211. § 1. Listę kandydatów zgłasza się do okręgowej komisji wyborczej najpóźniej do godziny 24<sup>00</sup> w 40 dniu przed dniem wyborów.

§ 2. Liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym.

§ 3. Na liście kandydatów:

1) liczba kandydatów - kobiet nie może być mniejsza niż 35 % liczby wszystkich kandydatów na liście;

2) liczba kandydatów - mężczyzn nie może być mniejsza niż 35 % liczby wszystkich kandydatów na liście.

§ 4. Zgłoszenia listy kandydatów dokonuje osobiście, na piśmie, pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba, zwani dalej "osobą zgłaszającą listę". W razie zgłoszenia listy przez upoważnioną przez pełnomocnika osobę do zgłoszenia dołącza się dokument stwierdzający udzielenie upoważnienia, ze wskazaniem zakresu udzielonego upoważnienia, oraz dane upoważnionej przez pełnomocnika osoby: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL.

<sup>32</sup> Art. 216. § 1. Jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy kandydatów jest mniejsza niż wymagana w kodeksie, okręgowa komisja wyborcza wzywa osobę zgłaszającą listę do uzupełnienia wykazu podpisów, o ile nie upłynął termin, o którym mowa w art. 211 § 1. Uzupełnienie jest możliwe do upływu terminu, o którym mowa w art. 211 § 1.

§ 2. Jeżeli uzupełnienia nie dokonano w terminie, o którym mowa w art. 211 § 1, lub termin ten upłynął, okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów.

<sup>33</sup> Art. 217. § 1. W razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby również o wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę.

§ 2. Jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania ustalone zostanie, iż zgłoszona lista nie uzyskała poparcia wymaganej w kodeksie liczby podpisów wyborców, okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów.

W wymienionych przypadkach okręgowa komisja decyduje o odmowie rejestracji w drodze postanowienia, które można zaskarżyć wnosząc odwołanie do PKW (art. 218 § 2 zd. 1 Kodeksu<sup>34</sup>). Od postanowienia PKW zapadłego na skutek wniesienia odwołania środek prawny nie przysługuje (art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego).

Odnosząc się do zarzutów i argumentów Wnioskodawców, zauważyć należy, iż zasadniczy zarzut niekonstytucyjności wszystkich kwestionowanych przez Nich regulacji dotyczy naruszenia przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w omawianych unormowaniach przejawiającego się w nadmiernej i nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy, czy to w prawa majątkowe partii politycznych, czy to w gwarantowane ustawą zasadniczą wolności, takie jak wolność zrzeszania się obywateli i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, czy wreszcie – w prawa wyborcze.

Pozostałe zarzuty, dotyczące naruszenia konstytucyjnych zasad: poprawnej legislacji – przez niedostateczną określoność kwestionowanych przepisów, pluralizmu politycznego – przez wprowadzenie ograniczeń co do sposobów finansowania partii politycznych, odpowiedzialności wyłącznie za czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i domniemania niewinności – przez wprowadzenie odpowiedzialności za czyny dokonane przez inną osobę, stanowią w istocie pochodną naruszenia zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawczej.

Niezbędne zatem wydaje się, by, odniesienie się do poruszonych przez Wnioskodawców zagadnień, poprzedzone zostało przedstawieniem pewnych ogólnych uwag dotyczących problematyki statusu prawnego i zasad finansowania partii politycznych.

---

<sup>34</sup> zob. przyp. 28



Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej, wyrażając zasadę pluralizmu politycznego - uważaną za nienaruszalną zasadę ustrojową, która jest ściśle powiązana właśnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego - zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych.

Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mogą więc, na zasadach dobrowolności i równości, zrzeszać się, tworząc partie polityczne w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Partie są z punktu widzenia ustrojowego szczególną kategorią zrzeszeń obywatelskich, których rola polega na udziale w kształtowaniu polityki państwa.

Skoro działalność partii politycznych, o czym mowa w art. 11 ust. 1 Konstytucji zdanie drugie, podejmowana jest w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa i - co podnosi się w piśmiennictwie - sprowadza się przede wszystkim do udziału partii w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, referendum ogólnokrajowym oraz do udziału w obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej<sup>35</sup>, to oznacza to, że przepis ów precyzuje zasadniczą funkcję partii w systemie demokratycznym i wskazuje ich podstawowy cel działania, pozostający w ścisłym związku z polityką państwa. Owa funkcja partii to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową. Partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego<sup>36</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach kilkakrotnie zwracał uwagę, że ta szczególna rola partii zadecydowała o ich odrębnym konstytucyjnym

---

<sup>35</sup> M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce.*, Przegląd Sejmowy Nr 2/2011, str. 107-124

<sup>36</sup> zob. M. Granat, *Głosa do postanowienia składu 7 sędziów SN z dnia 1 października 2003, sygn. III SW 152/03*, Przegląd Sejmowy nr 5/2004, s. 192

uregulowaniu, występującym obok przepisów odnoszących się do innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim, tj. innych dobrowolnych zrzeszeń, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich<sup>37</sup>. Już bowiem sam fakt umieszczenia w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym "Rzeczpospolita" przepisów o partiach politycznych (art. 11 i art. 13 Konstytucji<sup>38</sup>, który wprowadza zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji, przyjmujących niedemokratyczne struktury organizacyjne, totalitarne metody działania i ideologię, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa), występujących obok przepisu odnoszącego się do struktury społeczeństwa obywatelskiego: związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich (art. 12 Konstytucji<sup>39</sup>) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym.

W nauce prawa konstytucyjnego sformułowany został pogląd, iż wolność zrzeszania się w partie polityczne nie stanowi wartości autonomicznej, lecz związana jest ściśle z rolą, którą Konstytucja przypisuje partiom politycznym w strukturze politycznej państwa<sup>40</sup>. Art. 11 Konstytucji stanowi w istocie *lex specialis* w stosunku do art. 12 ustawy zasadniczej, zapewniającego wolność zrzeszania (samoorganizowania) się jednostek, a także w stosunku do art. 58 Konstytucji<sup>41</sup>,

<sup>37</sup> zob. wyroki TK z dnia 10.04.2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18 oraz z dnia 14.12.2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116

<sup>38</sup> **Art. 13.** Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

<sup>39</sup> **Art. 12.** Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

<sup>40</sup> por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 681

<sup>41</sup> **Art. 58.** 1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.

który w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich, nie konkretyzując, w jakich formach organizacyjnych wolność ta może być realizowana. Partie polityczne są jedną z form organizacyjnych, w ramach której wolność taka może być realizowana.

W ust. 2 art. 11 Konstytucji zawarto postanowienie, że finansowanie partii politycznych jest jawne, kreując tym samym zasadę jawności finansów tych szczególnego charakteru zrzeszeń.

Znaczenie jawności finansowania partii politycznych podkreślał wielokrotnie w swym orzecznictwie zarówno Trybunał Konstytucyjny<sup>42</sup>, jak i Sąd Najwyższy<sup>43</sup>. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych (por. powoływany uprzednio wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., w sprawie o sygn. K 25/03). Zagadnienie to było również analizowane w literaturze przedmiotu<sup>44</sup>.

Unormowania dotyczące finansowania partii politycznych niewątpliwie mają istotne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania tych partii, ale także z punktu widzenia ich równoprawności, a zatem urzeczywistniania zasady pluralizmu politycznego, jak również w zakresie poddania partii politycznych kontroli nad ich finansami, w tym kontroli zmierzającej do wyeliminowania zagrożeń korupcyjnych. Jednakże kwestia finansowania partii politycznych (czy nawet szerzej – polityki) budzi w literaturze przedmiotu liczne kontrowersje, zwłaszcza w zakresie zastosowania finansowania z budżetu państwa.

---

2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

<sup>42</sup> zob. wyroki TK z dnia: 27.05.2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43; 13.07.2004 r., sygn. P 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64; 14.12.2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116

<sup>43</sup> postanowienie składu 7 sędziów SN z dnia 1.10.2003 r., sygn. akt III SW 152/03, OSNP nr 10/2004, poz. 181

<sup>44</sup> por. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, [w:] *Finansowanie partii politycznych*, "Konferencje i SeminaRIA" nr 6/2000, s. 17 i n.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się zarówno na zalety, jak i na wady modelu finansowania partii politycznych ze środków publicznych<sup>45</sup>. Jako zalety dofinansowania partii z budżetu państwa, które przewidziano ustawą o partiach politycznych, wymienia się: wyrównywanie szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym; zapobieganie przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, a więc w swoistego rodzaju przedsiębiorstwa; ochronę partii przed grupami nacisku, inaczej - uwolnienie jej spod nacisku zorganizowanych interesów partykularnych, wiążącego się z niebezpieczeństwem korupcji; stworzenie finansowych gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego, w którym mogłyby się utrzymać tylko te partie, które, posiadając, dzięki zasilaniu z budżetu państwa, stały, prężnie działający aparat partyjny, będą w stanie odnosić sukcesy w rywalizacji wyborczej.

Dotowanie partii z budżetu państwa ma też przeciwników, którzy wskazują, iż można w ten sposób doprowadzić do zagrożenia demokratycznych procedur gry politycznej, a w szczególności do osłabienia opozycji w systemie politycznym, utrzymania status quo w systemie partyjnym (powiązanie dotacji z budżetu z wynikiem wyborczym i reprezentacją parlamentarną, co może utrudniać dostęp do władzy nowym ugrupowaniom), umożliwienia organom państwowym ingerencji w wewnętrzne sprawy partii, chociażby poprzez zobowiązanie partii do składania sprawozdań finansowych, oraz wzmocnienia się procesów etatyzacji partii politycznych itp.<sup>46</sup> Często wyrażane są opinie, że wadą systemu subwencjonowania partii ze środków publicznych może być przyczynianie się do „zabetonowania sceny politycznej”, że na dłuższą metę prowadzi to do jej „skostnienia”, a same partie skłania do bierności.

---

<sup>45</sup> por. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 11, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 47-49; oraz M. Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, Przegląd Sejmowy nr 2/2002, s. 12-13

<sup>46</sup> por. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych, Studium porównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006, s. 127 – 128

Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika jednak z norm konstytucyjnych, lecz regulacji ustawowych. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych, jedynie deklaruje i gwarantuje jego jawność. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/03, *„na poziomie Konstytucji nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć, jak powinny wyglądać stosunki państwo – partie polityczne, w szczególności, w jaki sposób powinno być uregulowane finansowanie partii. Niewątpliwie istnieje szereg rozwiązań prawnych, które mieszczą się w standardach konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego”*. Pogląd wyrażony w tym wyroku Trybunał Konstytucyjny podzielił także w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., w sprawie o sygn. Kp 6/09, stwierdzając przy tym, że *„ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy.”*<sup>47</sup>.

Obecny kształt przepisów regulujących kwestie finansowania partii politycznych jest wynikiem nowelizacji u.p.p., dokonanej, uchwaloną w dniu 12 kwietnia 2001 r., Ordynacją, która wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa. Jak podkreślono w piśmiennictwie, celem wprowadzonych zmian było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa<sup>48</sup>. Wymieniona nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania przez partie majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych, a art. 24 ust. 1 u.p.p. nadała brzmienie, zgodnie z którym do źródeł majątku partii politycznych zaliczono: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku oraz określone ustawami dotacje i

---

<sup>47</sup> wyrok TK z dnia 20.01.2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3

<sup>48</sup> por. M. Chmaj, *Nowy system...*, s. 11

subwencje, zaś w ust. 2 ustawodawca wskazał, że majątek partii może być przeznaczony tylko na realizację celów statutowych lub charytatywnych.

Ostateczne unormowanie zasad przyznawania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych zostało wkrótce potem dokonane ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r.<sup>49</sup>, która dookreśliła zasady ustalania subwencji wprowadzonych Ordynacją, m.in. przez zmianę sposobu obliczania wysokości subwencji przysługującej partiom politycznym, przewidzianego w art. 29 ust. 1 u.p.p. Niezależnie od tego ustawa czasowo obniżyła - na lata 2002 i 2003 - wysokości subwencji w związku z koniecznością szukania oszczędności budżetowych.

Zgodnie z przepisami u.p.p., majątek partii politycznej powstaje więc, o czym była już wyżej mowa, ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji (art. 24 ust. 1). Partia polityczna może zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe (art. 24 ust. 7), nie może natomiast przeprowadzać zbiórek publicznych (por. art. 24 ust. 6) ani prowadzić działalności gospodarczej (por. art. 24 ust. 3).

Innymi słowy, w obowiązującym stanie prawnym partie polityczne mogą pozyskiwać środki finansowe, konieczne dla prowadzenia swojej działalności, z różnych źródeł, tak publicznych, jak i prywatnych, przy czym możliwości te nierzadko są limitowane przez ustawodawcę.

Ustawa limituje chociażby przekazywanie środków finansowych na rzecz partii politycznych przez osoby fizyczne (art. 25 u.p.p.<sup>50</sup>). W końcu, ustawodawca

---

<sup>49</sup> wym. w przyp. 9

<sup>50</sup> Art. 25. 1. Partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej.

2. (uchylony).

3. (uchylony).

4. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej, nie może przekraczać w jednym

określił, jakie dochody z majątku własnego może pozyskiwać partia polityczna (art. 24 ust. 4).

W doktrynie zwraca się uwagę, że w ustawowym katalogu źródeł majątku partyjnego dopiero w ostatniej kolejności zostały ujęte subwencje oraz dotacje, i kolejność ta nie jest przypadkowa. W odróżnieniu bowiem od składek członkowskich i innych instrumentów samofinansowania się partii politycznych, które stanowią typowy przejaw działalności finansowej każdego z tych zrzeszeń, jedynie niektóre z ugrupowań politycznych mogą otrzymywać dofinansowanie ze źródeł publicznych.

Założeniem przepisu art. 24 ust. 1 jest podkreślenie, iż dotacje i subwencje nie powinny być głównym źródłem finansowania ich majątku i działalności. W praktyce jednak zasilenie finansowe przekazywane z budżetu państwa stanowi niezwykle istotną pozycję wśród dochodów partii reprezentowanych w parlamencie.<sup>51</sup>

Nie ulega wątpliwości, że partie polityczne, dysponując środkami finansowymi ze źródeł publicznych, zobowiązane są do szczególnej rzetelności i gospodarności w ich wydatkowaniu, nawet jeśli formalnie zachowują w tym względzie dużą swobodę i samodzielność.

W związku z tym konieczne jest również ustanowienie w regulacjach ustawowych mechanizmów kontrolowania wykorzystywania tych środków oraz egzekwowania wszelkich naruszeń zasad gospodarowania finansami partyjnymi. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu wyrażony został pogląd, iż „konieczne

---

roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.

4a. Przepisy ust. 1 i 4 stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych.

5. Jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów, obowiązujące w dniu poprzedzającym wpłatę, może być dokonywana na rzecz partii politycznej jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą.

<sup>51</sup> por. A. Gorgol, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, pod redakcją M. Granata, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2003, s. 91 – 92

*są silne mechanizmy przepisów egzekucyjnych oraz istnienie niezależnego organu kontrolującego*<sup>52</sup>.

Ustawowe ograniczenia źródeł pochodzenia środków finansowych, którymi rozporządzają partie polityczne, oraz mechanizmy kontrolne w tym zakresie dotyczą także tych środków, które partie przeznaczają na ich podstawową formę politycznej aktywności – udział w akcjach wyborczych, w tym – w ramach realizacji funkcji wpływania na politykę państwa – udział w wyborach do Sejmu i Senatu.

Z tego też powodu, w sytuacji gdy środki finansowe komitetu wyborczego określonej partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii, co wynika z art. 111 ust. 1 Ordynacji, kontrola prawidłowości przepływu tych środków, a co za tym idzie rzetelności realizacji ustawowego nakazu, wymaga gromadzenia tych środków na osobnych rachunkach bankowych.

Taka treść wskazanej normy znalazła potwierdzenie w praktyce działania Państwowej Komisji Wyborczej oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego (m.in. w postanowieniu z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 1/02)<sup>53</sup>, który prezentuje stanowisko, iż, w przypadku gromadzenia środków finansowych komitetu wyborczego oraz Funduszu Wyborczego partii politycznej na jednym rachunku bankowym, niewykonalne jest odróżnienie finansów komitetu od finansów Funduszu, zwłaszcza zaś niemożliwa byłaby ocena, któremu z podmiotów należałoby przypisać ewentualne naruszenie prawa, skutkujące odrzuceniem sprawozdań – czy miałyby to dotyczyć sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych przez partię polityczną oraz o wydatkach Funduszu Wyborczego, do czego zobowiązują organy partii przepisy ustawy o partiach

---

<sup>52</sup> F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)* [w:] Przegląd Sejmowy Nr 3/2004, s. 28 – 29

<sup>53</sup> postanowienie SN z dnia 23.04.2002 r., sygn.. III SW 1/02, OSNP 2003/4/78



politycznych<sup>54</sup>, czy sprawozdania wyborczego, do złożenia którego - na podstawie przepisów Ordynacji wyborczej - zobowiązany był komitet wyborczy, a w jego imieniu – pełnomocnik finansowy<sup>55</sup>.

Również analiza przepisów u.p.p. (w tym art. 35 ust. 2 tej ustawy, w wersji tekstu pierwotnego, zawierającego rozwiązania obowiązujące w wyborach w 2001 r., jak i w wersji znowelizowanej) prowadzi do wniosku, że zachodzi konieczność prowadzenia odrębnego rachunku bankowego, na którym są gromadzone środki finansowe komitetu wyborczego tej partii bądź środki koalicyjnego komitetu wyborczego<sup>56</sup>.

Komitet wyborczy gromadzi bowiem środki finansowe danej partii politycznej (lub - w przypadku stworzenia koalicji wyborczej - przekazane przez partie uczestniczące w tej koalicji) przeznaczone na realizację zadań i wydatki związane z konkretnymi wyborami, przy czym w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu oznacza to wykonywanie w imieniu tej partii czynności wyborczych, a w

<sup>54</sup> **Art. 38.** 1. Partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, zwane dalej "sprawozdaniem".

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania, wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami co do sposobu jego sporządzenia, oraz wykaz dołączanych dokumentów. Wzór powinien określać w szczególności sposób odrębnego rozliczenia środków Funduszu Wyborczego partii politycznej.

3. Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze.

3a. Sprawozdanie składa się na piśmie oraz na informatycznym nośniku danych, którego rodzaj i format oprogramowania określa minister właściwy do spraw finansów publicznych w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 2.

4. Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza sprawozdanie wraz z opinią i raportem, o których mowa w ust. 3, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", w terminie 14 dni od dnia złożenia go Państwowej Komisji Wyborczej.

<sup>55</sup> **Art. 120.** 1. Pełnomocnik finansowy, w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, przedkłada Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, wraz z opinią biegłego rewidenta i raportem, zwane dalej "sprawozdaniem wyborczym".

<sup>56</sup> **Art. 35.** 1. Partia polityczna, jeżeli statut partii to przewiduje, może utworzyć Fundusz Wyborczy.

2. Środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Wyborczego mogą być wykorzystane wyłącznie na finansowanie udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do samorządu terytorialnego, a także udziału w kampaniach referendalnych.

3. O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą.

4. Nazwa funduszu brzmi: "Fundusz Wyborczy... (nazwa partii)".

(w wersji tekstu pierwotnego – obowiązującego w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2001 r.)

**Art. 35.** 1. Partia polityczna tworzy 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, a także udziału w kampaniach referendalnych.

2. Wydatki partii politycznej na cel, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej albo referendalnej.

3. O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą.

4. Nazwa funduszu brzmi: "Fundusz Wyborczy ..... (nazwa partii)".

(w wersji wprowadzonej art. 238 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 46, poz. 499, obowiązującej od dnia 1 listopada 2002 r.)

szczegółności zgłaszanie kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów oraz prowadzenie, na zasadzie wyłączności, kampanii wyborczej na ich rzecz.

Fundusz Wyborczy jest natomiast stałym funduszem celowym, tworzonym w celu finansowania udziału partii politycznej we wszystkich formach realizacji przez obywateli i ich organizacje praw wyborczych, a więc – w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i w wyborach organów samorządu terytorialnego, a od 1 marca 2004 r. – także w wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>57</sup>.

Gromadzenie zatem przez partię polityczną środków Funduszu Wyborczego na rachunku wspólnym z rachunkiem komitetu wyborczego tej partii jest uznawane w orzecznictwie Sądu Najwyższego za naruszenie art. 36 ust. 1 u.p.p. i art. 111 ust. 1 Ordynacji, uzasadniające odrzucenie sprawozdania wyborczego<sup>58</sup>.

W praktyce orzeczniczej SN, z art. 111 ust. 1 Ordynacji odczytywana jest więc wyraźna reguła, zgodnie z którą rachunek komitetu wyborczego musi być rachunkiem odrębnym od rachunku Funduszu Wyborczego, a także od innych rachunków partii politycznej, co służy zagwarantowaniu jawności finansowania kampanii wyborczej, a - w następstwie - realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP).

Kwestionowane przez Wnioskodawców regulacje art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 i 2 Ordynacji należy uznać za unormowania niewątpliwie konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony interesu publicznego, jakim jest jawność finansowania partii politycznych i ich udziału w wyborach.

<sup>57</sup> Art. 35. 1. Partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego.

2. Wydatki partii politycznej na cel, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego.

3. O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia polityczna zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą.

4. Nazwa funduszu brzmi: "Fundusz Wyborczy ..... (nazwa partii)".

(w wersji obowiązującej do dnia uchylecia ustawy)

<sup>58</sup> zob. postanowienia SN: z dnia 23.04.2002 r., sygn. III SW 1/02, OSNP 2003/4/78; z dnia 22.05.2002 r., sygn. III SW 12/02, OSNP 2003/4/85; z dnia 3.10.2002 r., sygn. III SW 17/02; OSNP 2003/4/94

Treść normatywna art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 Ordynacji - skarżonych w aspekcie naruszenia zasady określoności prawa - jest dostatecznie czytelna, zaś wykładnia tych przepisów jednolita, co potwierdza praktyka sądowa. **Nie można więc uznać ich za przepisy** sformułowane w sposób niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy, a zatem wadliwy w stopniu prowadzącym do naruszenia powołanej zasady (jako jednej z zasad wchodzących w kompleks standardu prawidłowej legislacji), i - tym samym – za **niezgodne z art. 2 Konstytucji RP**.

Taką samą ocenę można odnieść do treści art. 113 ust. 2, pomimo że Wnioskodawcy nie wskazali w *petitum* wniosku do oceny tej regulacji wzorca kontroli z art. 2 ustawy zasadniczej. Podnoszą jednak te kwestie w treści uzasadnienia.

Kolejnym wskazanym przez Wnioskodawców wzorcem kontroli, który - co warto odnotować - został skonfrontowany z prawie wszystkimi zaskarżonymi unormowaniami (tylko w ostatnim punkcie *petitum* wniosku wzorzec ten nie został powołany), jest przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane „tylko w ustawie”, natomiast w aspekcie materialnym formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, dopuszczając ustanawianie ograniczeń „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”. Dodatkową barierą dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty” wolności i praw.

Dokonując oceny skarżonych przepisów przez pryzmat treści normatywnej art. 31 ust. 3 Konstytucji, który - ze względu na jego miejsce w systematyce ustawy zasadniczej (Rozdział II „Zasady ogólne”) i funkcje pełnione w zakresie unormowania praw i wolności jednostki, sprowadzające się do zakreślenia pewnych,

nieprzekraczalnych granic ingerencji prawodawcy, takich jak: wskazana wyżej ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w tej normie konstytucyjnej wartości (np. porządek publiczny) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności - ma szczególną wagę, należy podkreślić zwłaszcza to, iż w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zdaniu pierwszym, szczególny nacisk ustrojodawca położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”.

To zaś oznacza, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy – czy tego samego celu nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, które słabiej (nie tak głęboko) ingerują w sferę jego praw podmiotowych.

Warto w tym miejscu przytoczyć również pogląd, zawarty w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., w sprawie o sygn. akt K. 11/94, a więc sformułowany jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., wielokrotnie ponawiany w dalszym orzecznictwie, iż dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”.<sup>59</sup>

Analiza kwestionowanych regulacji art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 i 2 Ordynacji, przeprowadzana ewentualnie w aspekcie tych elementów składowych zasady proporcjonalności, pozwalałaby na konkluzję, że przepisy te, przewidując konieczność prowadzenia osobnych rachunków bankowych dla komitetu

---

<sup>59</sup> orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., sygn. K. 11/94, OTK 1986-1995/t.6/1995/cz.1/poz.12

wyborczego oraz Funduszu Wyborczego danej partii, spełniają zarówno wymóg celowości i skuteczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*, rozumianej jako relacja pomiędzy wysiłkiem włożonym w wykonanie tego nakazu przez założenie rachunku bankowego i ponoszenie kosztów transakcyjnych tej operacji a rezultatem jego wykonania - w postaci zapewnienia większej transparentności finansów partii politycznych oraz jawności finansowania kampanii wyborczej, do czego zobowiązywał art. 110 Ordynacji<sup>60</sup>, jak i konieczności (a wręcz – niezbędności) w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza dla kontroli przestrzegania tego wymogu, stanowią bowiem wypełnienie treścią ustawową konstytucyjnej deklaracji i gwarancji jawności finansowania partii politycznych, a to przesądza o ich zgodności z konstytucyjnymi standardami.

Prowadzenie odrębnego rachunku bankowego dla Funduszu Wyborczego danej partii i dla jej komitetu wyborczego jest tym bardziej uzasadnione, że „Fundusz Wyborczy” i „komitet wyborczy”, mimo iż nie zostały wyodrębnione prawnie z majątku partii politycznej, nie są tylko pojęciami o charakterze organizacyjno-technicznym, albowiem są odrębnymi instytucjami prawnymi, służącymi realizacji odmiennych celów.

Fundusz Wyborczy, który jest tworzony (jak już wspomniano) na podstawie ustawy o partiach politycznych, z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn od osób fizycznych (przy czym warto dodać, że suma darowizn pieniężnych, pochodzących od jednej osoby fizycznej, w ciągu roku nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu

---

<sup>60</sup> Art. 110. 1. Komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami.

2. Komitet wyborczy partii politycznej może pozyskiwać i wydatkować środki od dnia wydania przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, o którym mowa w art. 96 ust. 2.

3. Koalicyjny komitet wyborczy i komitet wyborczy wyborców mogą pozyskiwać i wydatkować środki od dnia wydania przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, o którym mowa odpowiednio w art. 97 ust. 7 albo w art. 98 ust. 4.

4. Zabrania się:

1) pozyskiwania środków przez komitet wyborczy po dniu wyborów;

2) wydatkowania środków przez komitet wyborczy po dniu złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 120.

poprzedzającym wpłatę), spadków i zapisów (art. 36 ust. 1 u.p.p.<sup>61</sup>), gromadzonych na rachunku bankowym odrębnym od rachunku bieżącego partii politycznej - służy finansowaniu wszelkiej aktywności wyborczej partii, a więc jest *sui generis* funduszem celowym, zasobem środków finansowych przeznaczonych na ściśle określony cel. Jest więc instytucją prawną przeznaczoną do rozporządzania środkami na cele wyborcze (innym takim funduszem celowym partii jest - chociażby - Fundusz Ekspercki, tworzony na podstawie art. 30 u.p.p.<sup>62</sup>).

Komitet wyborczy danej partii, którym jest *de facto* organ statutowy tej partii reprezentujący ją na zewnątrz, to zespół osób, mający zadania wynikające z Ordynacji wyborczej, a więc innego aktu normatywnego - wykonywanie czynności wyborczych, a w szczególności: zgłaszanie kandydatów na posłów lub na senatorów oraz organizowanie i prowadzenie kampanii wyborczej w konkretnych wyborach<sup>63</sup>, a jego powiązanie z Funduszem Wyborczym polega na tym, że środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z jej Funduszu Wyborczego. Komitet może więc pozyskiwać środki finansowe tylko z przelewów dokonywanych z rachunku bankowego Funduszu Wyborczego na rachunek komitetu wyborczego. Wpłaty z innych źródeł bezpośrednio na rachunek komitetu wyborczego są niedozwolone. Wpłaty od osób fizycznych muszą więc następować na konto Funduszu Wyborczego (przy zastosowaniu wymogów przewidzianych w ustawie co do bezgotówkowej formy tej

---

<sup>61</sup> Art. 36. 1. Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów.

2. (uchylony).

3. Środki finansowe Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym.

<sup>62</sup> Art. 30. 1. Partia polityczna tworzy Fundusz Ekspercki.

2. Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą pochodzić jedynie z wpłat własnych partii politycznej.

3. Partia polityczna, która otrzymuje subwencję, przekazuje od 5% do 15% subwencji na Fundusz Ekspercki.

4. Środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej.

5. Środki finansowe Funduszu Eksperckiego gromadzi się na oddzielnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej.

<sup>63</sup> Art. 95. Komitety wyborcze w imieniu partii politycznych i wyborców wykonują czynności wyborcze, a w szczególności: zgłaszają kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów oraz prowadzą, na zasadzie wyłączności, kampanię wyborczą na ich rzecz.

Art. 96. 1. Funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz.

wpłaty oraz jej limitowania), a dopiero z tego konta mogą być transferowane na konto komitetu wyborczego. Taki sposób pozyskiwania i przekazu środków pozwala na sprawniejsze i bardziej skuteczne kontrolowanie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczej prowadzonej przez komitety wyborcze tych partii, w konkretnych wyborach, w aspekcie źródła pochodzenia i celu przeznaczenia środków finansowych, uzyskiwanych przez komitet wyborczy za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Służy zatem wzmocnieniu jawności ich finansowania, jako wartości konstytucyjnej.

Dokonując oceny, zawartego w art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, pewnego ograniczenia swobody pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych w aspekcie konstytucyjnej zasady proporcjonalności - zwłaszcza w zakresie pozostawania tego ograniczenia w relacji do interesu publicznego, który ma zabezpieczać, a którym jest jawność finansowania kampanii wyborczej (wymóg proporcjonalności sensu stricto), wynikająca z ustawowego rozwinięcia konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych - należy stwierdzić, że owa jawność gwarantowana jest nie tylko wymogiem założenia odrębnego rachunku bankowego dla komitetu wyborczego i - opisanym wyżej - sposobem transferowania środków pieniężnych, ale także przez ograniczenie form płatności dokonywanych na Fundusz Wyborczy partii na rzecz tego komitetu.

Wnioskodawcy stwierdzają, że „[o]graniczenie sposobów płatności do trzech (a w zasadzie dwóch - czeki w praktyce wyszły obecnie z użycia), dostępnych głównie dla lepiej wykształconej i zamożniejszej części ludności miejskiej, nie jest konieczne dla zagwarantowania jawności finansowania partii politycznych”, dodając argument, iż „przepis prawa powinien zapewnić takie rozwiązanie, które prowadzi do minimalizacji skutków konieczności ponoszenia kosztów transakcyjnych”.

Należy zauważyć, iż omawiany przepis jest odpowiednikiem art. 83d ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i

sejmików województw<sup>64</sup> [(Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.), dalej: Ordynacja wyborcza do rad i sejmików], wprowadzonego ustawą 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), który pierwotnie zawierał rozwiązanie zbliżone, stanowiąc, iż „wpłata od osoby fizycznej może być dokonywana na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”, a po nowelizacji [dokonanej ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 1652)] przewidywał unormowanie tożsame: „środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”.

Wypada odnotować, że art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>65</sup> (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) zawierał - z kolei - regulację stanowiącą, iż do finansowania komitetów wyborczych stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji wyborczej do rad i sejmików (a więc i przepis art. 83d ust. 3 tej ustawy).

Zbliżone rozwiązanie zawarte również było początkowo w art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r., Nr 47, poz. 544 ze zm.), który stanowił, że kwoty przekraczające

<sup>64</sup> Art. 83d. 1. Środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym. Otwarcie rachunku w banku dokonywane jest na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu albo zaświadczenia komisarza wyborczego o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Otwarcie rachunku bankowego komitetu wyborczego, o którym mowa w art. 64f ust. 8, dokonywane jest na podstawie oświadczenia o utworzeniu tego komitetu.

2. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego nie może przekraczać 15-krotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów. W przypadku gdy łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego przekroczy 15-krotność najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników, wówczas nadwyżka sumy ponad dopuszczalny limit podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa na zasadach określonych w art. 84d.

3. **Wpłata od osoby fizycznej może być dokonywana na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.**

4. Umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego musi zawierać zastrzeżenie, że wpłaty na rachunek komitetu wyborczego mogą być dokonywane tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

<sup>65</sup> Art. 24. 1. Do finansowania komitetów wyborczych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy, o której mowa w art. 2 ust. 2.

2. Pełnomocnik komitetu wyborczego, którego kandydat został zarejestrowany, obowiązany jest sporządzić sprawozdanie finansowe o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze według wzoru ustalonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą.

3. Pełnomocnik komitetu wyborczego, którego zarówno kandydat na wójta, jak też lista kandydatów na radnych zostały zarejestrowane, może sporządzić łączne sprawozdanie finansowe o źródłach pozyskanych funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze.



określony w tym przepisie limit (dwukrotność najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników), z pewnymi wyjątkami, mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą<sup>66</sup>, a następnie - po zmianach dokonanych ustawą z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 202, poz. 1547) – regulacja taka, lecz bez zastrzeżenia limitu wpłacanych kwot, wprowadzona została w art. 86 ust. 4 tej ustawy<sup>67</sup>.

Tożsamość co do treści cytowanego przepisu ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej unormowanie, iż „[ś]rodki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”, zawierał również art. 88 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.).

Należy przypomnieć, że pierwszy z wymienionych wyżej przepisów, a mianowicie art. 83d ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad i sejmików, był przedmiotem kontroli dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 lipca 2004 r., w sprawie o sygn. akt P 20/03.

<sup>66</sup> **Art. 85.** 1. Osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, z zastrzeżeniem art. 86, mogą przekazywać środki na cele kampanii wyborczej prowadzonej przez komitet.

2. Środki finansowe osób prawnych, przekazywane na cele kampanii wyborczej, mogą pochodzić wyłącznie z zysku.

3. Przepis ust. 2 dotyczy również nieodpłatnego świadczenia usług.

4. Środki finansowe komitetu gromadzi się na koncie bankowym, z tym że środki pochodzące od osób prawnych, z wyłączeniem partii politycznych, oraz pochodzące od anonimowych ofiarodawców ze zbiórek publicznych gromadzone są na osobnych subkontach konta komitetu.

5. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na jeden komitet nie może przekraczać 15-krotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników w dniu poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej.

6. Łączna suma wpłat od podmiotu innego niż ten, o którym mowa w ust. 5, z wyłączeniem partii politycznych, na jeden komitet nie może przekraczać 100-krotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników w dniu poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej.

7. Kwoty przekraczające 2-krotność najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników, z wyłączeniem kwot pochodzących ze zbiórek publicznych, mogą być wpłacane na komitet jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

8. Do wydatków komitetu wlicza się wartość darowizn niepieniężnych pozyskanych przez komitet.

<sup>67</sup> **Art. 86.** 1. Środki finansowe komitetu mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym.

2. Komitet może gromadzić środki finansowe wyłącznie na jednym rachunku bankowym.

3. Umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu musi zawierać zastrzeżenie o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

4. Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą.

Trybunał stwierdził wówczas, iż *ratio legis* tego unormowania nie budzi wątpliwości, albowiem „*celem przepisu było i jest zagwarantowanie jawności, czy inaczej – przejrzystości finansowania kampanii wyborczej*”, a przepis ten pośrednio „*realizuje konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą: „Finansowanie partii politycznych jest jawne” (art. 11 ust. 2 Konstytucji)*”, ponieważ na podstawie tego przepisu można ustalić mechanizm dokonywania wpłat na rzecz komitetów wyborczych, przynajmniej gdy chodzi o wspierające kampanię osoby fizyczne. Ustawodawca założył, w ocenionej przez Trybunał regulacji, finansowanie bezgotówkowe, oznaczające, iż na specjalne konto bankowe komitetu wyborczego mogą wpływać wyłącznie środki z kont bankowych. Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając pewien poziom „*trudności technicznych*” przy dokonywaniu wpłaty na komitet wyborczy, stosownie do wymogów przewidzianych w art. 83d ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad i sejmików, uznał, że taki - bezgotówkowy - sposób dokonywania wpłat środków pieniężnych na cele wyborcze jest niezbędny, ponieważ „*[s]tworzenie 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.*” Przyjął zatem, że z tego punktu widzenia wymaganie wynikające z kontrolowanego przepisu jest stosunkowo najmniej uciążliwe, albowiem „*[d]ecyduje o tym duża dostępność usług bankowych*”.<sup>68</sup>

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego - dokonanej w powołanym wyroku - zapewnienie klarowności i przejrzystości w zakresie finansowania kampanii wyborczej stanowi warunek konieczny przeprowadzania wyborów w demokratycznym państwie prawnym. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał oceniany przepis za nienaruszający zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

<sup>68</sup> wyrok TK z dnia 13.07. 2004 r., sygn. P 20/03, OTK ZU nr 71A/2004, poz. 64

W świetle poglądów wypowiedzianych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 20/03., nie wydaje się nieuzasadnione ani sprzeczne z zasadą proporcjonalności wprowadzanie ograniczeń w zakresie dopuszczalnych form płatności dokonywanych na rachunek komitetu wyborczego, które zawiera art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej.

Przepis ten, w sposób jasny, normuje wpłaty na rzecz komitetu wyborczego w sposób niewątpliwie pozostawiający wpłacającemu wybór posłużenia się wygodną dla niego formą płatności – czekiem (w zasadzie aktualnie niestosowanym w obrocie bezgotówkowym), przelewem lub kartą płatniczą. Każda z tych form dokonania wpłaty pozwala na utrwalenie (zaewidencjonowanie) i późniejszą kontrolę operacji finansowej za pomocą dowodów materialnych, a tym samym zapobiega ewentualnym nadużyciom finansowym.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż wielość funkcjonujących w Polsce instytucji finansowych, a także dostępność (zarówno prawna, jak i faktyczna) oferowanych przez nie usług finansowych, sprzeciwiają się uznaniu, że wymagania wprowadzone w kwestionowanym przepisie stanowi dla niektórych obywateli przeszkodę do udziału w finansowaniu komitetu wyborczego, co podaje w wątpliwość tezę o nierównym traktowaniu obywateli czy wręcz ich dyskryminacji w zakresie wolności finansowania komitetów wyborczych. Nie wydaje się więc, by niedostatek wiedzy ekonomicznej mógł być potraktowany jako niedająca się usunąć przeszkoda dla osoby, która świadomie pragnie uczestniczyć w finansowaniu komitetu wyborczego i posiada realne środki, by w takim finansowaniu wziąć udział. Dla osoby posiadającej środki, które zamierza ona przeznaczyć na finansowanie kampanii wyborczej, brak konta bankowego nie powinien stanowić przeszkody w urzeczywistnieniu tego zamiaru. Wystarczy podjąć stosunkowo niewielki wysiłek w celu założenia konta bankowego.

Cel kwestionowanego przepisu jest oczywisty, a jest nim utrwalenie operacji finansowej za pomocą dowodów, co pozwala zarówno na bieżące

ewidencjonowanie wpływów, jak i skuteczną kontrolę prawidłowości finansowania kampanii wyborczej, a zatem na realizację ważnego interesu publicznego.

Tym samym, nie wydaje się, by art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, jako przepis o charakterze technicznym, mógł kolidować z art. 32 Konstytucji RP. Brak jest w tej regulacji różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, a pewne różnice w sytuacji podmiotów, które mogą stać się adresatami tego przepisu, nie wynikają z arbitralnej decyzji ustawodawcy, lecz zależą od ich indywidualnej decyzji. Uwzględniając nadto rację wprowadzenia tego przepisu - jaką była niezbędność takiej regulacji dla zapewnienia transparentności finansowania kampanii wyborczej, która stanowi *conditio sine qua non* wyborów w demokratycznym państwie prawnym, a zatem dla ochrony interesu publicznego i wartości konstytucyjnej, którą stanowi jawność gospodarki finansowej partii politycznych - stwierdzić należy, iż spełnia on kryteria proporcjonalności i konieczności, wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (niezależnie od stopnia adekwatności tego wzorca do oceny zaskarżonych przez Wnioskodawców regulacji - o czym w dalszej części stanowiska).

Na marginesie warto dodać, że obecnie funkcjonuje w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy przepis (art. 134 § 5), który przewiduje ten sam system dokonywania wpłat na konto komitetu wyborczego partii politycznej<sup>69</sup>, a tej regulacji Wnioskodawcy nie kwestionują.

Te same uwagi i konkluzje, które sformułowano wobec art. 113 ust. 2 Ordynacji, należy odnieść do zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawców wobec art. 36a ust. 3 u.p.p., w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r., z którego wynika, że dokonywanie wpłat w formie przekazu pocztowego albo wpłat

---

<sup>69</sup> Art. 134. § 1. Środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym.

(...)

§ 5. Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą.

§ 6. Umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego musi zawierać zastrzeżenie o wymaganym w kodeksie sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

w placówce banku jest zakazaną formą wspierania funduszu wyborczego danej partii. W aspekcie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, przepis ten ustanawia ograniczenia w zakresie sposobów pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych, które są zarówno konieczne do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, jak również interesu publicznego, który ma zabezpieczać (jawność finansowania partii politycznych). Naruszenia zasady proporcjonalności trudno upatrywać w zakresie rzekomego ograniczenia obywatelskiego prawa do uczestniczenia w życiu politycznym w drodze udzielania finansowego wsparcia wybranej partii politycznej. Teza o niedostępności czy nawet niedostatecznej dostępności obrotu bezgotówkowego środowisk wiejskich - zaprezentowana w tym kontekście - wydaje się być co najmniej mało aktualna.

Podstawową kwestią, jaką należy podnieść dokonując oceny art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 i 2 Ordynacji oraz art. 36a ust. 3 u.p.p. w aspekcie zarzutu naruszenia wzorca konstytucyjnego z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, jest jednak ustalenie zakresu obowiązywania zasady proporcjonalności, wynikającej z tego wzorca.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r., w sprawie o sygn. akt SK 24/02, 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”.*<sup>70</sup>

W jednym z późniejszych orzeczeń – w wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r., w sprawie sygn. akt P 7/08, Trybunał stwierdził nadto, 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.*”<sup>71</sup>

Ustalenie w ustawie jedyne źródła pochodzenia środków komitetu wyborczego i obowiązku gromadzenia środków pieniężnych na rachunku bankowym czy powiązany z tym nakaz posiadania przez partię polityczną osobnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i Funduszu Wyborczego oraz ustanowienie wyłączności dokonywania wpłat na rzecz Funduszu Wyborczego danej partii przy wykorzystaniu form pieniężnych rozliczeń bezgotówkowych, nie zawierają w sobie żadnych elementów naruszenia praw czy wolności jednostki, są bowiem w znacznym stopniu regulacjami o charakterze organizacyjno-technicznym, a i Wnioskodawcy nie wskazują ewentualnych wzorców konstytucyjnych, zawierających gwarancje ochrony takich praw.

Wobec powyższego, nie można uznać, że art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, w przypadku unormowań przewidzianych w **art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 i 2 Ordynacji oraz w art. 36a ust. 3 u.p.p.** - aczkolwiek nakazy czy obowiązki, wynikające z ich treści normatywnej, nie uchybiają zasadzie proporcjonalności, zwłaszcza rozumianej ogólnie, jako zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawczej, wynikający z art. 2 ustawy zasadniczej - jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności tych przepisów.

---

<sup>70</sup> wyrok TK z 29.04.2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33

<sup>71</sup> wyrok TK z dnia 7.04.2009r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46

W związku z tym należy stwierdzić, że **przepisy te nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Za nietrafną należy uznać, podnoszoną przez Wnioskodawców, tezę, że - przewidziana w art. 127 ust. 1 Ordynacji - instytucja przepadku korzyści majątkowych (bądź jej równowartości), przekazanych albo przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów wymienionych w tym przepisie, stanowi karę, którą należy zaliczyć do kategorii sankcji karnoadministracyjnych, i to w rozumieniu przepisów karnych, zaś jej zastosowanie to element odpowiedzialności karnej.

Z tego względu przepis ów Wnioskodawcy skonfrontowali, jak wspomniano, ze standardami wywodzonymi z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, uznając, że unormowanie to pozostaje z nimi w kolizji ze względu na naruszenie zasad konstruowania norm prawnokarnych (a w aspekcie tworzenia przepisów represyjnych – także w kolizji z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji) oraz ze względu na naruszenie zasady ustalania winy. Treść normatywna art. 127 ust. 1 Ordynacji uchybiać ma także zasadzie domniemania niewinności poprzez automatyczne zastosowanie sankcji karnej, bez badania okoliczności, w których doszło do naruszenia przepisów. Wadliwe miałyby być usytuowanie rozstrzygania w sprawach przepadku, jako dotyczących sporu majątkowego, w trybie postępowania nieprocesowego. W końcu zaś - wprowadzenie przez ustawodawcę takiej sankcji ma prowadzić do ograniczenia pluralizmu politycznego, stanowiąc ingerencję ustawodawczą, której rezultatem może być załamanie gospodarki finansowej partii politycznej i unicestwienie jej działalności.

Ustosunkowanie się do tych zarzutów wymaga w pierwszej kolejności dokonania analizy natury prawnej przepadku i trybu orzekania o nim.

Art. 127 ust. 1 Ordynacji (w brzmieniu obowiązującym w czasie wyborów w 2001 r.) stanowił, iż korzyści majątkowe przekazane albo przyjęte przez komitet

wyborczy z naruszeniem przepisów w tym artykule wymienionych, podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa, a jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przypadkowi podlega jej równowartość. Użycie w treści przepisu trybu oznajmującego: „podlegają przypadkowi” oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa, a więc wypadek następuje *ex lege*. Tego rodzaju sankcja, działa na ogół *ex tunc*, to jest - w chwili ziszczenia się stanu niezgodnego z prawem. W sytuacjach, gdy ustawodawca przewiduje wystąpienie określonych skutków prawnych *ex lege*, funkcją organu orzekającego jest stwierdzenie, że ziszczyły się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku. Odwołanie się do dorobku orzeczniczego sądów pozwala jednoznacznie ustalić, że orzeczenie sądu w przedmiocie przypadku ma charakter deklaracyjny. Tak jest również np. w przypadku stwierdzenia nieważności czynności prawnej, stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie czy stwierdzenia nabycia spadku.

Sankcja przypadku ma charakter obligatoryjny i jej orzeczenie nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych okoliczności poza odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego. Orzeczenie przypadku korzyści majątkowej wskutek naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczej nie jest uzależnione od stopnia naruszenia prawa czy winy osób odpowiedzialnych za to naruszenie. Takie rozumienie przepisów prawa wyborczego, przewidujących sankcje za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej jest powszechnie aprobowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych (m.in. w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2004 r., w sprawie I ACa 397/04<sup>72</sup>).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 lipca 2004 r., w sprawie o sygn. akt P 20/03<sup>73</sup> - dotyczącym kontroli konstytucyjności przepisu art. 84d ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików

---

<sup>72</sup> postanowienie SA w W-wie z dnia 22.09.2004 r., sygn. I ACa 397/04, Apel. W-wa 2005/2/19, Baza LEX poz. 146666

<sup>73</sup> wyrok TK wym. w przyp. 68



województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.), w zbliżony sposób regulującego przepadek korzyści majątkowej przyjętej przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy<sup>74</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż *„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, w tym w instytucji przepadku świadczenia, przedmiotu, korzyści majątkowej, przewidziana w wielu przepisach obowiązującego prawa.”* Wspólną ideą leżącą u podstaw wszystkich unormowań przewidujących przepadek jest niedopuszczenie do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z prawem. Chodzi więc o to, by działania naruszające prawo nie stały się źródłem korzyści, czy też inaczej - by działania te nie były opłacalne dla podmiotów nieprzestrzegających przepisów. Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w dniu 19 grudnia 1972 r., sygn. akt III CZP 57/71, dotyczącej art. 412 k.c., w brzmieniu przewidującym przepadek przedmiotu świadczenia niegodziwego *ex lege*, wyraził pogląd, iż z zasady przyjmujący świadczenie o celu niegodziwym nie powinien osiągnąć żadnej korzyści.

W wyroku w sprawie P 20/03 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sama zasada wprowadzona w kwestionowanym przepisie Ordynacji do rad gmin i sejmików, tj. przepadek korzyści (bądź jej równowartości) uzyskanej w sposób sprzeczny z prawem, nie może być kwestionowana. Trybunał stwierdził przy tym, że *„[p]rzepisy zawarte w rozdziale 12a Ordynacji, dotyczącym finansowania kampanii wyborczej, zawierają szereg wymagań co do gromadzenia i wydatkowania pieniędzy przez komitety wyborcze. Naruszenie któregośkolwiek z przepisów jest sankcjonowane odrzuceniem sprawozdania finansowego, a następnie – przypadkiem korzyści. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne, co do zasady, zasługuje*

---

<sup>74</sup> Zgodnie z art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw: *„Korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona przypadkowi podlega jej równowartość”*.

*na pełną aprobatę. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tylko tak konsekwentne unormowanie gwarantuje przejrzystość i legalność finansowania wyborów”.*

Z tego powodu, twierdzenia Wnioskodawców o naruszeniu - zawartych w **art. 46 Konstytucji** - reguł ustawowego uregulowania przypadków przepadku rzeczy i wyłączności sądowego trybu orzekania w takich sprawach należy uznać za nietrafne, a **kwestionowany przepis za zgodny z tym wzorcem kontroli**.

Nie zasługują na aprobatę także zarzuty o przyjęciu nieprawidłowego trybu orzekania o przepadku korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem przepisów Ordynacji. Warto bowiem zauważyć, że w tym samym trybie postępowania rozstrzygane są również sprawy o inne kategorie przepadku: przepadek rzeczy, na wniosek organu celnego (art. 610<sup>1</sup> - do art. 610<sup>5</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, dalej: k.p.c.)<sup>75</sup>, przepadek pojazdów (art. 610<sup>6</sup> i art. 610<sup>7</sup> k.p.c.),<sup>76</sup> a także inne sprawy: z zakresu prawa rzeczowego - np. rozpoznawanie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia (art. 609 k.p.c.<sup>77</sup>), wniosku o zniesienie współwłasności (art. 617 k.p.c.<sup>78</sup>), w którym to postępowaniu sąd rozstrzyga także spory o prawo żądania zniesienia współwłasności i o prawo własności, jak również wzajemne roszczenia współwłaścicieli z tytułu posiadania rzeczy (art. 618 § 1

<sup>75</sup> **Art. 610<sup>1</sup>. § 1.** Przepisy niniejszego oddziału stosuje się w sprawach o przepadek rzeczy będących towarami, które na podstawie przepisów prawa celnego podlegają przepadkowi.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, właściwy jest sąd miejsca zajęcia lub zatrzymania rzeczy będących towarami przez organ celny.

**Art. 610<sup>2</sup>. § 1.** Postępowanie wszczyna się na wniosek organu celnego. Do wniosku dołącza się protokół z pouczenia o obowiązku wskazania w Polsce pełnomocnika do doręczeń oraz o skutkach niedopełnienia tego obowiązku, jeżeli protokół taki został sporządzony.

§ 2. Organ celny może domagać się w jednym wniosku orzeczenia przepadku rzeczy będących towarami zajętymi lub zatrzymanymi w tych samych okolicznościach faktycznych, jeżeli ponadto sąd jest właściwy dla każdej sprawy.

<sup>76</sup> **Art. 610<sup>6</sup>. § 1.** Przepisy niniejszego oddziału stosuje się w sprawach o przepadek pojazdów, które na podstawie przepisów prawa o ruchu drogowym podlegają przepadkowi na rzecz powiatu.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, właściwy jest sąd miejsca, z którego usunięto pojazd.

§ 3. Sprawy, o których mowa w § 1, są rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym, chyba że sąd postanowi inaczej.

**Art. 610<sup>7</sup>. § 1.** Postępowanie wszczyna się na wniosek starosty.

§ 2. Starosta może domagać się w jednym wniosku orzeczenia przepadku pojazdów usuniętych w tych samych okolicznościach faktycznych, jeżeli ponadto sąd jest właściwy dla każdej sprawy.

<sup>77</sup> **Art. 609. § 1.** Do zgłoszenia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia własności uprawniony jest każdy zainteresowany.

<sup>78</sup> **Art. 617.** We wniosku o zniesienie współwłasności należy dokładnie określić rzecz mającą ulec podziałowi oraz przedstawić dowody prawa własności.

k.p.c.<sup>79</sup>), czy o ustanowienie drogi koniecznej (art. 626 k.p.c.<sup>80</sup>); z zakresu prawa spadkowego - np. o dział spadku (art. 680 k.p.c.<sup>81</sup>); z zakresu prawa rodzinnego – np. w sprawach o powierzenie wykonywania, ograniczenie, zawieszenie, pozbawienie i przywrócenie władzy rodzicielskiej, ustalenie, ograniczenie albo zakazanie kontaktów z dzieckiem (art. 579 k.p.c.<sup>82</sup>); z kategorii innych sporów – np. o rozstrzygnięcie sporu między radą pracowniczą przedsiębiorstwa a dyrektorem przedsiębiorstwa, organami przedsiębiorstwa a organem założycielskim przedsiębiorstwa, organami przedsiębiorstwa a organem sprawującym nadzór nad przedsiębiorstwem (art. 691<sup>1</sup> k.p.c.<sup>83</sup>).

W świetle powyższego należy uznać, że ustawodawca - ustanawiając instytucję przepadku w Ordynacji i dobierając tryb orzekania – a mianowicie sądowe postępowanie nieprocesowe - nie naruszył standardów konstytucyjnych w aspekcie określoności przepisów prawnych.

Unormowanie, przewidziane w art. 127 ust. 1 Ordynacji, spełnia zatem - nie tylko w aspekcie zgodności z art. 46 Konstytucji, jak i art. 2 Konstytucji - wszystkie te przesłanki, na które wskazał Trybunał Konstytucyjny, w - cytowanym także przez

---

<sup>79</sup> **Art. 618. § 1.** W postępowaniu o zniesienie współwłasności sąd rozstrzyga także spory o prawo żądania zniesienia współwłasności i o prawo własności, jak również wzajemne roszczenia współwłaścicieli z tytułu posiadania rzeczy. Rozstrzygając spór o prawo żądania zniesienia współwłasności lub o prawo własności, sąd może wydać w tym przedmiocie postanowienie wstępne.

<sup>80</sup> **Art. 626. § 1.** We wniosku o ustanowienie drogi koniecznej należy wskazać właścicieli wszystkich nieruchomości, przez które mogłaby prowadzić droga, aby nieruchomość wnioskodawcy miała odpowiedni dostęp do drogi publicznej.  
 § 2. Przed wydaniem postanowienia o ustanowieniu drogi koniecznej sąd powinien przeprowadzić dowód z oględzin nieruchomości, chyba że okoliczności istotne dla wytyczenia drogi koniecznej są niesporne i niewątpliwe albo że przeprowadzenie dowodu z innych przyczyn nie jest potrzebne.  
 § 3. Przepisy § 1 i 2 stosuje się odpowiednio w sprawach o ustanowienie służebności przesyłu.

<sup>81</sup> **Art. 680. § 1.** We wniosku o dział spadku należy powołać postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia oraz spis inwentarza, jak również podać, jakie spadkodawca sporządził testamenty, gdzie zostały złożone i gdzie się znajdują. Jeżeli spis inwentarza nie został sporządzony, należy we wniosku wskazać majątek, który ma być przedmiotem działu.  
 § 2. W wypadku gdy w skład spadku wchodzi nieruchomość, należy przedstawić dowody stwierdzające, że nieruchomość stanowiła własność spadkodawcy.

<sup>82</sup> **Art. 579.** Postanowienia w sprawach o powierzenie wykonywania, ograniczenie, zawieszenie, pozbawienie i przywrócenie władzy rodzicielskiej, ustalenie, ograniczenie albo zakazanie kontaktów z dzieckiem mogą być wydane tylko po przeprowadzeniu rozprawy. Dotyczy to także zmiany rozstrzygnięć w tym przedmiocie, zawartych w wyroku orzekającym rozwód, separację, unieważnienie małżeństwa albo ustalającym pochodzenie dziecka. Postanowienia takie stają się skuteczne i wykonalne po uprawomocnieniu się.

<sup>83</sup> **Art. 691<sup>1</sup>. § 1.** Przepisy niniejszego działu stosuje się w sprawach o rozstrzygnięcie sporu między:  
 1) radą pracowniczą przedsiębiorstwa a dyrektorem przedsiębiorstwa,  
 2) organami przedsiębiorstwa a organem założycielskim przedsiębiorstwa,  
 3) organami przedsiębiorstwa a organem sprawującym nadzór nad przedsiębiorstwem.  
 § 2. Sprawy wymienione w § 1 rozpoznają sądy okręgowe.

Wnioskodawców - wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06: „*W myśl art. 46 Konstytucji o przypadku rzeczy zawsze orzeka sąd. Sądowy tryb orzekania o przypadku rzeczy ma zapewnić sprawiedliwe i szczególnie wnikliwe rozpatrzenie sprawy oraz zapobiegać wydawaniu orzeczeń niezgodnych z prawem, a w konsekwencji - chronić jednostkę przed bezprawną lub nadmierną ingerencją.*”<sup>84</sup>.

Analiza konstrukcji prawnej sankcji określonej w art. 127 Ordynacji wyborczej nie dostarcza argumentów przemawiających za tym, że instytucja przewidziana w tym przepisie - przez swą niedookreśloność - przybiera charakter sankcji administracyjnoprawnej. Do takich nieuprawnionych wniosków dochodzą Wnioskodawcy, niezależnie od tego, że sami dostrzegają, iż tryb orzekania o przypadku nie ma charakteru administracyjnoprawnego. Przepadek na podstawie kwestionowanego przepisu nie następuje decyzją administracyjną (a tak twierdzą Wnioskodawcy), lecz orzeczeniem Sądu Okręgowego w Warszawie, a więc sądu powszechnego, nie administracyjnego, a przyjęty tryb postępowania nieprocesowego przesądza, iż jest to postępowanie cywilne, a nie karne. Orzeczenie przypadku zapada w Wydziale Cywilnym tego Sądu i nie jest ostateczne. Na postanowienie to przysługuje droga odwoławcza do Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Uwagi Wnioskodawców, dotyczące odpowiedzialności karnoadministracyjnej, są, w tym kontekście, niesłuszne, a przytoczone wypowiedzi z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące problematyki odpowiedzialności administracyjnej – dobrane nieadekwatnie.

Odpowiedzialność, ponoszona przez komitet wyborczy za naruszenie, zawartych w Ordynacji, przepisów o gospodarowaniu środkami finansowymi w związku z wyborami, nie ma charakteru ani odpowiedzialności administracyjnej, ani odpowiedzialności karnej. Należy ją uznać - ze względu na skutki oraz tryb postępowania - za swoistego rodzaju odpowiedzialność cywilną.

---

<sup>84</sup> wyrok TK z dnia 3.06.2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 7

Przypominając w tym miejscu stanowisko, wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., w sprawie o sygn. K 13/08 - „*że tylko stwierdzenie, iż konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji*” i „*[n]ie ma (...) podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście (...) prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana (...)*”<sup>85</sup> - należy stwierdzić, że przepadek korzyści majątkowych, o którym mowa w art. 127 ust. 1 Ordynacji, nie można uznać za sankcję karną.

W sprawie będącej tłem wniosku Grupy posłów wydaje się być niesporne, iż niektóre środki finansowe były pozyskiwane bądź wydatkowane przez komitet wyborczy w sposób nieprawidłowy, z naruszeniem wymogów przewidzianych Ordynacją, a te naruszenia zostały wykryte dopiero w wyniku badania sprawozdania wyborczego przez PKW, co w konsekwencji powinno skutkować zwrotem, w przewidzianej prawem formie, środków uzyskanych z naruszeniem prawa. Naruszenie obowiązujących przepisów było więc ewidentne.

W takim przypadku należy przyjąć, że nastąpił obiektywny fakt naruszenia norm obrotu finansowego środkami przeznaczonymi na akcję wyborczą danej partii, które to naruszenie „sankcjonowane” jest zwrotem środków uzyskanych w rezultacie tego naruszenia. To zaś przemawia za odrzuceniem zasady domniemania niewinności jako reguły wiążącej organy orzekające o konsekwencjach naruszenia prawa.

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, iż przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja

---

<sup>85</sup> wyrok TK z dnia 7.07.2009 r., w sprawie o sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105

ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności)<sup>86</sup>.

Skoro przepadek na rzecz Skarbu Państwa środków finansowych uzyskanych z naruszeniem prawa, mający charakter odpowiedzialności cywilnoprawnej, nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęty konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, to oznacza, że **worzec określony w art. 42 Konstytucji jest** - w niniejszej sprawie, do oceny kwestionowanej regulacji - **nieadekwatny**.

Wyłącznie bowiem w przypadku ustalenia, że przedmiotowa sankcja ma charakter sankcji karnej, niezbędne byłoby zastosowanie wprost w ramach oceny jej konstytucyjności zasad zawartych w art. 42 Konstytucji RP, w tym zasady winy i zasady domniemania niewinności. Do takiego wniosku prowadzi analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który rozważania dotyczące konstytucyjności przepisów będących źródłem norm sankcjonujących każdorazowo poprzedza ustaleniem charakteru prawnego kar w nich ustanowionych (np. opłaty manipulacyjnej, kary pieniężnej czy kary przepadku korzyści majątkowej).

Wnioskodawcy co prawda stwierdzają, że „tak drastyczna sankcja powinna służyć zabezpieczeniu wykonania obowiązków szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu publicznego”, wyciągają jednak z tej uwagi wniosek, że regulacja z art. 127 ust. 1 Ordynacji „narusza dyrektywę powiązania stopnia dolegliwości sankcji z wagą chronionych z jej wykorzystaniem dóbr prawnych” (uzasadnienie wniosku - str. 24).

Otóż właśnie ta wyjątkowa rola, jaką w ustroju demokratycznym i systemie rządów parlamentarnych, czy w ogóle - w systemie sprawowania władzy, jest

---

<sup>86</sup> zob. B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, Przegląd Sądowy, nr 7-8/2003, s. 67

przypisana partiom politycznym, powoduje, iż mamy do czynienia z koniecznością zabezpieczenia obowiązków „szczególnie istotnych” z punktu widzenia interesu społecznego i trudno mieć jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, że sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości, w przypadku naruszenia przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej, temu służy. Wprowadzenie instytucji przepadku korzyści uzyskanych z naruszeniem prawa należy zatem uznać za dopuszczalną reakcję ustawodawcy w warunkach państwa demokratycznego, albowiem właśnie takie rozwiązanie, jakie przewiduje art. 127 ust. 1 Ordynacji, stanowi instrument służący zagwarantowaniu jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej, a tym samym w sposób pośredni urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

Wprowadzenie tego instrumentu prawnego do systemu wyborczego nie wpływa jednak, w jakikolwiek sposób, na naruszenie zasady pluralizmu politycznego, której istotą jest swoboda tworzenia i nieskrępowanego działania partii politycznych, mająca kluczowe znaczenie dla urzeczywistniania idei społeczeństwa obywatelskiego. Kwestionowana przez Wnioskodawców regulacja tej swobody nie ogranicza, i w ogóle w ten zakres realizowania przez obywateli swej woli udziału w życiu politycznym, w demokracji obywatelskiej, nie wkracza.

Trudno uznać zasadność stwierdzenia, że istnienie instytucji przepadku korzyści majątkowych, w kształcie określonym w art. 127 Ordynacji, miałyby powodować, iż każda próba realizacji przez partię polityczną jej konstytucyjnie legitymowanego zadania, jakim jest udział w wyborach, może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia działalności. O ile bowiem określona partia będzie - w ramach komitetu wyborczego, który w rzeczywistości jest emanacją organu statutowego partii - gospodarowała środkami pozyskiwanymi i wydatkowanymi na cele wyborcze zgodnie z regułami wyznaczonymi obowiązującym prawem, to nie narazi się na żadne konsekwencje prawne, wkraczające w finanse tej partii. Trudno zaś nazwać istnienie w porządku prawnym

instrumentów prawnych służących egzekwowaniu przestrzegania prawa, a w perspektywie – zapewnieniu przejrzystości finansowania kampanii wyborczej, która obliczona jest na pozyskanie sympatii opinii publicznej<sup>87</sup>, za ograniczające swobodę działania partii politycznej czy za naruszenie pluralizmu politycznego.

Jak słusznie zauważają Wnioskodawcy - zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.p., partie polityczne stanowią organizacje, których celem jest udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, a więc są niezbędnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, pozwalającym na artykulację zróżnicowanych, a często przeciwstawnych, interesów i dążeń różnych grup społecznych, i z tego względu: *„przepisy prawne przyznają partiom stanowisko szczególne (uprzywilejowane wobec innych organizacji), zwłaszcza, gdy chodzi o udział w kształtowaniu życia politycznego (wybory, funkcjonowanie organów przedstawicielskich, dostęp do środków masowego przekazu)”*<sup>88</sup>, ale właśnie ten uprzywilejowany status partii politycznych wymaga od ich organów, w tym także organów wyborczych, większej staranności niż od innych podmiotów prawnych, w tym rygorystycznego przestrzegania obowiązujących przepisów prawa.

Nie można dostrzec więc w instytucji przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa żadnych elementów naruszających zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP).

Należy zatem stwierdzić, iż **art. 127 ust. 1 Ordynacji jest zgodny ze** wskazanym przez Wnioskodawców - jako wzorzec kontroli - **art. 11 ust. 1 Konstytucji.**

Treścią zasady poprawnej legislacji, w tym zasady określoności prawa, jest postulat, by ustawodawca formułował przepisy prawne w sposób na tyle jasny, by ich adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania, co

---

<sup>87</sup> zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 171.

<sup>88</sup> *ibidem*, str. 67



ma szczególne znaczenie w przypadku przepisów represyjnych w związku z koniecznością zachowania precyzji uregulowań dotyczących sankcji.

Wnioskodawcy twierdzą (vide - str. 26 uzasadnienia wniosku), że grupa przepisów Ordynacji, dotycząca finansowania kampanii wyborczej, stanowiących źródło obowiązków, których wykonanie jest zabezpieczone sankcją określoną w art. 127 Ordynacji, nie spełnia standardów konstytucyjnych w zakresie poprawności legislacyjnej, co ma pociągać za sobą niezgodność tych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego sformułowaną w art. 2 Konstytucji RP.

Należy jednak zauważyć, że Wnioskodawcy nie podnieśli we wniosku kwestii niezgodności z Konstytucją, w zakresie naruszenia zasad wywodzonych z art. 2 ustawy zasadniczej, wszystkich przepisów sankcjonowanych uruchomieniem instrumentu represyjnego – przypadkiem, o którym mowa w art. 127 ust. 1 Ordynacji, lecz tylko, i to wyłącznie zakresowo, dwa z nich: art. 111 - jedynie co do ust. 1, i art. 113 - także co do ust. 1. Brak więc jest stosownej relacji pomiędzy tym fragmentem uzasadnienia a *petitum* wniosku. W piśmie skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 3 lipca 2012 r. przez Posła na Sejm RP Jana Burego, jako umocowanego przedstawiciela Grupy Posłów na Sejm, określonym jako pismo procesowe Wnioskodawcy - rozszerzono katalog powołanych wzorców kontroli o przepis art. 2 Konstytucji, ale w aspekcie naruszenia konstytucyjnych standardów proporcjonalności zakwestionowanych przepisów Kodeksu wyborczego, nie zaś Ordynacji.

Stosując metodę analizy i wnioskowania przyjętą przez Wnioskodawców, należy stwierdzić, że skoro - co wyżej wykazano - te sankcjonowane przepisy Ordynacji, które postanowili Oni poddać ocenie w zakresie zgodności z Konstytucją, tj. art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1, nie naruszają zasad poprawności legislacyjnej, w tym – zasady określoności prawa, zaś pozostałych z tej samej grupy unormowań wskazanych w art. 127 ust. 1 Ordynacji - art. 110 ust. 4, art. 111 ust. 2-6, art. 112 ust. 1 i art. 113 ust. 2 Ordynacji - nie zaskarżyli (na marginesie należy

dodać, iż wymienione przepisy nie budzą wątpliwości co do poprawności legislacyjnej czy określoności prawa – jako zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji), to i przepis sankcjonujący tym zasadom nie uchybia.

Przepis art. 127 ust. 1 Ordynacji jest bowiem na tyle jasno i przejrzysto skonstruowany, że nie budzi wątpliwości interpretacyjnych w praktyce sądowej (wątpliwości tych zresztą Wnioskodawcy nie wykazali), a te krytyczne uwagi Sądu Okręgowego w Warszawie co do istoty rozwiązań prawnych, które powołują we wniosku, można zakwalifikować do kategorii subiektywnej oceny obowiązującego prawa, dokonanej przez, rozpatrującego wniosek PKW, sędziego i taką ocenę owej krytyki wyraził również sąd odwoławczy.

Nie można się zgodzić także z argumentem, iż sankcja przypadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa, przewidziana w art. 127 ust. 1 Ordynacji, narusza zasadę przyzwoitej legislacji w zakresie elementów procesowych, ponieważ ustawodawca nie rozstrzygnął podstawowej kwestii charakteru orzeczenia w przedmiocie przypadku. Argument ten należy odrzucić, już chociażby tylko z tego powodu, iż przepis ten elementów procesowych nie zawiera. Ustanawia on bowiem wyłącznie normę materialną, stanowiąc podstawę do stosowania sankcji przypadku korzyści majątkowych lub ich równowartości. Pozostałych części redakcyjnych tego przepisu, zawartych w ust. 2-4, które właśnie zawierają elementy procesowe, Wnioskodawcy nie zakwestionowali, o czym już była wyżej mowa. Zakres wniosku limituje zaś zakres ustosunkowania się do jego zarzutów.

**W oparciu o powyższe należy więc przepis art. 127 ust. 1 Ordynacji uznać za zgodny z art. 2 Konstytucji RP.**

Na negatywną ocenę zasługują zarzuty o niekonstytucyjności **art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji**, które Wnioskodawcy, w całości powtarzając zarzuty podniesione wobec art. 127 ust. 1 tej ustawy, wiążą z faktem, że naruszenie przepisów dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na

potrzeby kampanii wyborczej jest przedmiotem innej regulacji represyjnej, przewidzianej w art. 127 Ordynacji, co oznacza skumulowanie się sankcji.

Artykuł 126 Ordynacji, w ust. 1 i 2, w stanie prawnym zaskarżonym przez Wnioskodawców, stanowił *expressis verbis*, że komitet wyborczy traci prawo do dotacji, zaś partia, która go utworzyła, traci również prawo do subwencji - 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. Jediną sformułowaną konkretnie przesłanką utraty prawa do subwencji i dotacji jest więc stosowna decyzja PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 Ordynacji<sup>89</sup>, 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 Ordynacji, w którym szczegółowo sprecyzowano wymogi dotyczące finansowania kampanii wyborczej, których niespełnienie skutkować będzie odrzuceniem sprawozdania wyborczego (art. 107 - art. 128). Wśród tych przepisów znajduje się - omówiony wyżej - art. 111 ust. 1 Ordynacji, który był podstawą decyzji PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego PSL, będącej tłem wniosku (zarzuty Wnioskodawców dotyczące niedookreśloności art. 111 ust. 1 Ordynacji, formułującego obowiązki, których naruszenie skutkuje utratą subwencji i dotacji, omówione zostały wyżej).

Dodać warto, iż - zgodnie z art. 119 ust. 1 Ordynacji - do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w Ordynacji stosuje się przepisy u.p.p., a więc te, które zawarto w rozdziale 4 u.p.p. - „Finanse i finansowanie partii politycznych” (art. 23a - art. 41).

---

<sup>89</sup> zob. przyp. 11

Nabycie lub utrata prawa do dotacji i subwencji nie ma charakteru uznaniowego i poprzedzone jest postępowaniem weryfikacyjnym. W jego zakresie PKW może zlecać sporządzenie ekspertyz i opinii, zwracać się do komitetu wyborczego o udzielenie wyjaśnień, a także o usunięcie wad sprawozdania. Procedura ta nie ma cech tajności. Sprawozdanie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, a każdy 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.<sup>90</sup>

W świetle powyższego należy uznać, że obowiązki, których naruszenie powoduje utratę dotacji i subwencji, zostały wskazane w Ordynacji wyraźnie i określone szczegółowo.

Zarzuty Wnioskodawców w tym zakresie należy więc uznać za nietrafne i stwierdzić, że **art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji nie narusza zasady prawidłowej legislacji** (określoności prawa), a, tym samym - **jest zgodny z art. 2 Konstytucji**.

Zarzut zaś naruszenia przez wskazany przepis Ordynacji zasady pluralizmu politycznego - jako wolności tworzenia i działania partii politycznej - wyrażonej w art. 11 ust. 1 Konstytucji, wymaga powołania się na znaczenie, jakie dla wolności działalności partii politycznej ma fakt jej finansowania z budżetu państwa, o czym była mowa wyżej.

Jak słusznie zauważają sami Wnioskodawcy, „skuteczne wypełnianie zadań publicznych przez partie polityczne wymaga uczestnictwa w wyborach, co w sposób nierozzerwalny łączy się z prowadzeniem kampanii wyborczej (...). Dopiero uzyskanie przez partię polityczną odpowiedniej reprezentacji parlamentarnej pozwala jej realnie wpływać na kształtowanie polityki państwa” (uzasadnienie wniosku, str. 36). Jednakże dalsze argumenty wskazujące na skutki utraty przez

---

<sup>90</sup> zob. 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. 186-188

partię polityczną całej dotacji i całej subwencji, mające prowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia jej działalności, w przypadku realizowania przez partię polityczną jej statutowych zadań (udział w wyborach), należy uznać za chybione.

Po pierwsze - sankcja w postaci utraty całej subwencji i dotacji nie jest rezultatem, jak twierdzą Wnioskodawcy, „każdej próby realizacji przez partię polityczną jej statutowych zadań”, ale jedynie takiej, która następuje z naruszeniem prawa. Działalność partii politycznej lub jej komitetu wyborczego, podejmowana zgodnie z prawem, przy spełnieniu dodatkowych przesłanek wymaganych dla nabycia prawa do subwencji lub dotacji (uzyskanie odpowiedniego wyniku wyborczego), będzie skutkować ich otrzymaniem, a więc na pewno nie ograniczeniem ani nie zakończeniem działalności.

Po drugie - w ustawowym katalogu źródeł pochodzenia składników majątku partyjnego subwencje i dotacje zostały ujęte w ostatniej kolejności, co nie jest kwestią przypadku, bowiem, jak stwierdza się w doktrynie, *„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”*<sup>91</sup>. Wśród dopuszczalnych form finansowania działalności partii politycznej doktryna wymienia te, które wskazuje art. 24 ust. 1 u.p.p., a więc m.in.: zaciąganie pożyczek cywilnoprawnych, zasiedzenie nieruchomości, ruchomości i praw majątkowych, odszkodowanie, składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, a także pożytki cywilnoprawne czy zbycie składników majątkowych należących do partii.<sup>92</sup> W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., w sprawie o sygn. akt Kp 6/09, wskazano nadto kolejne źródła finansowania: dotację podmiotową za każdy

---

<sup>91</sup> A. Gorgol, [w:] *Ustawa o partiach politycznych, Komentarz, op.cit.*, s. 91 – 92

<sup>92</sup> *ibidem*, s. 88-91

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*”<sup>93</sup>.

Po trzecie - co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/03 - „*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*”<sup>94</sup>.

Tak więc, to ustawodawca decyduje o dofinansowaniu partii politycznych z budżetu i ustala zasady oraz tryb przyznawania partiom politycznym środków z budżetu państwa (mając w tym zakresie szeroki zakres swobody regulacyjnej).

Zgodnie z powoływanym już orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zmniejszenie środków finansowych, przypadających partiom z budżetu, nie ogranicza *per se* wolności tworzenia i działania partii politycznych, wynikającej z art. 11 ust. 1 Konstytucji, ponieważ partie mogą pozyskiwać środki z innych, określonych ustawowo źródeł.

W świetle powyższych argumentów, zarzuty Wnioskodawców należy uznać za nietrafne i stwierdzić, że przepis ten **jest zatem zgodny nie tylko z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji), ale także z art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej** i wynikającą z tej normy zasadą pluralizmu politycznego.

Niewątpliwie brak dotacji czy subwencji, albo ich zmniejszenie, przymusza partię do podejmowania przedsięwzięć zaradczych, w tym – oszczędnościowych i gospodarowania dostępnymi środkami finansowymi tak, by realizować cele podstawowe, wynikające z przepisów prawa i statutu. Nie jest natomiast godna akceptacji teza, że ta okoliczność pozbawia partie ekonomicznych podstaw ich

---

<sup>93</sup> wyrok TK wym. w przyp. 47

<sup>94</sup> wyrok TK wym. w przyp. 24

działalności, uniemożliwiając lub nadmiernie utrudniając ich funkcjonowanie. Udowodnienie tej tezy wymagałoby przedstawienia dowodów na jej poparcie<sup>95</sup>, czego Wnioskodawcy nie uczynili.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, że ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Jeżeli bowiem ustawa nakłada na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się w niej znaleźć również przepis określający konsekwencję ich niespełnienia. Zresztą z samej normy konstytucyjnej - z art. 83 ustawy zasadniczej<sup>96</sup> - wynika powszechny obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. W wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r., w sprawie o sygn. K. 23/99, i powołanym tam wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „*[b]rak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne.(...) Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku.*”<sup>97</sup>.

Niespełnienie przez partię polityczną kryteriów ustalonych przez ustawodawcę, by mieć możliwość ubiegania się o uzyskanie ze środków publicznych dotacji i subwencji, skutkujące nieprzyznaniem tych środków, nie oznacza zastosowania w stosunku do tej partii instytucji przepadku.

„Przepadek rzeczy” to, jak zauważa to doktryna, „pozbawienie własności dotychczasowego właściciela i przejście własności na Skarb Państwa”<sup>98</sup>. Z kolei, Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności niektórych przepisów

---

<sup>95</sup> zob. wyrok TK wym. w przyp. 47

<sup>96</sup> Art. 83. Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>97</sup> wyrok TK z dnia 18.04.2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89

<sup>98</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 243

dotyczących likwidacji niepodjętych depozytów i nieodebranych rzeczy, posłużył się pojęciem „odjęcie własności”.<sup>99</sup>

Tak zwane „prawo do dotacji” z budżetu państwa, o jakie chodzi w przypadku dotacji i subwencji dla partii politycznych, przysługuje partii politycznej pod warunkiem spełnienia przez nią ściśle określonych przesłanek pozytywnych wymienionych w art. 128 i niewystąpienia przesłanki negatywnej z art. 126 Ordynacji, o której była wyżej mowa (odrzućenie sprawozdania wyborczego przez PKW, względnie odrzućenie przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie PKW w przedmiocie odrzućenia sprawozdania). W art. 126 Ordynacji nie użyto żadnego z następujących terminów: „zwrot dotacji”, „utrata dotacji” czy „przepadek dotacji”, ale „utrata prawa do dotacji”. Z takiego sformułowania wynika, 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 otrzymania subwencji, o której mowa w art. 28 u.p.p.<sup>100</sup>.

Wynika z tego, że ani prawa do otrzymania dotacji ani takiego prawa w odniesieniu do subwencji, do momentu nabycia każdej z nich, nie można traktować w kategoriach praw nabytych i nie przysługują związane z tymi prawami gwarancje, np. dotyczące ekspektatywy, jak - wydaje się - widzą to Wnioskodawcy, stwierdzając, że w decyzje partii politycznej i jej plany polityczne wkalkulowane są oczekiwania dotyczące otrzymania po wyborach środków z budżetu państwa.

I tak na przykład - chociaż termin nabycia prawa do subwencji jest określony jednakowo dla wszystkich partii i przypada na pierwszy dzień roku następującego po wyborach do Sejmu i Senatu - to termin wypłacenia raty jest ruchomy i zróżnicowany w stosunku do poszczególnych ugrupowań, które brały udział w wyborach i spełniły kryteria ustawowe, ponieważ biegnie od dnia ogłoszenia przez

---

<sup>99</sup> zob. wyrok TK z 16.03.2004 r., sygn. akt K 22/03, OTK ZU 3/A/2004, poz. 20

<sup>100</sup> zob. przyp. 5



PKW w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” informacji o przyjętych lub odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych.<sup>101</sup>

Utrata prawa do dotacji i subwencji nie następowała - jak twierdzą Wnioskodawcy - „automatycznie, wraz z orzeczeniem przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości, o których mowa w art. 127 ust. 1” (uzasadnienie wniosku, s. 39). Niewątpliwie utrata prawa do subwencji i dotacji następuje z mocy prawa, ale automatyzm ten nie jest w żaden sposób związany z przepadkiem korzyści, lecz ze spełnieniem się wspomnianej przesłanki utraty prawa do subwencji i dotacji (np. odrzucenie sprawozdania finansowanego przez PKW). Pomędzy tymi dwiema instytucjami nie zachodzi więc sprzężenie, które podnoszą Wnioskodawcy, pisząc o „utracie prawa wraz z orzeczeniem przepadku korzyści”.

W przypadku subwencji nie występuje także automatyzm publicznego finansowania, co ma miejsce w przypadku dotacji. Uprawnione do otrzymania subwencji ugrupowania 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 [art. 29 i art. 31 ust. 2 u.p.p.<sup>102</sup>, a także § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 września 2001 r. w sprawie wykonania niektórych

<sup>101</sup> zob. A. Gorgol [w:] *Ustawa o partiach politycznych, Komentarz, op.cit.*, s. 111-112

<sup>102</sup> Art. 29. (...)

3. Podstawę wypłacenia subwencji stanowi złożenie przez organ partii politycznej statutowo uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz, w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości.

(...)

Art. 31. 1. W razie połączenia się partii politycznej z inną partią lub partiami subwencja, o której mowa w art. 28, przysługuje nowej partii w wysokości równej sumie subwencji ustalonych dla łączących się partii.

2. Subwencja jest wypłacana na podstawie wniosku złożonego przez właściwy organ nowej partii politycznej, poczynwszy od miesiąca, w którym Sąd dokonał odpowiedniego wpisu w ewidencji.

3. W przypadkach, o których mowa w art. 45, subwencja przysługująca partii politycznej nie jest wypłacana poczynwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym partia polityczna rozwiązała się lub Sąd zarządził jej likwidację.

przepisów ustawy o partiach politycznych (Dz. U. Nr 112, poz. 1201 ze zm.)<sup>103</sup>]. Jeżeli PKW stwierdzi brak prawa do uzyskania subwencji, jest zobowiązana do poinformowania o tym fakcie Ministra Finansów, zaznaczając odpowiednią wzmiankę na wniosku.

Także decyzja PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego nie jest automatyczna, jest bowiem poprzedzona postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez Komisję, a na jej postanowienie przysługuje skarga do SN.

Reasumując, należy stwierdzić, że wykładnia przepisów dotyczących subwencji i dotacji prowadzi do wniosku, iż takich pojęć jak „utrata prawa do dotacji” i „utrata prawa do subwencji”, zawartych w zakwestionowanym przepisie 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, zaś Wnioskodawcy wskazali nieadekwatny wzorzec kontroli.

Z tego powodu wskazany przez Wnioskodawców **przepis art. 46 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji.**

Wnioskodawcy uważają, iż całkowite pozbawienie partii dotacji i subwencji z budżetu państwa stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w wolność tworzenia i swobodę funkcjonowania partii politycznej. Tak szeroki zakres sankcjonowania przez ustawodawcę naruszeń przez partię regulacji ustawowych, prowadzących się w zasadzie do niedopełnienia obowiązków dotyczących gospodarowania finansami partyjnymi, zwłaszcza na dwóch etapach - ich pozyskiwania i wydatkowania, jakim była całkowita utrata prawa do

<sup>103</sup> § 2. 1. Wniosek o wypłacenie subwencji, wraz z aktualnym wyciągiem z ewidencji partii, jest składany do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie do dnia 31 marca każdego roku.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, w roku, w którym odbyły się wybory do Sejmu, należy złożyć nie później niż do 60 dnia od dnia stwierdzenia przez właściwy organ ważności wyborów.

3. Państwowa Komisja Wyborcza, po potwierdzeniu wniosku co do posiadania przez partię polityczną uprawnienia do subwencji oraz wysokości subwencji, przesyła niezwłocznie wniosek do ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

4. W razie utworzenia nowej partii, w drodze połączenia się dwóch lub więcej partii politycznych, właściwy organ nowej partii składa, wraz z uwierzytelnionym wyciągiem z ewidencji partii politycznej, wniosek o wypłacenie subwencji, w terminie 14 dni od dnia dokonania przez właściwy sąd wpisu partii do ewidencji; do wniosku składanego przez nową partię stosuje się przepis ust. 3.

dofinansowania partii z budżetu państwa (co w przypadku samej dotacji sprowadza się faktycznie do zwrotu kosztów poniesionych w związku z kampanią wyborczą), jest w opinii doktryny uważany za realizację zaleceń w tym przedmiocie Rady Europy dla państw członkowskich (RE zaleciła „zastosowanie wobec podmiotów naruszających przepisy o finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji”). Regulacje polskie, te które kwestionują Wnioskodawcy, zasługują - w wypowiedziach doktryny - na akceptację, jako pozostające w zgodzie z europejskimi standardami, a ich złagodzenie, przez częściową obniżkę w miejsce całkowitej utraty środków, co nastąpiło we wspomnianej wyżej nowelizacji Ordynacji, ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r., uznawane jest wręcz za oddalenie się od europejskiego standardu.<sup>104</sup>

Wprowadzając w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji swego rodzaju sankcję, w postaci utraty prawa do dotacji i subwencji, jako konsekwencję naruszenia przez partie obowiązków ustawowych, ustawodawca skorzystał z przysługującego mu prawa, postępując zgodnie z wymogami konstytucyjnymi.

W zakresie pozostałych wzorców należy powołać się na - przedstawioną wyżej - argumentację, dotyczącą art. 127 ust. 1 Ordynacji, i jego ocenę przez pryzmat wzorca kontroli zawartego w art. 42 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej, i stwierdzić, że również przepis art. 126, w zakresie obu regulacji - ust. 1 i 2, nie może być oceniany w aspekcie naruszenia reguł odpowiedzialności karnej, albowiem pozbawienie partii politycznej - za naruszenie prawa - świadczenia z budżetu państwa nie stanowi sankcji karnej.

**Art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji nie stanowią zatem adekwatnego wzorca kontroli art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji.**

---

<sup>104</sup> zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 244

Zarzut Wnioskodawców, dotyczący naruszenia przez art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest także nietrafny z uwagi na nieadekwatność zastosowanego wzorca konstytucyjnego.

Wnioskodawcy twierdzą, że art. 126 ust. 1 i ust. 2 Ordynacji ustanawia nadmiernie surową sankcję w sytuacji, gdy obowiązek, którego wykonanie dana sankcja zabezpiecza, jest już obwarowany innymi surowymi sankcjami (uzasadnienie wniosku - str. 32). Wnioskodawcy przywołują szereg argumentów, które opierają na wyjętych z kontekstu poglądach Trybunału Konstytucyjnego, odnoszących się do praw i wolności jednostki oraz dopuszczalnej skali ich ograniczeń, którą określa zasada proporcjonalności.

Zgodnie z cytowanym już wyżej poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. akt SK 24/02<sup>105</sup>, przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest podstawą odrębnego typu wolności lub prawa, a jego miejsce w systematyce Konstytucji RP wskazuje, że odnosi się on wyłącznie do praw i wolności jednostki, nie zaś do każdej materii regulacyjnej.

„Prawo do dotacji” i „prawo do subwencji”, przysługujące odpowiednio komitetowi wyborczemu i partii politycznej, których to praw ograniczenie, a nawet pozbawienie, ma przewidywać, według Wnioskodawców, zakwestionowany przepis Ordynacji, nie należą do kategorii praw i wolności jednostki.

Wobec powyższego, należy uznać, że art. 31 ust. 3 nie jest w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności, a - w konsekwencji - że **art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Odnosząc się natomiast do zarzutów adresowanych wobec **art. 24 ust. 1 – 5 u.p.p.**, dotyczących przede wszystkim zakazu prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej, należy na wstępie przypomnieć, że Trybunał

---

<sup>105</sup> wyrok TK wym. w przyp. 70

Konstytucyjny dokonywał już oceny konstytucyjności tej regulacji, i to w tym aspekcie, na który zwracają szczególną uwagę Wnioskodawcy.

Powoływanym już, i cytowanym kilkakrotnie, wyrokiem z 14 grudnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 25/03<sup>106</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 24 ust. 3 i 4 u.p.p. z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także o zgodności art. 24 ust. 4 i 5 tej ustawy z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W niniejszej sprawie przedmiot kontroli oraz przedstawione przez Wnioskodawców wzorce kontroli konstytucyjności uległy - co prawda - pewnej modyfikacji, ale mimo to należy rozważyć, czy zachodzi ewentualnie przesłanka umorzenia postępowania.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

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. Takie stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z dnia 21 grudnia 1999 r., w sprawie sygn. akt K. 29/98, a podtrzymał w postanowieniu z dnia 25 lutego

---

<sup>106</sup> zob. przyp. 24

2004 r., w sprawie o sygn. akt K 35/03 i w kolejnych rozstrzygnięciach dotyczących tych kwestii.<sup>107</sup>

Lista wzorców kontroli konstytucyjności przepisów u.p.p. została przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie sformułowana odmiennie, w porównaniu z wzorcami powołanymi w sprawie K 25/03.

Obejmuje wyłącznie art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W sprawie K 25/03 wnioskodawca dowodził ponadto niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 11 ustawy zasadniczej. Modyfikacji uległ także przedmiot zaskarżenia, który Wnioskodawcy rozszerzyli, zarzucając niezgodność z Konstytucją pięciu ustępom (1-5) art. 24 u.p.p.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, że umorzenie postępowania powinno następować co do zasady zawsze, jeżeli ten sam przedmiot kontroli został już wcześniej w innych wyrokach Trybunału 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 Trybunał nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżonych regulacji i równocześnie w nowej sprawie zakwestionowana została inna treść normatywna, wynikająca z badanego już poprzednio przepisu, bądź inicjator kontroli przedstawił nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku, albo pierwotny pogląd TK o konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymaga rewizji z powodu odmienności stanów faktycznych i zapadłych na ich tle rozstrzygnięć sądów lub organów administracji. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego są nie tyle same przepisy

---

<sup>107</sup> zob. postanowienia TK: z dnia 21.12.1999 r., sygn. K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; z dnia 28.07.2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; z dnia 25.02.2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; z dnia 24.11.2009 r., sygn. Ts 186/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 94

(jednostki redakcyjne aktu prawnego), co treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach aktu lub z przepisów tych wynikająca.

W wyroku z dnia 14 października 2008 r., w sprawie o sygn. akt SK 6/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że, rozważając konieczność umorzenia postępowania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*, dokonuje oceny „w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość dalszego prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ”<sup>108</sup>.

W omawianym wniosku nie pojawiają się żadne nowe argumenty ani treści normatywne, które uzasadniałyby wydanie orzeczenia merytorycznego w zakresie, który był już przedmiotem orzekania przez Trybunał. Wnioskodawcy ograniczają się do stwierdzeń, niepopartych istotnymi argumentami, takich jak: „wprowadzenie całkowitego zakazu - a nie jedynie ograniczeń - prowadzenia działalności gospodarczej przez partię polityczną (...) jest nieuzasadnione” (uzasadnienie wniosku - s. 55) czy „przyjęcie założenia, że partie polityczne mogą być podmiotem wolności działalności gospodarczej (...) prowadzi do wniosku, że wprowadzony w art. 24 ust. 1-5 u.p.p. zakaz stanowi nadmierną ingerencję w wymienioną wolność” (uzasadnienie wniosku - s. 56).

Wnioskodawcy nie popierają jednak owego „założenia” żadnymi argumentami, stwierdzając, że „[s]posobem na ochronę niezależności określonych podmiotów - w tym partii politycznych - jest więc zapewnienie jawności ich finansowania poprzez różnorodne mechanizmy (...)”, nie wskazują jednak, o jakie konkretnie mechanizmy Im chodzi (uzasadnienie wniosku, s. 58). Wnioskodawcy, aczkolwiek twierdzą, iż pierwotny pogląd Trybunału o konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymaga rewizji z powodu odmienności stanów faktycznych bądź zapadłych na ich tle rozstrzygnięć sądów lub organów administracji, nie wskazują

---

<sup>108</sup> wyrok TK z dnia 14.10.2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137

ani takich orzeczeń sądowych, ani rozstrzygnięć administracji, nie wytaczają również innych argumentów na potwierdzenie tej tezy.

Uwzględniając powyższe ustalenia w warunkach niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że ponowna kontrola wskazanych przepisów art. 24 u.p.p. może dotyczyć jedynie ust. 1, 2 i 5 w tym artykule, w oparciu o wzorzec zawarty w art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także ust. 1 – 3, w oparciu o wzorzec zawarty w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, której to kontroli tych regulacji, i w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku, w sprawie K 25/03, nie przeprowadził.

Kontrola w pozostałym zakresie jest zbędna, co uzasadnia umorzenie postępowania w części dotyczącej badania zgodności: art. 24 ust. 3 u.p.p. – z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ust. 4 w art. 24 u.p.p. – z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, zaś art. 24 ust. 5 u.p.p. – z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji - z powodu zbędności orzekania.

Dokonując, w oparciu o powyższe, weryfikacji zakresu przedmiotu zaskarżenia, należy przyjąć, że aktualne pozostają zarzuty Wnioskodawców wobec:

- art. 24 ust. 1-2 i 5 u.p.p., co do naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej i zasady proporcjonalności (art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), polegającego na ustanowieniu ograniczeń w zakresie korzystania z majątku partii politycznej, które to ograniczenia mają uniemożliwiać 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, a nadto
- art. 24 ust. 1-3 u.p.p. w zakresie naruszenia prawa własności, w rozumieniu - jak to określają Wnioskodawcy - „konstytucyjnym” (art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej) oraz „cywilistycznym” (art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej), przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z przysługujących partii politycznej praw majątkowych.



Jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, 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. „Pojęcie wolności działalności gospodarczej wiąże się z obszarem działalności ekonomicznej człowieka i oznacza wolność od (nadmiernej) ingerencji władzy publicznej w tę działalność”<sup>109</sup>.

Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, jednak wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze względu „na ważny interes publiczny”. Nie ulega jednak wątpliwości, że przesłanka „ważnego interesu publicznego”, jako przesłanka dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest klauzulą generalną niedającą się precyzyjnie zdefiniować.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie 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”<sup>110</sup>. Wyrażał jednak także pogląd, iż „pełna swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach zagrażać by mogła nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu”<sup>111</sup>.

Wnioskodawcy powołali, jako wzorzec oceny konstytucyjności art. 24 ust. 1-5 u.p.p., normę skonstruowaną z dwóch przepisów ustawy zasadniczej obejmujących przesłanki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, wiążąc art. 22 Konstytucji, który formułuje przesłankę dopuszczalności ograniczenia

---

<sup>109</sup> L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, komentarz do art. 22, s. 6-7

<sup>110</sup> zob. m.in. wyroki TK: z dnia 28.01.2003, sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4 i z dnia 21.04. 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31

<sup>111</sup> zob. wyroki TK z dnia: 10.10.2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212 i 23.04.2003 r., sygn. SK 15/03, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 36

wolności działalności gospodarczej ze względu na „ważny interes publiczny” i jest zaliczany do szczegółowych przepisów konstytucyjnych samodzielnie i całościowo regulujących kwestie ograniczenia tej wolności, z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zawierającym szereg różnorodnych przesłanek ograniczeń praw i wolności formułowanych i gwarantowanych ustawą zasadniczą. Do konstrukcji tego wzorca Wnioskodawcy dodają kolejne dwa przepisy dotyczące konstytucyjnej ochrony, ale tym razem prawa własności i praw majątkowych, tj. art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, który poręcza ochronę przez państwo własności, oraz art. 64 ust. 3, który normuje ograniczenia prawa własności, a wręcz, jak stwierdza się w doktrynie - legitymizuje te ograniczenia.<sup>112</sup>

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do relacji między przesłanką „interesu publicznego” z art. 22 Konstytucji a przesłankami dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki, określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r., w sprawie o sygn. akt SK 24/02, 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”*<sup>113</sup>. Pogląd ten został poparty następnie w powoływanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/03<sup>114</sup>. W wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. akt K 46/07, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił nadto, że *„w klauzuli generalnej «ważnego interesu publicznego» mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji”*, stwierdzając następnie, że *„[k]ażdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego*

<sup>112</sup> L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3 Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 18

<sup>113</sup> Wyrok TK wym. w przyp. 70

<sup>114</sup> zob. przyp. 24

*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."*<sup>115</sup>.

W doktrynie dostrzegalna jest rozbieżność stanowisk odnośnie do problemu, czy art. 22 Konstytucji może stanowić samodzielny wzorzec kontroli, czy też powinien być z nim współstosowany art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Prezentowany pogląd dotyczył możliwości zaistnienia sytuacji, w której, chociaż między pewnymi fragmentami art. 31 ust. 3 a unormowaniem zawartym w art. 22, jako przepisie szczegółowym, zachodzi stosunek pokrywania się, to pozostaną jednak „inne elementy art. 31 ust. 3 (zwłaszcza „granice ograniczeń”), których nie uwzględniono w przepisie szczegółowym i które nadal będą znajdować zastosowanie. Także w tym zakresie na plan pierwszy wysunie się więc funkcja gwarancyjna tego przepisu.”<sup>116</sup> i dlatego w niektórych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny: „(...) dawał pierwszeństwo powołaniu art. 31 ust. 3 przed innymi równobrzmiącymi klauzulami, ustanowionymi w przepisach szczegółowych, co stanowiło odwrócenie powszechnej reguły stosowania *lex specialis* w miejsce *lex generalis*.”<sup>117</sup>

Kolejny z elementów wzorca przedstawionego przez Wnioskodawców – art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej – zawiera poręczenie ochrony własności i innych praw majątkowych przez władze publiczne, nie wskazując, o jaką własność chodzi - czy o

<sup>115</sup> wyrok TK z dnia 8.07.2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104

<sup>116</sup> L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP nr 10/2001, s. 9.

<sup>117</sup> j.w.

własność prywatną, czy też własność sektora publicznego, z czego doktryna wywodzi wniosek, że wolą ustrojodawcy jest ochrona wszelkiej własności<sup>118</sup>.

W doktrynie podnosi się także, iż art. 21 ust. 1 Konstytucji „wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej, nakładając na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze”<sup>119</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., w sprawie o sygn. akt P. 2/98, zwrócił uwagę na to, iż: „[o]chrona 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”<sup>120</sup>.

Zarzuty Wnioskodawców w istocie sprowadzają się do zakwestionowania zakazu prowadzenia przez partię działalności gospodarczej (wyrażonego wprost w ust. 3 art. 24 u.p.p.), a przy tym ograniczenia określone w kwestionowanych regulacjach art. 24 u.p.p. pozbawiają partie polityczne możliwości pobierania pożytków z tytułu przysługiwania im określonych praw majątkowych.

Wnioskodawcy uważają, że dochody z działalności gospodarczej mogłyby zasilić majątek partyjny, a więc domagają się rozszerzenia nie tylko katalogu źródeł pochodzenia majątku partii politycznej (ust. 1), możliwości jego pozyskiwania (ust. 4), ale również sposobów jego wykorzystania (przeznaczenia na cele inne niż wyznaczone w ust. 2 i 5).

Wskazany przez Wnioskodawców wzorzec konstytucyjny wydaje się nakazywać analizę przepisów, stanowiących przedmiot kontroli, pod względem zachowania przez ustawodawcę, dopuszczalnego konstytucyjnie, zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Należy także dodać, iż całością

<sup>118</sup> zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 131

<sup>119</sup> L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, komentarz do art. 21, s. 5

<sup>120</sup> wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Z.U. nr 1/1999, poz. 2

argumentacji Wnioskodawców właściwie odwołuje się do tego, co w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostało wyjaśnione i nie budzi zastrzeżeń.

Tymczasem, wskazane jako niekonstytucyjne, regulacje art. 24 ust. 1, 2 i 5 u.p.p. nie dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej, ale źródeł pochodzenia majątku partyjnego (ust. 1) oraz dopuszczalnych sposobów gospodarowania nim (ust. 2 i 5).

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/03 stwierdził, iż partie polityczne nie mogą korzystać z wolności działalności gospodarczej, ponieważ są: *„podmiotami prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę”, a „już sama konstytucyjna definicja partii politycznej wskazuje, że jest to szczególna struktura organizacyjna powołana do spełniania celu ściśle określonego przez ustrojodawcę.”* Niewątpliwie bowiem ustawowym celem partii politycznych, będącym rozwinięciem zasady konstytucyjnej (art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej), jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym podkreślił, że: *„[c]ałkowite wyłączenie aktywności gospodarczej nastąpiło, (...), wraz z przyjęciem systemu finansowania partii z budżetu państwa.”<sup>121</sup>* Zaliczenie więc w u.p.p. do źródeł finansowania partii politycznych dotacji podmiotowej oraz subwencji rekompensuje - w powyższej ocenie Trybunału Konstytucyjnego - brak możliwości prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej.

Wyłączenie prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne, przewidziane art. 24 ust. 3, obejmuje - w ocenie doktryny - *„zarówno zakaz prowadzenia samodzielnej działalności zarobkowej, jak i udział w tworzeniu wspólnych przedsięwzięć gospodarczych w celu partycypacji w ich dochodach”<sup>122</sup>.*

---

<sup>121</sup> zob. przyp. 24

<sup>122</sup> M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 94

Argumenty Wnioskodawców oparte o twierdzenie, że zaskarżone unormowania ingerują w „swobodę dysponowania majątkiem przez partię polityczną”, wskazują, że Wnioskodawcy ową „swobodę” traktują jako konstytucyjną wolność, a co najmniej czynią z tego zasadę. Nie wskazują jednak źródeł tak rozumianej „zasady” (czy wywodzi się ona z Konstytucji, czy z regulacji ustawowych), co świadczy o braku argumentów na potwierdzenie jej naruszenia.

W świetle przepisów dotyczących majątku partii politycznej, w tym reglamentacji jego pochodzenia i ograniczeń w dysponowaniu nim, oraz wypowiedzi doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że Wnioskodawcy nie dowiedli, iż doszło do - nieuzasadnionej, nadmiernej, nieopartej o klauzulę „ważnego interesu publicznego”, naruszającej wolność tworzenia i działalności partii politycznej - ingerencji w obowiązywanie sformułowanej przez NICH zasady „swobody dysponowania majątkiem przez partię polityczną”.

Zasady tej Konstytucja nie ustanawia, ograniczając się do wprowadzenia zasady jawności finansowania partii politycznych i pozostawiając jej doprecyzowanie ustawodawcy (i to właśnie na tę zasadę składają się regulacje ustawowe określające źródła, z jakich partia może czerpać środki, ustalające sposób finansowania partii z budżetu państwa, a także sposób pozyskiwania funduszy wyborczych i finansowania kampanii wyborczych)<sup>123</sup>.

Niewątpliwie więc regulacje ustawowe i konstytucyjne, dotyczące partii politycznych, przeczą istnieniu zasady „swobody dysponowania majątkiem przez partię polityczną”. Konstytucyjne upoważnienie dla ustawodawcy w tym zakresie pozwala mu wprowadzać zakazy dotyczące źródeł (choćby poprzez ich wskazanie) i sposobów finansowania partii politycznych.

Nie zostało również przez Wnioskodawców dowiedzione, że doszło do naruszenia konstytucyjnych standardów w zakresie dopuszczalności ograniczeń

---

<sup>123</sup> zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 97-98

podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, czego partiom politycznym zakazuje ustawodawca w art. 24 ust. 3 u.p.p.

Przepis ten, na co wskazano wyżej, został już poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który potwierdził jego zgodność ze zgłoszonymi wówczas wzorcami konstytucyjnymi, natomiast regulacje, wskazane przez Wnioskodawców w pozostałej części wniosku, nie dotyczą wolności działalności gospodarczej.

Wobec powyższego, brak podstaw do oceny zaskarżonych przepisów - w tym zakresie, w jakim nie zostały one poddane ocenie konstytucyjności w powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego - ze wskazanym przez Wnioskodawców wzorcem konstytucyjnym, skonstruowanym z art. 22 w związku z 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

**W związku z tym należy uznać, że art. 24 ust. 1, 2 i 5 u.p.p. nie są niezgodne z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

W pozostałym zakresie należy odpowiedzieć na pytanie, czy art. 24 ust. 1-3 u.p.p. przewidują ograniczenie prawa własności, i to takie, które narusza istotę tego prawa w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji, a przez to również ogólną zasadę ochronną wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Partia polityczna jest osobą prawną oraz uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego, a art. 24 przewiduje limitowanie źródeł pochodzenia majątku partii oraz sposobów jego wykorzystania, poprzez nakazy i zakazy, które - co wynika z wypowiedzi doktryny - redukują uprawnienia właścicielskie oraz swobodę umów, obowiązującą w prawie cywilnym<sup>124</sup>.

Art. 24 ust. 1 u.p.p. ustanawia 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

---

<sup>124</sup> M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 85-86

instytucji prawnych.<sup>125</sup> Przepis ten nie dotyczy więc wprost kwestii ochrony prawa własności, korzystania z tego prawa bądź jego ograniczeń.

W tym stanie rzeczy, nasuwa się jedyna możliwa konkluzja - iż **art. 24 ust. 1 u.p.p. nie jest niezgodny także z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

Art. 24 ust. 2 u.p.p. ustanawia nakaz wykorzystywania majątku partyjnego wyłącznie na wskazane w ustawie cele statutowe lub charytatywne, a zatem reglamentuje sposób korzystania z tego majątku, wskazując wyłączne kierunki jego przeznaczenia.

Niewątpliwie dotyczy więc prawa własności. Oznacza to konieczność ustalenia, czy ograniczenie korzystania z majątku partii narusza istotę prawa własności.

W doktrynie ograniczenie, zawarte w art. 24 ust. 2 u.p.p., uznaje się za zapewniające organom statutowym partii „znaczny zakres swobody decydowania o sposobach korzystania ze składników majątkowych w ustawowo określonych granicach”<sup>126</sup>. Wywieść z tego można tezę, iż przesłanka uzasadniająca stwierdzenie naruszenia istoty własności - w rozumieniu art. 64 ust. 3, a - w następstwie - również art. 21 ust. 1 Konstytucji, czyli takie naruszenie istoty, które prowadzi do uniemożliwienia korzystania z tego prawą - nie została spełniona.

Niewątpliwie decyzja ustawodawcy o ustanowieniu tego ograniczenia miała swe źródło w ważnym interesie publicznym, który Trybunał Konstytucyjny uznawał w swym dorobku orzeczniczym za uprawnioną przyczynę ograniczania prawa własności.

Wnioskodawcy nie wsparli swoich zarzutów w tym zakresie żadnymi konkretnymi przykładami naruszenia istoty prawa własności partii politycznych.

Zgodnie z ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, „przepisy obowiązujących ustaw korzystają z domniemania konstytucyjności, które to

<sup>125</sup> *ibidem*, s. 87-88

<sup>126</sup> M. Granat, S. Gorgol, J. Sobczak, *op. cit.*, s. 94



domniemanie może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Zadaniem więc 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"<sup>127</sup>.

**W tym stanie rzeczy, należy stwierdzić, iż art. 24 ust. 2 u.p.p. jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

Podobne wnioski należy odnieść do oceny konstytucyjności **art. 24 ust. 3 u.p.p.**, który to przepis - jak wyżej wspomniano – ustanawia zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partię polityczną, przez co dotyczy przysługującego tej partii prawa własności. Ocena konstytucyjności tego przepisu wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zakaz ten ingeruje w prawo własności w sposób naruszający jego istotę.

Negatywnej odpowiedzi na to pytanie udzielił już Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 25/03, nie oceniając co prawda art. 24 ust. 3 u.p.p. pod względem zgodności z Konstytucją w oparciu o omawiany wzorzec konstytucyjny, lecz orzekając o zgodności art. 24 ust. 4 i 5 u.p.p. z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Trybunał stwierdził wówczas, że z jednoznacznego określenia celu partii politycznych wynika, że *„nie są to zrzeszenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej”*, a odnosząc się do zakazu swobody wynajmowania przez partie nieruchomości uznał, iż *„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*

<sup>127</sup> zob. np. wyroki TK: z dnia 20.04.2005 r., sygn. akt K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38 i z dnia 18.01.2006 r., sygn. K 21/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 4

*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”.*<sup>128</sup>

Te rozważania Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek dotyczące własności nieruchomości i rozporządzania nią przez partię jako właściciela, można odnieść do ogólnego prawa własności przysługującego partii politycznej, co uprawnia do wniosku, iż **art. 24 ust. 3 u.p.p. jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

Powołując się wyłącznie na naruszenie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), wynikającej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, Wnioskodawcy stawiają - wybranym, według pewnego przyjętego przez NICH klucza (obejmuje on regulacje dotyczące odpowiedzialności pełnomocnika wyborczego), przepisom Kodeksu wyborczego - zarzuty, które - jak już wspomniano - dotyczą:

- w przypadku **art. 130 § 1 Kodeksu**, stanowiącego, że pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego ponosi koszty usunięcia plakatów i haseł wyborczych, nieusuniętych przez niego, jako obowiązanego, w ustawowym terminie 30 dni po dniu wyborów i z tego powodu usuniętych na polecenie wójta (odpowiednio: burmistrza lub prezydenta miasta) - „ustanowienia mechanizmu, który nie jest

---

<sup>128</sup> zob. przyp. 24

konieczny do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej" (uzasadnienie wniosku - str. 40), a także nałożenia na obywateli wymagań nieadekwatnych i nieznajdujących uzasadnienia w celach regulacji (uzasadnienie wniosku - str. 43);

- w przypadku **art. 110 § 7 zd. 2 Kodeksu**, przewidującego odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego - obciążenia 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 oraz niekonieczną do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, jako elementu zasady jawności finansowania partii politycznej (uzasadnienie wniosku - str. 40 - 44);

- w przypadku **art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu**, na podstawie 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 - wprowadzenia sankcji, której rozmiary są trudne do oszacowania, nierealizującej przy tym celów karania (uzasadnienie wniosku - str. 46).

Temu ostatniemu przepisowi (art. 495 § 2 Kodeksu) Wnioskodawcy zarzucają nadto sprzeczność z art. 42 ust. 1 Konstytucji – ze względu na naruszenie 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.

Wobec tak skonstruowanych zarzutów, w których brak wskazania przepisu konstytucyjnego, statuującego prawo lub wolność podlegającą ograniczeniu przez kwestionowaną regulację, o czym była wyżej mowa, należy stwierdzić nieadekwatność wzorca konstytucyjnego z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, wskazanego przez Wnioskodawców.

Wnioskodawcy powołują się na zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w oderwaniu od praw i wolności jednostki. Takie odbieranie tej zasady prowadzi do błędnych założeń i w efekcie błędnych wniosków. Dopuszczalność badania, i ewentualnie stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności, wymaga uprzedniego ustalenia, że doszło - o czym była już wcześniej mowa - do wkroczenia prawodawcy w sferę wolności lub praw jednostki. Potwierdza to bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, którego przykłady były powoływane wyżej. Prowadzi to do wniosku, że w przypadku, gdy 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.

Konkludując zatem, należy stwierdzić, iż **art. 110 § 7 zd. 2, art. 130 § 1 i art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Odnosząc się do zarzutu Wnioskodawców dotyczących naruszenia **przez art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu** zasady odpowiedzialności za czyn własny, wyrażonej **w art. 42 ust. 1 Konstytucji**, należy stwierdzić, iż przepis ten nie zawiera treści normatywnej, która prowadziłaby do sytuacji, w której pełnomocnik wyborczy będzie zagrożony odpowiedzialnością za czyny osób trzecich. Sankcja ustanowiona w Kodeksie (w poprzednim stanie prawnym zawarta była w art. 199a ust. 2 pkt 1 Ordynacji wyborczej do rad i sejmików) stanowi zabezpieczenie obowiązku nałożonego wprost na pełnomocnika wyborczego i zostaje orzeczona, jeśli obowiązek ten nie zostanie dopełniony w sposób zawiniony.

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 powyższego, należy stwierdzić, że **art. 495 § 2 pkt 1 ustawy - Kodeks wyborczy jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.**

Odnosząc się - z kolei - do zarzutów sformułowanych wobec **art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu**, który nie przewiduje środka odwoławczego od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej w sprawie odmowy rejestracji list kandydatów lub kandydatów, przez 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 – aby udzielić odpowiedzi na te zarzuty Wnioskodawców, należy sięgnąć do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2004 r., w sprawie o sygn. akt P 20/03, zwrócił uwagę na to, 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”<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> wyrok TK z 13.07.2004 r., sygn. akt P 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64

Ze stanowiska tego można wywnioskować, że co najmniej jednoinstancyjna kontrola sądowa stanowi minimalny standard konstytucyjny, dotyczący prawa do sądu.

Kwestionowana regulacja tego minimalnego standardu nie spełnia.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że przepis **art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu** - w zakresie, w jakim nie przewiduje środka odwoławczego do sądu od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej w sprawie odmowy rejestracji list kandydatów lub kandydatów – **jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

**Wnoszę zatem, jak w *petitum* stanowiska.**

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego