

Warszawa, dnia 1 lutego 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny

al. J. Ch. Szucha 12A

00-918 Warszawa

02.02.2012

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji
według załączonej listy

adres do korespondencji:

DFL Legal Duda Flak Luty

Adwokaci i Radca Prawny sp. p.

ul. Wąchocka 1N

03-934 Warszawa

**Organ, który wydał kwestionowane
akty normatywne**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 2/4/6, 00-902 Warszawa

Pozostali uczestnicy:

Prokurator Generalny

ul. Barska 28/30, 02-315 Warszawa

WNIOSEK

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wybranych przepisów
Ordynacji wyborczej, Ustawy o partiach politycznych oraz Kodeksu wyborczego**

I. Działając na podstawie art. 188 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: „Konstytucja RP”), jako Posłowie Sejmu RP, wnosimy o stwierdzenie, że:

a) **art. 111 ust. 1** ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

(Dz.U. z 2001 r. nr 46 poz. 499, dalej „**Ordynacja wyborcza**”), w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście w życie ustawy) do dnia 01 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy)

– jest niezgodny z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

b) **art. 113 ust. 1** Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście w życie ustawy) do dnia 01 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy)

– jest niezgodny z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

c) **art. 113 ust. 2** Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w życie) do dnia 01 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy)

– jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP;

d) **art. 36a ust. 3** ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z dnia 2001 r. Nr 79, poz. 857 z późn.zm., dalej: „**UPP**”) w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (dzień wejścia w życie wskazanego przepisu) do dnia dzisiejszego

– jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP;

e) **art. 127 ust. 1** Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w życie) do dnia 09 sierpnia 2002 r.

– jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 oraz art. 46 Konstytucji RP;

f) **art. 127 ust. 1** Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 01 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy)

– jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP;

g) **art. 126 ust. 1 i 2** Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w życie) do dnia 1 stycznia 2002 r. (zmiana wskazanych przepisów)

– są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP;

h) **art. 130 § 1** ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: „**Kodeks wyborczy**”)

– jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

i) **art. 110 § 7 zd. 2** Kodeksu wyborczego

– jest niezgodny z art. 31 ust.3 Konstytucji RP;

j) **art. 495 § 2 pkt 1** Kodeksu wyborczego

– jest niezgodny z art. 31 ust.3 oraz art. 42 Konstytucji RP;

k) **art. 24 ust. 1-5 UPP**

– jest niezgodny z art. 22 w zw. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;

I) **art. 218 § 2 zd. 2** Kodeksu wyborczego

- jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Do reprezentowania wnioskodawców w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy wyznaczają posła Jana Burego z prawem do udzielania pełnomocnictw i modyfikowania treści wniosku.

I. UMOCOWANIE DO REPREZENTOWANIA WNIOSKODAWCY

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych i umów międzynarodowych może zwrócić się m.in. grupa 50 posłów. Niniejszy wniosek został złożony w imieniu grupy 50 posłów, którzy zostali wybrani do pełnienia funkcji posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji. Grupa ta działając łącznie jest uprawniona do złożenia niniejszego wniosku, a tym samym do pełnienia roli wnioskodawcy i uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 27 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643. z późn zm., dalej: „**Ustawa o TK**”).
2. Zgodnie z art. 29 ust. 2 Ustawy o TK, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym grupa posłów, będąca wnioskodawcą, działa przez wyznaczonego przez siebie posła jako przedstawiciela. Ponadto, wnioskodawca może ustanowić obok przedstawicieli także pełnomocników spośród osób nie będących posłami, w liczbie najwyżej trzech (art. 29 ust. 4 ustawy o TK). W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym na skutek wniesienia niniejszego wniosku przedstawicielem Wnioskodawcy został wyznaczony poseł Jan Bury.
3. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP dysponują legitymacją ogólną do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co oznacza, że mają: *„prawo do zakwestionowania każdego aktu (normy), niezależnie od tego, na ile treść tego aktu dotyczy zakresu działania wnioskodawcy.”*¹ Wobec powyższego należy przyjąć, że Wnioskodawca jest podmiotem uprawnionym do zainicjowania kontroli przepisów objętych zakresem niniejszego wniosku konstytucyjnego.

II. DOPUSZCZALNOŚĆ ORZEKANIA PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W ZAKRESIE OBJĘTYM WNIOSKIEM KONSTYTUCYJNYM – MOC OBOWIĄZUJĄCA KWESTIONOWANYCH PRZEPISÓW

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s.371.

4. Zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 39 ust. 1 pkt 3 Ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie w sytuacji, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Jednocześnie jednak, jak wskazał np. L. Garlicki: „W orzecznictwie Trybunału przyjęto się też, że utrata mocy obowiązującej nie zawsze musi nastąpić wraz z uchynieniem aktu normatywnego. Jeżeli taki akt można jeszcze stosować do orzekania o sytuacjach z przeszłości, to Trybunał uznaje, że częściowo zachował on moc obowiązującą i że możliwe jest wydanie orzeczenia merytorycznego (np. orzeczenie z 5 stycznia 1998 r., P 2/97 i liczne następne).”²
5. Poniżej odnosimy się do wybranych przepisów objętych niniejszym wnioskiem, których możliwość kwestionowania (i orzeczenia o niekonstytucyjności) mogłaby budzić wątpliwości ze względu na ich formalne uchylene.

Art. 111 ust. 1 i 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej

6. Rzekome naruszenie art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej stanowiło powód do odrzucenia sprawozdania wyborczego jednej z partii politycznych, Polskiego Stronnictwa Ludowego, przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej także: „PKW”) w dniu 28 lutego 2002 r. i w związku z naruszeniem tego przepisu, PKW wniosowała o orzeczenie wobec komitetu wyborczego tej partii przypadku korzyści majątkowych.

Dowód na wskazaną okoliczność: uchwała PKW z dnia 28 lutego 2002 r. (**Załącznik nr 1** do niniejszego wniosku).

Dowód na wskazaną okoliczność: wniosek PKW z dnia 13 października 2003 r. o orzeczenie przypadku korzyści majątkowych uzyskanych przez Komitet Wyborczy PSL (**Załącznik nr 2** do niniejszego wniosku).

7. Stanowisko PKW zostało potwierdzone w orzecznictwie sądowym (orzeczenie sądu drugiej instancji).

Dowód na wskazaną okoliczność: postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt II Ns 4/06 (**Załącznik nr 3** do niniejszego wniosku) oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09 (**Załącznik nr 4** do niniejszego wniosku).

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 369.

8. Należy zauważyć, że skutki oddziaływania normy wynikającej z art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, która doprowadziła do odrzucenia złożonego sprawozdania wyborczego PSL, trwają nadal – obecnie prowadzone jest przeciwko tej partii postępowanie zmierzające do wyegzekwowania przepadku korzyści majątkowych orzeczonego na podstawie art. 127 ust. 1 w zw. z art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej – wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest więc konieczne, w szczególności, dla ochrony konstytucyjnego prawa własności. Egzekwowanie przepadku korzyści majątkowych (orzeczonego na podstawie kwestionowanych przepisów) zagraża również dalszemu funkcjonowaniu partii politycznej. Tak istotne obciążenie finansowe może bowiem poważnie wpłynąć na możliwość dalszej działalności. W dniu 5 stycznia 2012 r. Minister Finansów wydał decyzję FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982 o rozłożeniu na raty należności Skarbu Państwa w wysokości 9.422.255,84 zł wraz z odsetkami, zasądzonej postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09. Płatności na podstawie tej decyzji będą następowały w kolejnych latach.

Dowód na wskazaną okoliczność: Decyzja Ministra Finansów FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982z dnia 5 stycznia 2012 r. o rozłożeniu na raty należności Skarbu Państwa w wysokości 9.422.255,84 zł wraz z odsetkami, zasądzonej postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09 (**Załącznik nr 6** do niniejszego wniosku).

9. Tym samym należy przyjąć, że przepis art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej oddziałuje na sytuację prawną – w tym na konstytucyjne prawa i wolności – jednostek (partii politycznych) również po jego uchyleniu, a więc że zachował on co najmniej w tym zakresie i co najmniej w odniesieniu do wskazanego stanu faktycznego moc obowiązującą.
10. Z ostrożności wnioskodawcy kwestionują również przepis art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, dla uwzględnienia poglądu, zgodnie z którym rzeczywistym źródłem normy ustanawiającej nakaz prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego jest art. 111 ust. 1 w zw. z art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, względnie sam art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej (prawidłowe sformułowanie zarzutu jest utrudnione ze względu na niską jakość legislacyjną kwestionowanych przepisów). Wszystkie sformułowania zawarte w powyższych punktach odnoszą się odpowiednio do art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej.

Art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej

11. Wnioskodawcy zarzucają niezgodność z Konstytucją RP art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w

życie) do dnia 1 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy), który przewiduje, że środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

12. Należy zauważyć, że również rzekome uchybienie wskazanemu przepisowi stanowiło jedną z podstaw odrzucenia sprawozdania wyborczego jednej z partii politycznych, tj. Polskiego Stronnictwa Ludowego, uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 lutego 2002 r. i w konsekwencji orzeczenia wobec tej partii przepadku korzyści majątkowych na podstawie art. 127 ust. 1 w zw. z (m.in.) art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej.

Dowód na tę okoliczność: dokumenty przywołane w załącznikach 1-5 do niniejszego wniosku.

13. Doprowadziło to do podjęcia czynności zmierzających do wyegzekwowania kwot wskazanych korzyści majątkowych, a następnie do wydania w dniu 5 stycznia 2012 r. przez Ministra Finansów decyzji nr FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982 o rozłożeniu na raty należności Skarbu Państwa w wysokości 9.422.255,84 zł wraz z odsetkami, zasądzonej postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09. Płatności na podstawie tej decyzji będą następowały w kolejnych latach, a zatem również art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej oddziałuje na sytuację prawną partii politycznej po jego uchyleniu, a więc że zachował on co najmniej w tym zakresie i co najmniej w odniesieniu do wskazanego stanu faktycznego moc obowiązującą. Wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest więc konieczne, w szczególności, dla ochrony konstytucyjnego prawa własności. Egzekwowanie przepadku korzyści majątkowych (orzeczonego na podstawie kwestionowanych przepisów) zagraża również dalszemu funkcjonowaniu partii politycznej. Tak istotne obciążenie finansowe może bowiem poważnie wpłynąć na możliwość dalszej działalności.

Art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej

14. Wnioskodawcy zarzucają dalej niezgodność z Konstytucją RP art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie Ordynacji wyborczej do dnia 1 stycznia 2002 r.
15. Pomimo że wskazane przepisy zostały uchylone, ich treść uniemożliwiła i do dnia dzisiejszego uniemożliwia jednej z partii politycznych, tj. Polskiemu Stronnictwu Ludowemu, którego sprawozdanie wyborcze dotyczące wyborów z 23 września 2001 r. zostało odrzucone przez PKW, dochodzenia od Skarbu Państwa części albo całości:
 - a) dotacji podmiotowej za rok 2002 r. (w braku kwestionowanych przepisów partii przysługiwałoby 5.137.000,00 zł);

- b) subwencji za 2002 r. (w braku kwestionowanych przepisów partii przysługiwałoby 7.280.000,00 zł);
 - c) subwencji za 2003 r. (w braku kwestionowanych przepisów partii przysługiwałoby 7.280.000 zł);
 - d) subwencji za 2004 r. (w braku kwestionowanych przepisów partii przysługiwałoby 10.651.000,00 zł)
 - e) subwencji za 2005 r. (w braku kwestionowanych przepisów partii przysługiwałoby 10.651.000,00 zł),
- tj. łącznie 40.999.000,00 zł.
16. Wskazane roszczenia Polskiego Stronnictwa Ludowego nie są przedawnione i w przypadku, gdyby niekonstytucyjne przepisy art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej nie odnosiły skutku prawnego, partia ta mogłaby obecnie skutecznie dochodzić przysługujących jej od Skarbu Państwa roszczeń o wypłatę dotacji podmiotowej oraz subwencji za lata 2002-2005. Fakt, że przepisy te nadal odnoszą skutek prawny, skutecznie to uniemożliwia do czasu stwierdzenia ich niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Należy więc podkreślić, że wydanie orzeczenia jest uzasadnione koniecznością ochrony praw jednostek (w szczególności, prawa własności).

Art. 127 Ordynacji wyborczej

17. Art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej był kolejną z podstaw do orzeczenia wobec jednej z partii politycznych, tj. Polskiego Stronnictwa Ludowego, przypadku korzyści majątkowych komitetu wyborczego przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Kwota przypadku jest obecnie dochodzona przez Skarb Państwa na mocy orzeczenia Sądu Okręgowego w Warszawie i w odniesieniu do niej wydano w dniu 5 stycznia 2012 r. wymienianą już wyżej przez Ministra Finansów decyzję nr FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982 o rozłożeniu na raty należności Skarbu Państwa

Dowód na wskazaną okoliczność: dokumenty przywołane w Załącznikach nr 1-5 niniejszego wniosku

18. W związku z tym przepis art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jako materialnoprawne źródło obowiązku egzekwowanego obecnie przez Ministra Finansów, nadal odnosi skutki wobec jego adresatów (komitetów wyborczych, względnie partii politycznych). Należy więc podkreślić, że wydanie orzeczenia jest uzasadnione koniecznością ochrony praw jednostek (w szczególności, prawa własności).

III. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 111 UST. 1 I ART. 113 UST. 1 ORDYNACJI WYBORCZEJ Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

19. Zgodnie z art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, środki finansowe **komitetu wyborczego** partii politycznej mogą pochodzić jedynie z **funduszu wyborczego** tej partii tworzonego na podstawie przepisów UPP. Ponadto, zgodnie z art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym.

Treść normy prawnej wynikającej z kwestionowanego przepisu

20. Z normy wynikającej z art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, wynika, że środki pieniężne komitetu wyborczego i funduszu wyborczego muszą być gromadzone na osobnych rachunkach bankowych.
21. Taka treść wskazanej normy znalazła potwierdzenie w praktyce oraz w orzecznictwie sądowym, zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 1/02 Sąd Najwyższy stwierdził: *„Przy dopuszczeniu posiadania jednego rachunku bankowego odróżnienie finansów komitetu od finansów Funduszu Wyborczego jest niewykonalne – przepisy Ordynacji wyborczej (art. 120-126) przewidują sprawozdania wyborcze, tryb i terminy ich składania oraz przyjmowania, a także skutki jego odrzucenia w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej, różne od sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych przez partię polityczną i jej Fundusz Wyborczy. Przy prowadzeniu gospodarki finansowej na jednym rachunku bankowym niemożliwa byłaby ocena, któremu z podmiotów należałoby przypisać ewentualne naruszenie prawa, skutkujące odrzuceniem jednego lub obu sprawozdań.”*
22. Z ostrożności wnioskodawcy wskazują, że poniższy fragment uzasadnienia odnosi się odpowiednio również do art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jeśli przyjąć, że rzeczywistym – czy też prawidłowo wskazanym – źródłem normy ustanawiającej nakaz prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego jest art. 111 ust. 1 w zw. z art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, względnie sam art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej (prawidłowe sformułowanie zarzutu jest utrudnione ze względu na niską jakość legislacyjną kwestionowanych przepisów).

Naruszenie zasad konstytucyjnych

23. Artykuł 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej jest sprzeczny z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:

- a) zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) polegające na nieprecyzyjnym określeniu treści obowiązku gromadzenia środków pieniężnych na rachunku bankowym, co prowadziło do istotnych wątpliwości wśród obywateli co do treści obowiązku wyrażonego w przepisie;
- b) 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;
- c) 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.

Naruszenie zasady określoności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa

24. Trwałym elementem dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego jest stanowisko, zgodnie z którym na zasadę państwa prawnego składają się reguły stanowienia prawa nazywane regułami poprawnej legislacji. Do reguł tych należy zaliczyć również zasadę określoności prawa wymagającą od ustawodawcy, by przepisy prawne były formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania³. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że punktem wyjścia dla reguł poprawnej legislacji, w tym zasady określoności prawa, jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z przedmiotową zasadą: *„Przepisy prawne nie mogą (...) zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela.”*⁴ Treść zasady zaufania obywateli do państwa była przedmiotem m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, gdzie podkreślono, że zasada ta: *„ (...) opiera się na pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przestanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych (...) poszczególnych zachowań lub zdarzeń.”*
25. Wynikająca z art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej reguła, zgodnie z którą rachunek komitetu wyborczego musi być rachunkiem odrębnym od innych rachunków partii politycznej (w tym rachunku Funduszu Wyborczego), to niewątpliwie jest to przepis sformułowany w sposób niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy, a zatem wadliwy w

³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 64; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. (sygn. K 7/99) OTK ZU 1/2000, poz. 2.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 62.

stopniu prowadzącym do naruszenia zasady określoności prawa (jako jednej z zasad prawidłowej legislacji) i tym samym sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP.

26. Należy podkreślić, że poprawność legislacyjna przepisu art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej kwestionowana była również w praktyce sądowej. Przykładowo Sąd Okręgowy w Warszawie w postanowieniu z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. II C 4/06 wyraźnie wskazał, że: *„Przepis art. 127 cytowanej już wielokrotnie Ordynacji Wyborczej, przewidujący przepadek korzyści majątkowej, ma charakter represyjny. Przepis ten powinien więc spełniać standardy podobne jak przepisy karno prawne. Powinien on być ściśle określony, jasny i klarowny. Przepis ten, a zwłaszcza przepisy art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej i art. 35 i 36 ustawy z 1997 r. o partiach politycznych, do których odwołuje się ten przepis, nie spełniają tych standardów. Przeciwnie, jak już wspomniano, cytowane przepisy są niejasne, nieczytelne, zagmatwane i niezrozumiałe. Są one przykładem „niechlujnej” legislacji.”*
27. Naruszenie art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jak również art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, wiąże się z dotkliwymi sankcjami finansowymi nakładanymi na komitet wyborczy (art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Mając na uwadze, że przepisy te stanowią „pułapkę legislacyjną” (była to „pułapka”, ponieważ w początkowej fazie obowiązywania przepisu wiele podmiotów nie miało świadomości, w jaki sposób poprawnie zdekodować wynikającą z niego normę, tzn. że przepis ten ustanawia obowiązek posiadania dwóch odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego), należy uznać, że ich powiązanie z sankcjami finansowymi stanowi skrajny przykład naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazano wyżej, w związku z rzekomym naruszeniem wymienionych przepisów jedna z partii politycznych, Polskie Stronnictwo Ludowe, została dotknięta przedmiotowymi sankcjami w wyniku odrzucenia jej sprawozdania wyborczego. Kwestionowane przepisy z pewnością nie odpowiadają postulatowi sformułowanemu w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95: *„W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich działań i decyzji, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań.”*

Naruszenie zasady proporcjonalności

28. Nie ulega wątpliwości, że celem kwestionowanych przepisów jest zagwarantowanie jawności finansowania kampanii wyborczej, co służy również pośrednio realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Regulacja taka ingeruje w swobodę gospodarowania pozyskanymi przez partię środkami pieniężnymi, dlatego zasadne wydaje się dokonanie jej oceny również z perspektywy zasady proporcjonalności.

29. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności może być ustanawiane tylko wtedy, „gdy są one konieczne w demokratycznym państwie”. Zgodnie z poglądem L. Garlickiego⁵ w ramach tego sformułowania ustanowione zostały dwie przesłanki konstytucyjności ograniczenia:

- a) konieczności (ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych mogą być wprowadzane tylko w koniecznym zakresie i nie mogą przekraczać zakresu niezbędnego),
- b) dopuszczalności (ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych nie mogą naruszać równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw i wolności jednostki, w odniesieniu do warunków państwa demokratycznego).

Należy dodać, że zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego sformułowanym jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP⁶, dla stwierdzenia, czy wymóg konieczności ograniczenia został w danym przypadku zachowany, należy odpowiedzieć na trzy pytania:

- a) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (wymóg przydatności)?
- b) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (wymóg konieczności)?
- c) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wymóg proporcjonalności sensu stricto)?⁷

30. Analiza prowadzona z perspektywy elementów składowych zasady proporcjonalności wskazuje, że kwestionowane przepis przewidujący, że konieczne jest prowadzenie osobnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego oraz funduszu wyborczego, nie spełnia wymogu konieczności (jako jednego z elementów składowych zasady proporcjonalności), co przesądza o jego niekonstytucyjności. Wynika to z faktu, że zagwarantowanie jawności kampanii wyborczej nie wymaga prowadzenia osobnych rachunków bankowych, gdyż interes publiczny może być w tym zakresie odpowiednio zabezpieczony przez kontrolę tytułów, pod jakimi wpłaty są dokonywane i prowadzenia wyodrębnionej rachunkowości (odrębne zapisy w księgach rachunkowych) dla tego samego rachunku bankowego (tak jak odbywa się to w całym obrocie prywatnym, gdy dla różnych działalności prowadzona jest odrębna rachunkowość, np.: (i) gdy jedna z działalności danego podmiotu jest dotowana przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego jako działalność użyteczności publicznej, a pozostała odbywa się na zasadach komercyjnych; (ii) w ramach rachunkowości regulacyjnej prowadzonej przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne czy energetyczne itd.).

⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (red. L. Garlicki), t. III, Warszawa 2003, s. 29.*

⁶ Por. wyrok z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. K 11/94) OTK 1986-1995/t. 6/1995/cz. 1/12/.

⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2006, s. 102, L. Garlicki, Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), PiP nr 10/2001, s. 19.*

31. Należy przy tym podkreślić, że prowadzenie jednego rachunku bankowego dla Funduszu Wyborczego i Komitetu Wyborczego (z zastrzeżeniem prowadzenia odrębnej rachunkowości) byłoby tym bardziej uzasadnione, że zarówno „fundusz wyborczy”, jak i „komitet wyborczy”, są tylko pojęciami o charakterze organizacyjno-technicznym, nie mają odrębnej podmiotowości (w tym osobowości prawnej) i nie mają odrębności prawnej od majątku partii politycznej.
32. Z ostrożności wnioskodawcy wskazują, że powyższy fragment uzasadnienia odnosi się odpowiednio również do art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jeśli przyjąć, że rzeczywistym – czy też prawidłowo wskazanym – źródłem normy ustanawiającej nakaz prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego jest art. 111 ust. 1 w zw. z art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, względnie sam art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej (prawidłowe sformułowanie zarzutu jest utrudnione ze względu na niską jakość legislacyjną kwestionowanych przepisów).

IV. ZARZUT NIEZGODNOŚCI 113. UST. 2 ORDYNACJI WYBORCZEJ Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

33. Zgodnie z art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w życie) do dnia 1 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy): *„Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.”*

Praktyka stosowania kwestionowanego przepisu

34. Należy wskazać, że norma wynikająca z przepisu art. 113 ust. 2 zakazuje dokonywania wpłat w formie przekazu pocztowego na Poczcie Polskiej albo wpłat w placówce banku (nie są one bowiem „przelewem” w rozumieniu tego przepisu). Potwierdza to utrwalona, prawidłowa i niekwestionowana w niniejszym wniosku wykładnia tego przepisu, stosowana m.in. przez Państwową Komisję Wyborczą.

Dowód na wskazaną okoliczność: uchwała PKW z 28 lutego 2002 r (Załącznik nr 1 do niniejszego wniosku)

Naruszenie zasad konstytucyjnych

35. Artykuł 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej jest sprzeczny z art. 2, art. 31 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:

- a) zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa) ze względu na postużenie się niejasnym i nieprecyzyjnym pojęciem przelewu, które może być różnie interpretowane, co nie zapewnia koniecznego stopnia precyzji i jasności regulacji;
- b) zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) poprzez ograniczenie dopuszczalności korzystania z określonych form, w jakich komitet wyborczy i fundusz wyborczy mogą pozyskiwać środki finansowe w sytuacji, gdy ograniczenie takie nie jest konieczne dla osiągnięcia celu kwestionowanej regulacji (jawność finansowania kampanii wyborczej);
- c) zasady równości przez zastosowanie dyskryminującego kryterium wyłączonego możliwość dokonywania płatności na rzecz komitetu wyborczego lub funduszu wyborczego przez określoną grupę obywateli.

Naruszenie zasady proporcjonalności

36. Z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności, art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej ustanawia w zakresie swobody pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych ograniczenia, które nie są konieczne do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu (wymóg konieczności), jak również nie pozostają w proporcji do interesu publicznego, który mają zabezpieczać tj. jawności finansowania kampanii wyborczej (wymóg proporcjonalności sensu stricto). Przedmiotowe ograniczenia można oceniać również uwzględniając perspektywę osób potencjalnie zainteresowanych wsparciem finansowym określonego komitetu wyborczego. Wskazanie w kwestionowanym przepisie wyłącznie trzech dopuszczalnych form dotowania komitetu wyborczego stanowi niewątpliwie ograniczenie i uszczuplenie praw i wolności konstytucyjnych obywateli w tym zakresie.
37. Jawność finansowania kampanii wyborczej, która stanowi wartość chronioną przez regulację art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, jest gwarantowana przez konieczność prowadzenia rachunku bankowego dla komitetu wyborczego, niezależnie od tego, czy ma on być tożsamy, czy odrębny od rachunku bankowego funduszu wyborczego (art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Płatności dokonywane przy wykorzystaniu tego rachunku mogą podlegać kontroli zarówno co do pochodzenia, jak i przeznaczenia środków finansowych. Nieuzasadnione i sprzeczne z zasadą proporcjonalności wydaje się więc wprowadzanie w drodze interwencji legislacyjnej ograniczeń w zakresie dopuszczalnych form płatności na ten rachunek na rzecz komitetu wyborczego.
38. W tym miejscu należy przypomnieć pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02 wskazujący na sytuację, gdy regulacja nie spełnia wymogu konieczności: *„Zasada proporcjonalności stanowi podstawową dyrektywę postępowania organu legislacyjnego. (...) Stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności nie może polegać na opowiedzeniu się przez Trybunał Konstytucyjny po jednej ze stron w sporze o zasadność konkretnej regulacji. Tego rodzaju ocena może natomiast zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy*

kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną.” Przywołane przez Trybunał Konstytucyjny „zasady racjonalności i standardy kultury prawnej” można również uzupełnić o zasady poprawnej legislacji i standardy efektywności, które mogą mieć charakter ekonomiczny.

39. Ograniczenie w art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej sposobów płatności do trzech (czek, przelew lub karta płatnicza), uniemożliwia w praktyce ogromnej liczbie obywateli zasilanie finansowe komitetów wyborczych. Wynika to z faktu, że ludność wiejska nie korzysta szeroko (bezpośrednio) z usług banków i nie dysponuje rachunkami bankowymi (np. z analiz portalu Bankier.pl wynika np., że polscy klienci dysponują zaledwie 20 milionami rachunków bankowych⁸, z czego wiele osób posiada naraz kilka lub kilkanaście rachunków; jest to liczba niewielka w relacji do ilości mieszkańców kraju).
40. Ograniczenie 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, bowiem przesłedzenie przepływu środków finansowych dokonywanych przelewami pocztowymi odbywa się podobnie do przepływu za pośrednictwem rachunków bankowych (m.in. jest szeroko dokumentowane).
41. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest również nieracjonalne i nieefektywne pod względem ekonomicznym, gdyż, jak wskazuje się w nauce prawa: *„(...) jeśli występują koszty transakcyjne, osiągnięcie rozwiązania efektywnego nie będzie uniezależnione od przepisu ustawy (orzeczenia sądowego), który dokonuje „alokacji” uprawnień wynikających z prawa własności. W takim wypadku przepis prawa (orzeczenie sądu) powinien zapewnić takie rozwiązanie, które prowadzi do minimalizacji skutków konieczności ponoszenia kosztów transakcyjnych. Rozwiązanie takie powinno prowadzić zarówno do zmniejszenia samych kosztów transakcyjnych, jak również do zmniejszenia ryzyka podejmowania decyzji nieefektywnych spowodowanych występowaniem takich kosztów.”*⁹ Wprowadzając do systemu prawnego przepis art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, ustawodawca jaskrawo naruszył dyrektywę tworzenia prawa, zgodnie z którą: *„(...) o ile to możliwe, regulacje prawne powinny zmierzać do minimalizowania kosztów transakcji.”*¹⁰

Naruszenie zasady równości

42. Zarzutem nie mniej istotnym niż naruszenie zasad poprawnej legislacji (zasady określoności prawa) oraz zasady proporcjonalności jest zarzut naruszenia przez art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) w drodze faktycznego wykluczenia przez kwestionowany przepis możliwości finansowania

⁸ Informacja uzyskana za pośrednictwem portalu eGospodarka.pl: <http://www.finance.eagospodarka.pl/33502,Rosnie-ilosc-kont-bankowych,1,48,1.html>.

⁹ R.T. Stroiński, *Ekonomiczna analiza prawa czyli w poszukiwaniu efektywności*, KPP nr 3/2002, s. 565.

¹⁰ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 152.

komitetu wyborczego przez osoby, które nie dysponują rachunkiem bankowym. Posiadanie rachunku bankowego nie jest obowiązkiem prawnym obywateli, co powoduje, że regulacja art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej ma w istocie skutek dyskryminujący.

43. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się trzy podstawowe wymiary równości: „w sytuacji prawnej obywateli, w możliwościach wpływania obywateli na proces sprawowania władzy politycznej oraz w sytuacji ekonomicznej i szansach jej poprawienia.”¹¹
44. Wymienione obszary zostały objęte ogólną zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP), na którą składają się zasady szczegółowe:
- a) zasada równości wobec prawa,
 - b) zasada równego traktowania wszystkich przez władze publiczne,
 - c) zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.¹²

Kwestionowana regulacja wkracza w obszar życia politycznego, gdyż do tego właśnie obszaru należy zaliczyć możliwość wspierania finansowego komitetu wyborczego reprezentującego preferowaną wizję rozwoju państwa. W zakresie życia politycznego obowiązuje zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), który kwestionowany przepis narusza.

45. Należy zauważyć, że zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny pod względem przedmiotowym (odnosi się do „życia politycznego, społecznego lub gospodarczego”), jak również pod względem podmiotowym. Jak wskazano w doktrynie prawa konstytucyjnego: „(...) określenie „nikt”, użyte w art. 32 ust. 2 [Konstytucji RP – przyp. wnioskodawców] odnosi się do każdego, kto może być podmiotem – wszystkich lub niektórych – wolności lub praw (...)”¹³. Uniwersalność zakazu dyskryminacji wiąże się również z szerokim zakresem działań, jakie są zakazane w jego świetle. W ramach zakazu dyskryminacji sensu largo mieści się bowiem niedopuszczalność wprowadzania unormowań pogarszających sytuację określonej grupy podmiotów (dyskryminacja sensu stricto), jak i unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów (uprzywilejowanie). Na tę cechę zasady równości zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87: „Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) w ujęciu najszerszej – w porównaniu z innymi przepisami Konstytucji PRL w tej materii – formuły art. 67 ust. 2 Konstytucji polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 94.

¹² Tak m.in. Tamże, s. 94.

¹³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 32 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (red. L. Garlicki), t. III, Warszawa 2003, s. 17.*

stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.”

46. Zasada równości, w tym zakaz dyskryminacji (nakaz równego traktowania) dotyczy podmiotów podobnych tj. podmiotów charakteryzujących się określoną cechą relewantną. W odniesieniu do art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej cechą tą jest możliwość partycypowania przez obywateli w życiu politycznym w drodze udzielenia wsparcia finansowego partii politycznej. Kształt legislacyjny art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej powoduje, że sytuacja opisanych podmiotów została w sposób nieuzasadniony zróżnicowana. W odniesieniu do kwestionowanego przepisu nie sposób stwierdzić, aby zróżnicowanie to spełniało postulat, zgodnie z którym: „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.”¹⁴
47. W nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że „odpowiednio przekonujące argumenty” :
- a) mają charakter relewantny tj. pozostają w relacji do celu kwestionowanej regulacji wprowadzającej zróżnicowanie,
 - b) wskazują, że kwestionowana regulacja spełnia wymóg proporcjonalności (waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych tym zróżnicowaniem),
 - c) ukazują związek kwestionowanej regulacji z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych¹⁵.
48. Analiza treści oraz celu normy dekodowanej na podstawie art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej uzasadnia twierdzenie, że wprowadzone nią ograniczenie w zakresie dopuszczalnych form finansowania komitetu wyborczego stanowi dyskryminujące zróżnicowanie sytuacji obywateli. Należy wskazać, że korzystanie z usług bankowych (czek, przelew oraz karta płatnicza) nie jest popularne, a nawet bardzo utrudnione w odniesieniu do niektórych grup obywateli, o czym świadczą badania przywołane w punkcie 41 powyżej – dotyczy to przykładowo obszarów słabiej zaludnionych, obszarów wiejskich itd. Przykładowo, ze względu na nierównomierny rozkład placówek bankowych oraz brak przyzwyczajień w zakresie obrotu bezgotówkowego, ludność wiejska lub biedniejsza ludność miejska ma znacznie utrudniony dostęp do partycypowania w życiu politycznym przez finansowanie partii politycznych, z którymi sympatyzuje. Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym przekaz pocztowy nie mieści się w zakresie dozwolonych form płatności, powoduje, że osoby te są dyskryminowane. Okoliczności te czynią regulację art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej niekonstytucyjną z uwagi na sprzeczność z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP).

¹⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96 (cyt. za: L. Garlicki, Komentarz do art. 32 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (red. L. Garlicki), t. III, Warszawa 2003, s. 22)

¹⁵ Zob. I. Pużycka, J. Wojnowska-Radzińska, Zasada równości i zakaz dyskryminacji w Konstytucji RP [w:] Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym (red.) Z. Niedbała, Warszawa 2011, s. 268-269.

V. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 36A UST. 3 USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

49. Zgodnie z art. 36a ust. 3 UPP w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2001 r. (dzień wejścia w życie wskazanego przepisu) do dnia dzisiejszego: „Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.”

Norma wynikająca z kwestionowanego przepisu

50. Należy wskazać, że z norma wynikająca art. 36a ust. 3 UPP przewiduje, że dokonywanie wpłat w formie przekazu pocztowego na Poczcie Polskiej albo wpłat w placówce banku nie stanowi przelewu, a tym samym jest zakazaną formą wspierania funduszu wyborczego. Potwierdza to utrwalona, prawidłowa i niekwestionowana w niniejszym wniosku wykładnia tego przepisu, stosowana m.in. przez Państwową Komisję Wyborczą.

Dowód na wskazaną okoliczność: uchwała PKW z 28 lutego 2002 r (Załącznik nr 1 do niniejszego wniosku)

51. Wnioskodawca pragnie ponownie podkreślić, że przywołanie stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej odnośnie do wykładni art. 36a ust. 3 UPP służy wyłącznie wskazaniu „rzeczywistej treści” kwestionowanego przepisu prawnego. Celem wnioskodawcy nie jest więc kontrola prawidłowości wykładni cytowanego przepisu, gdyż ta leży poza zasięgiem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie uwagi zawarte w punktach 19 i 20 powyżej zachowują w pełni swoją aktualność.

Naruszenie zasad konstytucyjnych

52. Artykuł art. 36a ust. 3 UPP jest sprzeczny z art. 31 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:
- a) zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) poprzez ograniczenie dopuszczalności korzystania z określonych form, w jakich komitet wyborczy i fundusz wyborczy mogą pozyskiwać środki finansowe w sytuacji, gdy ograniczenie takie nie jest konieczne dla osiągnięcia celu kwestionowanej regulacji (jawność finansowania kampanii wyborczej);

- b) zasady równości przez zastosowanie dyskryminującego kryterium wyłączającego możliwość dokonywania płatności na rzecz komitetu wyborczego lub funduszu wyborczego przez określoną grupę obywateli.

Naruszenie zasady proporcjonalności

53. Z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności, art. 36a ust. 3 UPP ustanawia ograniczenia w zakresie sposobów pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych, które nie są konieczne do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu (wymóg konieczności), jak również nie pozostaje w proporcji do interesu publicznego, który ma zabezpieczać (wymóg proporcjonalności sensu stricto).
54. Jawność finansowania kampanii wyborczej jest gwarantowana przez konieczność prowadzenia rachunku bankowego dla komitetu wyborczego. Płatności dokonywane przy wykorzystaniu tego rachunku mogą podlegać kontroli zarówno co do pochodzenia, jak i przeznaczenia środków finansowych. Nieuzasadnione wydaje się więc wprowadzanie ograniczeń w zakresie dopuszczalnych form płatności na rzecz funduszu wyborczego.
55. Ograniczenie 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, bowiem przesłedzenie przepływu środków finansowych dokonywanych przelewami pocztowymi odbywa się podobnie do przepływu za pośrednictwem rachunków bankowych (m.in. jest szeroko dokumentowane).
56. Ograniczenie, o którym mowa w art. 36a ust. 3 UPP odnosi się nie tylko do partii politycznych, ale również do osób pragnących wspomóc finansowo wybrana partię polityczną. Naruszenia zasady proporcjonalności należy więc upatrywać również od strony obywatelskiego prawa do uczestniczenia w życiu politycznym w drodze udzielania finansowego wsparcia wybranej partii politycznej.

Naruszenie zasady równości

57. Przyjęcie założenia, że dotowanie partii politycznych (funduszu wyborczego) stanowi element życia politycznego obywateli. prowadzi do wniosku, że ograniczenie zawarte w art. 36a ust. 3 UPP, jak również w art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, należy rozważyć w świetle konstytucyjnej zasady równości. Jak stanowi art. 32 ust. 2 Konstytucji RP: *„Nikt nie może być dyskryminowany w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.”*

58. W ocenie Wnioskodawcy skutkiem obowiązywania kwestionowanych regulacji jest faktyczne wykluczenie możliwości finansowania funduszu wyborczego przez osoby, które nie dysponują rachunkiem bankowym, przy czym należy podkreślić, że posiadanie rachunku bankowego nie jest prawnym obowiązkiem obywateli. Ograniczenia w zakresie dozwolonych form dokonywania płatności na rzecz komitetu wyborczego (art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej) i funduszu wyborczego (art. 36a ust. 3 UPP) mają z tego powodu skutek dyskryminujący, a tym samym naruszają art. 32 Konstytucji RP (zasada równości).
59. Korzystanie z usług bankowych nie jest rozpowszechnione wśród znacznej części społeczeństwa (np. wśród ludności wiejskiej) ze względu na nierównomierny rozkład sieci placówek bankowych (brak pokrycia obszarów wiejskich), brak edukacji w zakresie obrotu bezgotówkowego, jak również przyzwyczajenia ludności.

VI. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 127 ORDYNACJI WYBORCZEJ Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

60. W art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej została ustanowiona sankcja służąca zabezpieczeniu właściwego wykonania obowiązków związanych z pozyskiwaniem oraz wydatkowaniem środków pieniężnych przez komitety wyborcze, tj. obowiązków określonych w art. 110 ust. 4, art. 111 ust. 1-4, art. 112 ust. 1, art. 113, art. 114 ust. 1 oraz art. 115 Ordynacji wyborczej. W przypadku naruszenia przedmiotowych regulacji korzyści majątkowe przekazane albo przejęte przez komitet wyborczy podlegały przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa podlegająca przepadkowi została zużyta albo utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. O przepadku korzyści majątkowej na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej orzeka w ramach postępowania cywilnego (postępowanie nieprocesowe) Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 127 ust. 2-4 Ordynacji wyborczej).
61. Poniższe uwagi odnoszą się i zachowują aktualność w odniesieniu do przepisu w obu wersjach obowiązujących na przestrzeni lat, tj. do brzmienia obowiązującego od dnia 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w życie) do dnia 09 sierpnia 2002 r. oraz od dnia 10 sierpnia 2002 r. do dnia 01 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy). Ze względu na sposób orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie zgodności przepisów z Konstytucją, w petitum wniosku sformułowano dwa zarzuty (traktując przepis po zmianie, pomimo jej niewielkiego zakresu, jako nowy przepis).

Niekonstytucyjność sankcji określonej w art. 127 Ordynacji wyborczej

62. Artykuł 127 Ordynacji wyborczej jest sprzeczny z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:

- a) zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) poprzez ustanowienie nadmiernie surowej sankcji przepadku korzyści majątkowych w sytuacji, gdy inne dolegliwe sankcje byłyby wystarczające do osiągnięcia celu ustawodawcy w postaci zagwarantowania jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej;
 - b) zasady pluralizmu politycznego poprzez obwarowanie wykonania obowiązków o charakterze technicznym (sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy) sankcją, której zastosowanie może doprowadzić do zakończenia działalności przez partię polityczną, co stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność tworzenia i działania partii politycznych;
 - c) zasady przyzwoitej legislacji (określoności prawa) poprzez nieprecyzyjne określenie obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci przepadku korzyści majątkowej, a tym samym niezdefiniowanie podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej, jak również braku rozstrzygnięcia co do natury przepadku, co rodzi poważne wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa;
 - d) zasady winy poprzez całkowite pominięcie stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, co uniemożliwia jej miarkowanie;
 - e) standardu konstytucyjnego, zgodnie z którym przepadek korzyści majątkowych może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu poprzez zastosowanie niewłaściwego trybu postępowania, pominięcie etapu dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przypadkiem i umożliwienie zastosowania represji wobec osób, którym nie można postawić zarzutu naganego postępowania.
63. Ponadto, w przypadku uznania, że sankcja określona w art. 127 Ordynacji wyborczej stanowi karę w rozumieniu przepisów karnych, zaś jej zastosowanie element odpowiedzialności karnej, a nie karnoadministracyjnej, przepis ten jest sprzeczny z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:
- a) zasady winy polegające na całkowitym pominięciu stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, co uniemożliwia jej miarkowanie;
 - b) zasady domniemania niewinności poprzez automatyczne zastosowanie sankcji karnej w przypadku stwierdzenia przez sąd naruszenia przepisów wymienionych w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej bez badania okoliczności, w których doszło do ich naruszenia.
64. Ustalenie właściwych wzorców kontroli konstytucyjności art. 127 Ordynacji wyborczej wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii charakteru prawnego sankcji przepadku korzyści majątkowych określonej w tym przepisie. Wyłącznie 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 podobnego wniosku prowadzi analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który rozważania dotyczące konstytucyjności przepisów będących źródłem norm sankcjonujących poprzedza ustaleniem charakteru prawnego kar w nich ustanowionych (np. opłaty manipulacyjnej, kary pieniężnej czy kary przepadku korzyści majątkowej).

Art. 127 Ordynacji wyborczej jako sankcja karnoadministracyjna

65. Analiza konstrukcji prawnej sankcji określonej w art. 127 Ordynacji wyborczej dostarcza racji przemawiających za jej zaliczeniem do kategorii sankcji karnoadministracyjnych. Wnioskowi temu nie przeczy okoliczność, że pociągnięcie do odpowiedzialności karnoadministracyjnej następuje w trybie postępowania administracyjnego, a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01¹⁶, to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Z tego względu nie ma przeszkód, aby za naruszenie określonych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym.
66. O ile kara w rozumieniu przepisów karnych jest stosowana w odniesieniu do sprawcy przestępstwa lub wykroczenia, to kara administracyjna wiąże się z niewypełnieniem wymogów formalnych, które są istotne z punktu widzenia właściwego funkcjonowania życia społecznego. Różnica ta prowadzi do wyraźnego odróżnienia od siebie funkcji sankcji karnych (funkcja represyjna) oraz administracyjnych (funkcja prewencyjna, porządkowa i represyjna), co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06¹⁷: *„W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych. W doktrynie tego prawa uważa się, że aby akty administracyjne były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. (...) Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów.”*
67. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność karnoadministracyjna stanowi przykład odpowiedzialności typu represyjno-porządkowego i jest przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach uznanych

¹⁶ OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50.

¹⁷ OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2.

przez państwo za szczególnie istotne.¹⁸ Odpowiedzialność ta jest oparta na zasadzie winy obiektywnej, co oznacza, że nałożenie kary administracyjnej jest wyłącznie skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, zaś ocena stosunku sprawcy do czynu jest w ramach tego reżimu odpowiedzialności irrelevantna. Powyższą charakterystykę odpowiedzialności karnoadministracyjnej należy uzupełnić o dopuszczalność wyznaczania sankcji na zasadzie wymiaru bezwzględnie oznaczonego.

68. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za utrwalony należy uznać pogląd, zgodnie z którym: „(...) *regulacje te [przepisy prawne przewidujące sankcje orzekane w trybie administracyjnym] – szczególnie w zakresie precyzji określenia stanów faktycznych podlegających regulacji oraz precyzji uregulowań dotyczących sankcji – w pełni podlegają wymogom wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji, czyli wymogom wynikającym z art. 2 Konstytucji.*”¹⁹

69. Ponadto, w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06²⁰ Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „*Trybunał konsekwentnie przestrzega zasady, że nakładanie sankcji administracyjnych to materia ustawowa, że władcza ingerencja w prawa i wolności musi być rozważana w odniesieniu do zasady proporcjonalności, że nałożenie sankcji musi podlegać kontroli sądowej.*”

70. Ocena elementów materialnoprawnych sankcji określonej w art. 127 Ordynacji wyborczej z perspektywy wskazanych wyżej standardów konstytucyjnych (zasada demokratycznego państwa prawa, zasada poprawnej legislacji, zasada proporcjonalności) wskazuje jednoznacznie, że przepis ten narusza Konstytucję RP i powinien być mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wyeliminowany z obowiązującego systemu prawnego.

Naruszenie zasady proporcjonalności

71. Sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa (art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

72. Punktem wyjścia dla oceny proporcjonalności sankcji określonej w art. 127 Ordynacji wyborczej powinno być ustalenie celu, do którego realizacji dążył ustawodawca wprowadzając kwestionowany przepis. Nie ulega wątpliwości, że sankcja określona w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej stanowi instrument (karnoadministracyjny lub karny) 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.

¹⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r. (sygn. SK 52/05) OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r. (sygn. P 19/06) OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2.

¹⁹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r. (sygn. K 13/08) OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105.

²⁰ OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2.

73. Skonfrontowanie powyższego celu z rozwiązaniami legislacyjnymi przyjętymi przez ustawodawcę wskazuje, że obowiązek orzeczenia przepadku wszystkich korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy na potrzeby konkretnej kampanii wyborczej, jest dla partii politycznej sankcją dolegliwą w stopniu, który przekracza wymóg konieczności, proporcjonalności sensu stricto oraz dopuszczalności ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym.
74. Sankcja przepadku korzyści majątkowych stanowi ograniczenie, które, choć przydatne (może doprowadzić do pożądanego przez ustawodawcę skutku) nie jest w żadnym przypadku konieczne, aby zapewnić, że przepisy Ordynacji wyborczej odnoszące się do sposobu pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych w toku kampanii wyborczej będą przestrzegane. Należy zauważyć, że kształt gospodarki finansowej partii politycznej jest całkowicie zdeterminowany przez rytm kolejnych wyborów parlamentarnych. Partie polityczne gromadzą, a następnie wydają największą ilość środków pieniężnych w związku z wyborami parlamentarnymi. Środki te co do zasady wielokrotnie przekraczają wydatki na bieżące funkcjonowanie partii politycznej. Z tego względu groźba przepadku choćby części korzyści majątkowych zgromadzonych w związku z prowadzoną kampanią wyborczą stanowi istotne zagrożenie dla interesów majątkowych partii politycznej oraz skuteczny środek przymuszający do respektowania przepisów Ordynacji wyborczej. Kształt instytucji uregulowanej w art. 127 Ordynacji wyborczej umożliwia natomiast wystąpienie sytuacji, gdy w stosunku do partii politycznej zostanie orzeczony przepadek całości korzyści majątkowych zgromadzonych przez komitet wyborczy. Konsekwencją takiego orzeczenia może być – i w większości przypadków będzie – załamanie się gospodarki finansowej partii politycznej i konieczność ograniczenia, zawieszenia czy też zakończenia przez nią działalności publicznej.
75. Oddziaływanie instytucji uregulowanej w art. 127 Ordynacji wyborczej jest tym bardziej dotkliwe, że przepadek następuje już po poniesieniu wydatków na kampanię wyborczą, które komitet wyborczy (partia) ponosi przewidując, że nastąpi ich refundacja. Tak surowa kara byłaby uzasadniona w przypadku np. wystąpienia bardzo poważnych albo uporczywych naruszeń, ale nie w przypadku naruszenia norm o charakterze technicznym (w tym przypadku wystarczyłaby np. grzywna określona kwotowo).
76. O ile więc należy zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym, że: *„Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne [sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości w przypadku naruszenia przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej – przyp. wnioskodawców], co do zasady zasługuje na pełną aprobatę. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tylko tak konsekwentne unormowanie gwarantuje przejrzystość i legalność finansowania wyborów.”*²¹, to potencjalne konsekwencje zastosowania art. 127 Ordynacji wyborczej powodują, że regulacja ta nie mieści się w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności (wymóg konieczności). W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP niezbędne jest odniesienie rozmiarów sankcji do bieżących kosztów działalności partii politycznej lub ustalenie jej górnej granicy.

²¹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. (sygn. P 20/03) OTK ZU nr 7A/2004, poz. 64.

77. Kara administracyjna określona w art. 127 Ordynacji wyborczej jest nie tylko sankcją nie spełniającą wymogu konieczności, ale również sankcją wykraczającą poza warunki wyznaczone przez zasadę proporcjonalności sensu stricto. Należy zauważyć, że orzeczenie kary przypadku korzyści majątkowych przekazanych lub przyjętych przez komitet wyborczy stanowi karę niezwykle surową, która może doprowadzić do faktycznego pozbawienia partii politycznej możliwości prowadzenia działalności statutowej. Tak drastyczna sankcja powinna służyć zabezpieczeniu wykonania obowiązków szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Artykuł 127 Ordynacji wyborczej stanowi przykład regulacji, która w sposób jaskrawy narusza dyrektywę powiązania stopnia dolegliwości sankcji z wagą chronionych z jej wykorzystaniem dóbr prawnych.
78. Mając na uwadze rolę, jaką w ustroju demokratycznym i systemie rządów parlamentarnych pełnią partie polityczne, należy wyrazić wątpliwość, czy sankcja przypadku korzyści majątkowych w kształcie określonym przez art. 127 Ordynacji wyborczej, jest sankcją dopuszczalną w warunkach państwa demokratycznego. Zgodnie z art. 1 ust. 1 UPP partie polityczne stanowią dobrowolne organizacje, których celem jest udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Partie polityczne są niezbędnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, gdyż pozwalają na artykulację zróżnicowanych, a często przeciwstawnych, interesów i dążeń różnych grup społecznych. 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).”*²² Dopuszczanie przez ustawodawcę do sytuacji, w której naruszenie przez komitet wyborczy przepisów o charakterze czysto technicznym (np. art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej wskazującego na możliwość dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą) może skutkować zagrożeniem dla istnienia partii politycznej i wypełniania przez nią zadań publicznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego, należy uznać za działanie sprzeczne z ustanowionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymogiem dopuszczalności ograniczenia w demokratycznym państwie.

Naruszenie zasady pluralizmu politycznego

79. Sankcja przypadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa (art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) narusza zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP).
80. Zasada pluralizmu politycznego, której istotą jest swoboda tworzenia i działania partii politycznych, ma podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślany jest również

²² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 67.

ściśły związek, jaki zachodzi pomiędzy tą zasadą a zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą zwierzchnictwa narodu (art. 4 Konstytucji RP) oraz zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP)²³. W tym miejscu warto zacytować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09²⁴, w którym wskazano na obowiązki władz publicznych związane z realizacją zasady pluralizmu politycznego: „Z omawianej zasady [pluralizmu politycznego – przyp. wnioskodawców], adresowanej do władz państwowych, z legislatywą na czele, jak w wypadku każdej innej konstytucyjnej zasady ustrojowej, wynika obowiązek organów państwowych kreowania przesłanek tworzenia i nieskrępowanego działania wielu partii politycznych – odpowiednio do woli obywateli angażujących się w ich organizowanie i działanie. Państwo jest obowiązane stwarzać formalne i materialne przesłanki korzystania z tej wolności w formach przewidzianych przez prawo, a w szczególności ustanawiać przepisy niedopuszczające do arbitralnego ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych.”

81. Zasada pluralizmu politycznego znajduje swoją praktyczną realizację w toku rywalizacji między sobą wielu równoprawnych partii politycznych, które ubiegają się o poparcie społeczne w ramach procedur wyborczych. Skuteczne wypełnianie przez partie polityczne ich zadań publicznych wymaga uczestnictwa w wyborach, co w sposób nierozzerwalny łączy się z prowadzeniem kampanii wyborczej i popularyzacją w jej toku programu wyborczego celem osiągnięcia wyniku umożliwiającego partii sprawowanie władzy. Jak trafnie wskazał L. Garlicki: „Jest to [kampania wyborcza – przyp. wnioskodawców] nieodłączna część każdego pluralistycznego systemu politycznego i każde ugrupowanie prowadzi ją w sposób ciągły, starając się pozyskać dla siebie sympatię opinii publicznej, a zarazem pozbawić tej sympatii ugrupowania i polityków konkurencyjnych.”²⁵ Dopiero uzyskanie przez partię polityczną odpowiedniej reprezentacji parlamentarnej pozwala jej realnie wpływać na kształtowanie polityki państwa. Istnienie sankcji przepadku korzyści majątkowych w kształcie określonym w art. 127 Ordynacji wyborczej powoduje, że każda próba realizacji przez partię polityczną swoich statutowych zadań (udział w wyborach) może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia działalności i to nawet w przypadku naruszenia regulacji dotyczących technicznych aspektów procesu gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez komitet wyborczy. Skoro istnieją mniej dolegliwe środki prawne, które stanowiłyby gwarancję realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, regulację art. 127 Ordynacji wyborczej należy uznać za środek nadmiernie ingerujący z konstytucyjnie gwarantowaną swobodę tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP).

²³ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 marca 2000 r. (sygn. Pp 1/99) OTK ZU nr 2/2000 poz. 58, z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. K 25/03) OTK ZU nr 11A/2004 poz. 116.

²⁴ OTK ZU nr 1/A/2010 poz. 3.

²⁵ . Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2006, s. 171.

Naruszenie zasad przyzwoitej legislacji przez materialnoprawne elementy regulacji art. 127 Ordynacji wyborczej

82. Sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa (art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) narusza w zakresie elementów materialnoprawnych zasadę przyzwoitej legislacji (określoności prawa) wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

83. Trwałym elementem dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego jest stanowisko, zgodnie z którym na zasadę państwa prawnego składają się reguły stanowienia prawa nazywane regułami poprawnej legislacji, w tym zasada określoności prawa. Treścią przedmiotowej zasady jest postulat, aby ustawodawca formułował przepisy prawne sposób na tyle jasny, aby ich adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania²⁶. Zasada określoności prawa pełni szczególną rolę w procesie oceny konstytucyjności przepisów represyjnych, w tym przepisów karnoadministracyjnych. W odniesieniu do tej grupy przepisów ustawodawca jest zobowiązany do zachowania szczególnej precyzji w zakresie określania przesłanek odpowiedzialności tj. stanów faktycznych podlegających regulacji oraz adresatów obowiązanych do podjęcia lub zaniechania określonych działań, jak również precyzji uregulowań dotyczących sankcji.

84. W niniejszym wniosku w sposób wyczerpujący uzasadniono twierdzenie, że grupa przepisów Ordynacji wyborczej dotycząca finansowania kampanii wyborczej nie spełnia standardów konstytucyjnych w zakresie poprawności legislacyjnej, co pociąga za sobą niezgodność tych przepisów z zasadą państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią źródło obowiązków, których wykonanie jest zabezpieczone sankcją określoną w art. 127 Ordynacji wyborczej, co oznacza, że wskazują na stany faktyczne powodujące konieczność orzeczenia przez sąd przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości. Ze względu na istnienie powyższego związku następstwem uznania niekonstytucyjności przepisów sankcjonowanych musi być uznanie niekonstytucyjności przepisów sankcjonujących.

Naruszenie zasad przyzwoitej legislacji przez elementy proceduralne regulacji art. 127 Ordynacji wyborczej

85. Sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa (art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) narusza w zakresie elementów procesowych zasadę przyzwoitej legislacji (określoności prawa) wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Ustanawiając sankcję przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości ustawodawca nie rozstrzygnął podstawowej kwestii charakteru orzeczenia w przedmiocie przepadku. Wykładnia odwołująca się do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego natrafia na istotne wątpliwości, które nie

²⁶ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 64; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. (sygn. K 7/99) OTK ZU 1/2000, poz. 2.

pozwalają jednoznacznie ustalić, czy orzeczenie sądu w przedmiocie przypadku może mieć charakter deklaracyjny, czy też musi mieć charakter konstytutywny.

86. Z jednej strony można argumentować, że orzeczenie ma charakter deklaracyjny, gdyż zmierza wyłącznie do nałożenia sankcji karnoadministracyjnej. Stanowisko to znajduje oparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03²⁷: *„Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w opisie mechanizmu przewidzianego w art. 84d ordynacji istotne znaczenie ma też analiza natury prawnej przypadku i trybu orzekania o nim. Punktem wyjścia musi być sformułowanie ustawy „korzyści majątkowe (...) podlegają przypadkowi” oraz „przypadkowi podlega jej równowartość”. Trybunał podkreśla, że użycie w obu przypadkach trybu oznajmującego „podlega przypadkowi” oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa. Innymi słowy: przypadek następuje ex lege. Z kolei tego rodzaju sankcja występująca z mocy samego prawa, działa na ogół ex tunc, to jest – w chwili ziszczenia niezgodnego z prawem stanu faktycznego. W sytuacjach gdy ustawodawca przewiduje wystąpienie określonych skutków prawnych z mocy samego prawa, rola sądu orzekającego sprowadza się do stwierdzenia, że ziszczy się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku. Orzeczenie sądu ma charakter deklaracyjny.”* Należy przy tym podkreślić, że powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie ustalenia przypadku w danym stanie faktycznym, a nie obejmuje już sytuacji określenia podmiotu, który będzie z tytułu przypadku obciążony finansowo.
87. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dostarcza również argumentów na rzecz twierdzenia, że orzeczenie, o którym mowa w art. 127 Ordynacji wyborczej, musi mieć charakter konstytutywny. O takiej kwalifikacji orzeczenia przesądza przede wszystkim sankcja, która jest tym orzeczeniem nakładana oraz konieczność, aby tryb jej nakładania odpowiadał wzorcowi konstytucyjności określonemu w art. 46 Konstytucji RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06²⁸: *„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 (zob. wyroki TK z: 6 października 1998 r., sygn. K 36/97, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65; 17 kwietnia 2000 r., sygn. SK 28/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 88; 16 stycznia 2001 r., sygn. P 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 1, 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU 3/A/2004, poz. 20).”*
88. Przekazanie orzekania o przypadku rzeczy wyłącznej kompetencji sądowej ma zapewnić jednostce ochronę przed arbitralnością organów administracji publicznej. W konsekwencji oznacza to, że nie do przyjęcia jest sytuacja, w której pozbawienie własności rzeczy następuje w wyniku spełnienia wyłącznie przesłanek formalnych określonych ustawowo, a orzeczenie w tym przedmiocie przez sąd ma charakter jedynie

²⁷ OTK ZU 7A/2004, poz. 64.

²⁸ OTK ZU nr 5A/2008, poz. 76.

deklaratoryjny. Udział sądu nie może bowiem sprowadzać się wyłącznie do niejako automatycznego orzekania o pozbawieniu własności. Jest to niezgodne z celem wprowadzonego wymogu, jakim było zapewnienie sprawiedliwego i wnikliwego rozpatrzenia sprawy, co jest możliwe tylko przy dokonaniu przez sąd merytorycznej oceny sprawy. Jest zatem rzeczą oczywistą, że sąd, orzekając o przepadku rzeczy, powinien zbadać merytorycznie wszystkie aspekty takiej sprawy. Tym samym jego orzeczenie winno mieć charakter konstytutywny. Przepadek rzeczy może bowiem być orzeczony przez sąd dopiero w kończącym sprawę, prawomocnym rozstrzygnięciu.

89. Istnienie wątpliwości co do charakteru prawnego orzeczenia w sprawie przepadku korzyści majątkowych może w istotny sposób rzutować na wykładnię przepisów regulujących tryb nakładania tej sankcji, jak również na poziom ochrony praw uczestników postępowania w przedmiocie przepadku. Sytuację taką należy postrzegać jako naruszenie zasady prawidłowej legislacji (określoności prawa), która stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Naruszenie zasady winy

90. Sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa (art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) narusza zasadę winy (art. 42 Konstytucji RP).
91. Zgodnie z zasadą winy, pociągnięcie określonego podmiotu do odpowiedzialności z tytułu popełnienia czynu zabronionego wymaga zaistnienia po jego stronie osobistej zarzucalności czynu (winy), w tym m.in. określonej więzi psychicznej między sprawcą a czynem. Mimo iż głównym obszarem zastosowania zasady winy są przepisy regulujące odpowiedzialność karną osób fizycznych, należy podkreślić, że art. 42 Konstytucji RP stanowi również właściwy wzorzec kontroli konstytucyjności art. 127 Ordynacji wyborczej.
92. Konieczność dostosowania warunków odpowiedzialności karnoadministracyjnej do wymagań określonych w art. 42 Konstytucji RP została wielokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03²⁹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *„Odpowiedzialność karna jest tylko jedną z form odpowiedzialności, w związku z którą stosowane są środki o charakterze represyjnym. Ustawodawcy polskiemu znane są także inne formy postępowań o charakterze represyjnym, które nie są postępowaniami karnymi, i - co istotne - prowadzić je mogą (w początkowej przynajmniej fazie) organy niebędące sądami (...). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjne pojęcie "odpowiedzialności karnej" ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia "odpowiedzialność karna" nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji (...). (...) należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42*

²⁹ OTK ZU 10/A/2004, poz. 103.

Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”.

93. W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że: *„niedopuszczalne jest stosowanie środków o charakterze represyjnym (penalnym) wobec podmiotu, któremu nie można zarzucić naruszenia prawa, choćby w postaci zaniechania obowiązkowych działań, które mogły zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Czysto obiektywna odpowiedzialność represyjna, oparta wyłącznie na fakcie odniesienia przez dany podmiot zbiorowy korzyści (lub na możliwości odniesienia takiej korzyści), wykracza poza standardy stanowienia prawa represyjnego w państwie prawa (...). Konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym”.*
94. Trybunał Konstytucyjny wskazał wyraźnie na konieczność stosowania art. 42 Konstytucji RP w sytuacji, gdy orzekana jest kara przepadku. W wyroku z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *„Ponieważ przepadek oznacza pewną formę represji, słuszny jest postulat stosowania przy jego orzekaniu zasad przewidzianych w art. 42 Konstytucji. (...) Zasady nie należy stosować wprost do przepadku z art. 84d ordynacji. Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, że w sytuacji gdy przepis przewiduje istotną dolegliwość majątkową, konieczne jest sprecyzowanie przynajmniej podmiotu, którego ma ona dotyczyć, i przesłanek, od których jej stosowanie jest uzależnione. Nawet w przypadkach, gdy przepadek służy jedynie pozbawieniu korzyści uzyskanej niezgodnie z prawem, a zatem nie ma charakteru czysto represyjnego, ustawodawca uzależnia orzeczenie go od okoliczności podmiotowych.”*
95. Przeszkody do przyjęcia, że art. 42 Konstytucji RP stanowi odpowiedni wzorzec kontroli konstytucyjności art. 127 Ordynacji wyborczej nie stanowi również okoliczność, że podmiotem, na który może być nałożona sankcja przepadku korzyści majątkowych, jest partia polityczna. Trybunał Konstytucyjny przyjął bowiem, że stosowanie art. 42 Konstytucji RP jest konieczne także w odniesieniu do podmiotów zbiorowych ponoszących odpowiedzialność represyjną przewidzianą w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁰.
96. Artykuł 127 Ordynacji wyborczej narusza standardy ustanowione w art. 42 Konstytucji RP, gdyż zakłada możliwość poniesienia dotkliwej kary finansowej niezależnie od jakichkolwiek okoliczności podmiotowych. Do orzeczenia przepadku korzyści majątkowych nie jest konieczne zbadanie przyczyn, dla których osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową komitetu wyborczego nie dopełniły ciężących na nich obowiązków, co spowodowało pociągnięcie partii politycznej do odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Z perspektywy art. 127 Ordynacji wyborczej nieistotne jest, czy

³⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r. (K 18/03) OTK ZU 10/A/2004, poz. 103.

do naruszenia przepisów doszło wskutek działania nieumyślnego czy umyślnego, jak również, czy było to następstwem działania uporczywego i planowego czy jednostkowej pomyłki. Sytuację taką należy postrzegać jako niezgodną ze standardem dotyczącym przesłanek nakładania przez państwo represji w stosunku do jednostek (art. 42 Konstytucji RP).

Naruszenie art. 46 Konstytucji RP

97. Sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa (art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) narusza standard konstytucyjny, zgodnie z którym przepadek korzyści majątkowych może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (art. 46 Konstytucji RP).

98. Zgodnie z art. 127 ust. 4 Ordynacji wyborczej, postępowanie w sprawie przepadku korzyści majątkowej toczy się według przepisów o postępowaniu nieprocesowym. W nauce procesu cywilnego wskazuje się, że postępowanie nieprocesowe, choć stanowi tak jak proces postępowanie rozpoznawcze, nie służy rozstrzygnięciu sporów majątkowych. W wyroku odnoszącym się do kary przepadku orzekanej w postępowaniu nieprocesowym³¹ Trybunał Konstytucyjny kategorię wykluczył możliwość przyjęcia przez ustawodawcę takiej drogi postępowania: *„Sankcja przepadku ma charakter obligatoryjny i jej orzeczenie nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych okoliczności, poza odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego. O ile jednak tryb ten jest odpowiedni do stwierdzenia, że – z mocy samego prawa – wystąpił przepadek korzyści lub jej równowartości, o tyle jest on całkowicie nieadekwatny do orzekania o tym, kogo obciąży obowiązek zwrotu Skarbowi Państwa równowartości, z którego majątku będzie ewentualnie prowadzona egzekucja tejże sumy.”*

99. Mimo iż orzeczenie przepadku korzyści majątkowych następuje na podstawie orzeczenia sądu (art. 127 ust. 2 Ordynacji wyborczej), to orzeczenie to nie stanowi „prawomocnego orzeczenia sądu”, o którym mowa w art. 46 Konstytucji RP. Orzeczenie to nie jest bowiem następstwem przeprowadzenia odpowiedniego do przedmiotu sprawy postępowania.

Niekonstytucyjność sankcji określonej w art. 127 Ordynacji wyborczej w przypadku uznania jej za sankcję karną

100. W przypadku uznania, że sankcja określona w art. 127 Ordynacji wyborczej ma charakter karny, zaś odpowiedzialność z tego przepisu wynikająca stanowi element odpowiedzialności karnej, konieczne stałoby się zastosowanie w procesie oceny konstytucyjności art. 127 Ordynacji wyborczej wprost zasad określonych w art. 42 Konstytucji RP.

³¹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. (sygn. P 20/03) OTK ZU 7A/2004, poz. 64.

101. Potrzeba taka uzasadniona jest przede wszystkim materialnoprawnymi cechami sankcji przepadku korzyści majątkowych, jak również jej dolegliwością. Ocena unormowań Ordynacji wyborczej z tej perspektywy wskazuje, że przedmiotowa sankcja nie odpowiada w pełni charakterystyce kar administracyjnych sformułowanej przez doktrynę prawa administracyjnego i orzecznictwo sądowe.
102. Mając na uwadze standardy konstytucyjne, których źródłem jest art. 42 Konstytucji RP, należy wskazać, że regulacja art. 127 Ordynacji wyborczej nie uwzględnia wymagań wynikających z zasady winy oraz zasady domniemania niewinności.
103. Odnosząc się do zasady winy należy w tym miejscu powtórzyć uwagi zawarte w punktach 90 i następnym powyżej i podkreślić, że nieuwzględnienie żadnych okoliczności podmiotowych dotyczących sprawcy czynu naruszającego art. 127 Ordynacji wyborczej uniemożliwia miarkowanie sankcji i jest sprzeczne z podstawowymi dyrektywami wymiaru kary w ramach odpowiedzialności karnej. Należy również stwierdzić, że kara przepadku korzyści majątkowych zabezpiecza wykonanie obowiązków, które w różnym stopniu przyczyniają się do zagwarantowania jawności finansowania kampanii wyborczej. Brak powiązania dolegliwości kary z wagą chronionego interesu publicznego również nie odpowiada powszechnie aprobowanym poglądom dotyczącym zasad penalizacji określonych zachowań.
104. Ocena art. 127 Ordynacji wyborczej z perspektywy art. 42 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że przepis ten narusza zasadę domniemania niewinności. Orzeczenie przepadku korzyści majątkowych, choć następuje w postępowaniu sądowym, jest bezpośrednią konsekwencją zakwestionowania przez organ wyborczy sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Rozstrzygnięcie organu wyborczego w przedmiocie sprawozdania finansowego stwarza swego rodzaju prejudykat, który w sposób istotny wpływa na decyzję sądu odnośnie do odpowiedzialności majątkowej partii politycznej. Istnienie takiego prejudykatu jest nie do pogodzenia z zasadą domniemania niewinności, która wymaga ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości winy danego podmiotu przed zastosowaniem w stosunku do niego sankcji karnej.

VII. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 126 ORDYNACJI WYBORCZEJ Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

105. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 1 stycznia 2002 r.: „*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.*” Z kolei zgodnie z art. 126 ust. 2 Ordynacji wyborczej w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 1 stycznia 2002 r.: „*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.” Przepisy w tym brzmieniu obowiązywały w czasie wyborów do Sejmu i Senatu, które odbyły się w dniu 23 września 2001 r. Na podstawie tych przepisów jedna z partii politycznych (Polskie Stronnictwo Ludowe) utraciła prawo do całości dotacji oraz subwencji za lata 2002-2005.

106. Wskazane przepisy zostały zmienione w dniu 1 stycznia 2002 r.³² Sankcje określone w dotychczasowych przepisach ograniczono w ten sposób, że w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania wyborczego, komitet wyborczy nie tracił całości dotacji oraz subwencji, lecz dotacja i subwencja były jedynie pomniejszane o trzykrotność wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów wskazanych w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. a-d Ordynacji wyborczej, a pomniejszenie to nie mogło przekroczyć w żadnym wypadku 75% dotacji oraz subwencji. Uzasadniając zmianę (zaproponowaną przez Senat), przewodniczący Komisji Finansów Publicznych wyjaśnił: *“Poseł Mieczysław Czerniawski /SLD/: Chciałbym tylko zwrócić uwagę na to, że w obecnym zapisie w Ordynacji wyborczej jest kategorię sformułowanie, że jeżeli Państwowa Komisja Wyborcza stwierdzi nawet najmniejszy błąd, może pozbawić każdą partię dotacji i subwencji w 100%. Senat proponuje, żeby Państwowa Komisja Wyborcza, jeżeli stwierdzi, iż jakąś kwotę wydano z naruszeniem przepisów ustawowych, mogła potrącić kwotę stanowiącą trzykrotność wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Poza tym, w poprawce nr 3, w art. 126 ust. 3 Senat proponuje, żeby pomniejszenie wysokości dotacji lub subwencji nie mogło przekroczyć 75% przyznanej i należnej subwencji lub dotacji. Tak więc każdej partii pozostawia się minimum środków na normalną działalność. Czy są pytania w tej sprawie? Nie ma pytań. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem poprawek nr 3 i 6? Stwierdzam, że Komisja 26 głosami za, przy 2 przeciwnych i 3 wstrzymujących się pozytywnie zaopiniowała te poprawki.”*³³

107. Artykuł 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej jest sprzeczny z art. 31 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji RP Konstytucji RP ze względu na naruszenie:

- a) zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) poprzez ustanowienie nadmiernie surowej sankcji w sytuacji, gdy obowiązek, którego wykonanie dana sankcja zabezpiecza jest już obwarowany innymi surowymi sankcjami;

³² Na mocy 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).

³³ Por. Stenogram z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 17) z dnia 21 grudnia 2001 r. (Biuletyn nr 194/IV).

- b) zasady pluralizmu politycznego polegające na obwarowaniu wykonania obowiązków o charakterze technicznym (sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy) sankcją, której zastosowanie może doprowadzić do zakończenia działalności przez partię polityczną, co stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność tworzenia i działania partii politycznych;
 - c) zasady przyzwoitej legislacji (określoności prawa) polegające na nieprecyzyjnym określeniu obowiązków, których naruszenie aktualizuje sankcję w postaci utraty dotacji i subwencji, a tym samym niezdefiniowaniu podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej, jak również braku rozstrzygnięcia co do natury przypadku, co rodzi poważne wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa;
 - d) zasady winy polegające na całkowitym pominięciu stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, co uniemożliwia jej miarkowanie.
108. Niekonstytucyjność art. 126 Ordynacji wyborczej wiąże się z faktem, że naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na potrzeby kampanii wyborczej jest już przedmiotem innej regulacji represyjnej. Skumulowanie się sankcji określonej w art. 126 i 127 Ordynacji wyborczej może doprowadzić do sytuacji, w której zagrożone byłoby dalsze istnienie partii politycznej. Z tego względu zarzuty sformułowane wyżej w stosunku do sankcji z art. 127 Ordynacji wyborczej należy w całości powtórzyć również w odniesieniu do przepisów kwestionowanych w niniejszym punkcie wniosku.

Naruszenie zasady proporcjonalności

109. Sankcja utraty dotacji podmiotowej oraz subwencji (art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej) narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP).
110. Punktem wyjścia dla oceny proporcjonalności sankcji określonej w art. 126 Ordynacji wyborczej powinno być ustalenie celu, do którego realizacji dążył ustawodawca wprowadzając kwestionowany przepis. Wydaje się, że sankcja określona w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej 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. Należy jednak wskazać, że z uwagi na dolegliwość sankcji określonej w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej jej funkcja represyjna (skierowanie dolegliwości do dóbr majątkowych osoby naruszającej normy sankcjonowane) zdecydowanie przeważa nad jej funkcją gwarancyjną (zabezpieczenie realizacji przepisów sankcjonowanych). Okoliczność ta powoduje, że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności sformułowany pod adresem art. 127 Ordynacji wyborczej jest tym bardziej uzasadniony w odniesieniu do regulacji art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej.

111. Skonfrontowanie powyższego celu regulacji z rozwiązaniami legislacyjnymi przyjętymi przez ustawodawcę wskazuje, że automatyczna utrata całej dotacji i całej subwencji przez partię polityczną jest sankcją dolegliwą w stopniu, który przekracza wymóg konieczności, proporcjonalności sensu stricto oraz dopuszczalności ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym.
112. Sankcja utraty całej dotacji i całej subwencji przez partię polityczną nie jest w żadnym przypadku konieczna, aby zapewnić, że przepisy Ordynacji wyborczej odnoszące się do sposobu pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych w toku kampanii wyborczej będą przestrzegane. Należy zauważyć, że kształt gospodarki finansowej partii politycznej jest całkowicie zdeterminowany przez rytm kolejnych wyborów parlamentarnych. Partie polityczne gromadzą, a następnie wydatkują największą ilość środków pieniężnych w związku z wyborami parlamentarnymi. Środki te co do zasady wielokrotnie przekraczają wydatki na bieżące funkcjonowanie partii politycznej. Z tego względu groźba utraty choćby części tych środków stanowi istotne zagrożenie dla interesów majątkowych partii politycznej oraz skuteczny środek przymuszający do respektowania przepisów Ordynacji wyborczej. Kształt instytucji uregulowanej w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej umożliwia natomiast wystąpienie sytuacji, gdy partia polityczna dotknięta już sankcją przypadku korzyści majątkowych przekazanych albo przejętych przez komitet wyborczy (art. 127 Ordynacji wyborczej) pozbawiona zostanie dodatkowo najważniejszego źródła przychodów w postaci dotacji podmiotowej oraz subwencji. Każda z wymienionych sankcji osobno może doprowadzić do załamania się gospodarki finansowej partii politycznej. Ich skumulowanie doprowadzi zaś w sposób nieuchronny do konieczności ograniczenia, zawieszenia lub zakończenia działalności publicznej przez partię polityczną. Potencjalne konsekwencje zastosowania art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej powodują, że regulacja ta nie mieści się w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności (wymóg konieczności).
113. Kumulowanie odpowiedzialności stanowi przykład naruszenia zasady proporcjonalności wkroczenia w dobra prawnie chronione. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 września 2007 r. w celu zagwarantowania przestrzegania przepisów ustawodawca nie może stosować: „(...) sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych.” W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że niedopuszczalne jest kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnoskarbowej, gdyż stanowi to wyraz nie tylko nadmiernego fiskalizmu, ale także braku proporcjonalności. Do podobnych wniosków należy dojść w przypadku łącznego rozpatrywania sankcji określonych w art. 127 oraz art. 126 Ordynacji wyborczej i to niezależnie od ostatecznego ich przyporządkowania do dziedziny odpowiedzialności karnoadministracyjnej lub karnej, co, jak wskazano wyżej, jest kwestią sporną.
114. Należy zwrócić uwagę, że skutek zastosowania tak dotkliwych sankcji finansowych skutecznie zostaje ograniczona pula środków, które będą mogły być przeznaczone przez partię wyborczą na finansowanie jej udziału w kolejnych wyborach parlamentarnych lub

samorządowych. Partie polityczne, które nie będą pozbawione dostępu do przychodów w postaci dotacji oraz subwencji będą znajdować się w trakcie wyborów w nieporównanie lepszej sytuacji, co dodatkowo budzi wątpliwości co do konstytucyjności art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej z punktu widzenia zasady równości oraz zasady pluralizmu politycznego.

115. Kara określona w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej jest nie tylko sankcją nie spełniającą wymogu konieczności, ale również sankcją wykraczającą poza warunki wyznaczone przez zasadę proporcjonalności sensu stricto. Należy zauważyć, że orzeczenie kary utraty całej dotacji i całej subwencji stanowiła karę niezwykle surową, która mogła doprowadzić do faktycznego pozbawienia partii politycznej możliwości prowadzenia działalności statutowej. Tak drastyczna sankcja powinna służyć zabezpieczeniu wykonania obowiązków szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Artykuł 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej stanowił przykład regulacji, która w sposób jaskrawy narusza dyrektywę powiązania stopnia dolegliwości sankcji z wagą chronionych z jej wykorzystaniem dóbr prawnych.
116. Mając na uwadze rolę, jaką w ustroju demokratycznym i systemie rządów parlamentarnych pełnią partie polityczne, należy wyrazić wątpliwość czy sankcja przypadku korzyści majątkowych w kształcie określonym przez art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, jest sankcją dopuszczalną w warunkach państwa demokratycznego. Kwestionowana regulacja jest również wątpliwa w świetle zasady społeczeństwa obywatelskiego, która zakłada, że: *„Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca.”*³⁴ Adresatem sankcji określonej w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej jest partia polityczna, ale sankcja ta może pośrednio dotknąć również każdego obywatela, który przez przynależność do ukaranej partii politycznej uczestniczył w życiu politycznym.
117. Powyższe okoliczności wskazują, że dopuszczanie przez ustawodawcę do sytuacji, w której naruszenie przez komitet wyborczy przepisów o charakterze czysto technicznym (np. art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej wskazującego na możliwość dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą) może skutkować zagrożeniem dla istnienia partii politycznej i wypełniania przez nią zadań publicznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego, należy uznać za działanie sprzeczne z ustanowionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymogiem dopuszczalności ograniczenia w demokratycznym państwie.
118. Należy zauważyć, że ustawodawca pośrednio potwierdził, choć tylko incydentalnie i w odniesieniu do jednych wyborów, nadmiernie represyjny charakter kumulatywnego zastosowania sankcji określonych w art. 126 i art. 127 Ordynacji wyborczej. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do

³⁴ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 66.

rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 127, poz. 1089) w przypadku odrzucenia sprawozdania za 2001 r. partii politycznej, która uzyskała prawo do subwencji nie stosuje się przepisu art. 38d UPP określającego trzyletni termin utraty prawa do subwencji zaś subwencja na 2002 r. wypłacona zostaje w kwocie pomniejszonej o 30%. Leszek Garlicki określił powyższą zmianę, jako: „szczególnego rodzaju amnestię”³⁵. Mimo iż materiały dokumentujące przebieg procesu legislacyjnego nie pozwalają na ustalenie, jakimi racjami kierowali się posłowie wprowadzając powyższy przepis, wydaje się, że istotne znaczenie miał wzgląd na znaczną represyjność kwestionowanej regulacji.

Naruszenie zasady pluralizmu politycznego

119. Sankcja utraty całej dotacji i całej subwencji przez partię polityczną narusza zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP).
120. Zasada pluralizmu politycznego, której istotą jest swoboda tworzenia i działania partii politycznych, ma podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślany jest również ścisły związek, jaki zachodzi pomiędzy tą zasadą a zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą zwierzchnictwa narodu (art. 4 Konstytucji RP) oraz zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP)³⁶. Jak wskazano w punkcie 81 powyżej zasada pluralizmu politycznego znajduje swoją praktyczną realizację w toku rywalizacji między sobą wielu równoprawnych partii politycznych, które ubiegają się o poparcie społeczne w ramach procedur wyborczych. Skuteczne wypełnianie przez partie polityczne ich zadań publicznych wymaga uczestnictwa w wyborach, co w sposób nierozzerwalny łączy się z prowadzeniem kampanii wyborczej i popularyzacją w jej toku programu wyborczego celem osiągnięcia wyniku umożliwiającego partii sprawowanie władzy. Dopiero uzyskanie przez partię polityczną odpowiedniej reprezentacji parlamentarnej pozwala jej realnie wpływać na kształtowanie polityki państwa. Istnienie sankcji utraty przez partię polityczną całej dotacji i całej subwencji powoduje, że każda próba realizacji przez partię polityczną swoich statutowych zadań (przez udział w wyborach) może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia jej działalności i to nawet w przypadku naruszenia regulacji dotyczących technicznych aspektów procesu gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez komitet wyborczy. Skoro istnieją mniej dolegliwe środki prawne, które stanowiłyby gwarancję realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, regulację art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej należy uznać za środek nadmiernie ingerujący z konstytucyjnie gwarantowaną swobodę tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP).

³⁵ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 173.

³⁶ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 marca 2000 r. sygn. akt Pp 1/99) OTK ZU nr 2/2000 poz. 58, z dnia 14 grudnia 2004 r. sygn. akt K 25/03 OTK ZU nr 11A/2004 poz. 116.

Naruszenie zasad przyzwoitej legislacji

121. Sankcja utraty dotacji i subwencji (art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej) narusza zasadę przyzwoitej legislacji (określoności prawa) wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.
122. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego treścią zasady określoności prawa jest postulat, zgodnie z którym przepisy prawne powinny być formułowane w sposób na tyle jasny, aby ich adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania³⁷. Jak wskazano powyżej, zasada określoności prawa pełni szczególną rolę w ramach oceny konstytucyjności przepisów represyjnych. W zakresie prawa karnego obowiązuje zasada określoności (przejrzystości) zakazu karnego (*nullum crimen sine lege certa*), która to zasada oznacza, że: „*opis przestępstwa musi być maksymalnie dokładny. (...) Ustawodawca musi na tyle precyzyjnie określić cechy czynu zabronionego, aby z jednej strony można było odróżnić czyny zabronione od tych, które zabronione nie są, zaś z drugiej strony, aby można było odróżnić poszczególne typy czynów zabronionych od siebie; (...)*”³⁸ Ze względu na charakter przepisów karnoadministracyjnych, które ustanawiają sankcje, a tym samym zezwalają na władczą ingerencję w dobra prawnie chronione, podobne wymagania należy stawiać pod ich adresem. Oznacza to, że w odniesieniu do tej grupy przepisów ustawodawca jest zobowiązany do zachowania szczególnej precyzji w zakresie określania przesłanek odpowiedzialności tj. stanów faktycznych podlegających regulacji oraz adresatów obowiązanych do podjęcia lub zaniechania określonych działań, jak również precyzji uregulowań dotyczących sankcji.
123. W niniejszym wniosku (punkty III i IV powyżej) w sposób wyczerpujący uzasadniono twierdzenie, że grupa przepisów Ordynacji wyborczej dotycząca finansowania kampanii wyborczej nie spełnia standardów konstytucyjnych w zakresie poprawności legislacyjnej, co pociąga za sobą ich niezgodność z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Przepisy te stanowią źródło obowiązków, których wykonanie jest zabezpieczone sankcją określoną w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, co oznacza, że wskazują na stany faktyczne, z którymi wiąże się utrata przez partię polityczną dotacji oraz subwencji.
124. Ze względu na istnienie powyższego związku następstw uznania niekonstytucyjności przepisów sankcjonowanych musi być uznanie niekonstytucyjności przepisów sankcjonujących.

Naruszenie zasady winy

125. Sankcja utraty całej dotacji i całej subwencji (art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej) narusza zasadę winy (art. 42 Konstytucji RP).

³⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 64; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. (sygn. K 7/99) OTK ZU 1/2000, poz. 2.

³⁸ M. Budyn-Kulik [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna* (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2009, s. 36.

126. Jak wskazano w punkcie 91 powyżej, zasada winy uzależnia możliwość pociągnięcia określonego podmiotu do odpowiedzialności z tytułu popełnienia czynu zabronionego od wystąpienia po jego stronie osobistej zarzucalności czynu. W nauce prawa karnego pogląd ten ujmuje się w ramy tzw. normatywnej teorii winy. Jak wskazuje M. Budyn-Kulik: „Według niej [tj. normatywnej teorii winy – przyp. wnioskodawców] przez winę rozumiemy stawiany sprawcy zarzut, że postąpił niezgodnie z normą.”³⁹ Przyjęcie zasady winy oznacza: „(...) zerwanie z zasadą obiektywnej odpowiedzialności, czy też za tzw. obiektywne następstwa czynu.”⁴⁰ Obszarem, w którym zasada winy jest szczególnie istotna są przepisy regulujące odpowiedzialność karną osób fizycznych, ale należy podkreślić, że art. 42 Konstytucji RP stanowi również właściwy wzorzec konstytucyjności art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej.
127. Zgodnie z ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego warunki odpowiedzialności karnoadministracyjnej powinny być dostosowane do wymagań art. 42 Konstytucji RP. Konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej jest bowiem znacznie szersze niż jego ujęcie przez przepisy prawa karnego materialnego.
128. Odnośnie do konstytucyjnego pojęcia odpowiedzialności karnej Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że: „(...) należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki.”⁴¹ Konieczność oceny art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej w świetle wymagań art. 42 Konstytucji RP wiąże się z faktem, że przepis ten ustanawia surową sankcję majątkową. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03: „(...) w sytuacji gdy przepis przewiduje istotną dolegliwość majątkową, konieczne jest sprecyzowanie przynajmniej podmiotu, którego ma ona dotyczyć, i przesłanek, od których jej stosowanie jest uzależnione.”
129. Jak wykazano już w punkcie 95 powyżej, art. 42 Konstytucji RP stanowi wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów ustanawiających sankcje, które mogą być nałożone na partię polityczną. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że stosowanie art. 42 Konstytucji RP jest konieczne także w odniesieniu do podmiotów zbiorowych ponoszących odpowiedzialność represyjną przewidzianą w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴².
130. Artykuł 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej narusza standardy ustanowione w art. 42 Konstytucji RP, gdyż zakłada możliwość poniesienia bardzo dotkliwej kary finansowej niezależnie od jakichkolwiek okoliczności podmiotowych i w sposób automatyczny. Z perspektywy art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej nieistotne jest czy do naruszenia przepisów doszło wskutek działania nieumyślnego czy umyślnego, jak również czy było

³⁹ M. Budyn-Kulik [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2009, s. 32.*

⁴⁰ P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 1 KK [w:] Kodeks karny. Praktyczny komentarz (red.) M. Mozgawa, Kraków 2006, s. 19.*

⁴¹ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU 10/A/2004, poz. 103.*

⁴² *Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK ZU 10/A/2004, poz. 103.*

to następstwem działania uporczywego i planowego czy jednostkowej pomyłki. Sytuację taką należy postrzegać jako niezgodną ze standardem dotyczącym przestaniek nakładania przez państwo represji w stosunku do jednostek (osób fizycznych), jak również podmiotów zbiorowych (art. 42 Konstytucji RP).

Naruszenie art. 46 Konstytucji RP

131. Sankcja w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do dotacji podmiotowej oraz subwencji (art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej) narusza standard konstytucyjny, zgodnie z którym przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (art. 46 Konstytucji RP).
132. Dotacja oraz subwencja stanowią niezwykle istotne źródło finansowania działalności partii politycznych. Z tego względu postępowanie, w ramach którego może dojść do pozbawienia partii politycznej środków finansowych pochodzących z wymienionych źródeł, powinno być ukształtowane w sposób umożliwiający uwzględnienie indywidualnych okoliczności dotyczących sprawy oraz sprawcy.
133. Dla utraty prawa do dotacji oraz subwencji przez partię polityczną nie jest potrzebne orzeczenie sądu w przedmiocie zastosowania sankcji, o której mowa w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej. Zastosowanie przedmiotowej sankcji następuje automatycznie wraz z orzeczeniem przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości, o których mowa w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej.

Niekonstytucyjność sankcji określonej w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej w przypadku uznania jej charakteru karnego

134. W przypadku uznania, że sankcja określona w art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej ma charakter karny, zaś odpowiedzialność z tego przepisu wynikająca stanowi element odpowiedzialności karnej, konieczne stałoby się zastosowanie w procesie oceny jej konstytucyjności wprost zasad określonych w art. 42 Konstytucji RP.
135. Potrzeba taka uzasadniona jest przede wszystkim materialnoprawnymi cechami sankcji przepadku korzyści majątkowych, jak również jej dolegliwością. Ocena unormowań Ordynacji wyborczej z tej perspektywy wskazuje, że przedmiotowa sankcja nie odpowiada w pełni charakterystyce kar administracyjnych sformułowanej przez doktrynę prawa administracyjnego i orzecznictwo sądowe.
136. Mając na uwadze standardy konstytucyjne, których źródłem jest art. 42 Konstytucji RP należy wskazać, że regulacja art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej nie uwzględnia wymagań wynikających z zasady winy oraz zasady domniemania niewinności.
137. Odnosząc się do zasady winy należy w tym miejscu powtórzyć uwagi zawarte wyżej i podkreślić, że nieuwzględnienie żadnych okoliczności podmiotowych dotyczących sprawcy czynu podlegającego karze na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej

uniemożliwia miarkowanie sankcji i jest sprzeczne z podstawowymi dyrektywami wymiaru kary w ramach odpowiedzialności karnej. Należy również stwierdzić, że kara przepadku korzyści majątkowych zabezpiecza wykonanie obowiązków, które w różnym stopniu przyczyniają się do zagwarantowania jawności finansowania kampanii wyborczej. Brak powiązania dolegliwości kary z wagą chronionego interesu publicznego również nie odpowiada powszechnie aprobowanym poglądom dotyczącym zasad penalizacji określonych zachowań.

138. Ocena art. 126 Ordynacji wyborczej z perspektywy art. 42 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że przepis ten narusza zasadę domniemania niewinności. Utrata prawa do dotacji i subwencji jest bezpośrednią konsekwencją zakwestionowania przez organ wyborczy sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Rozstrzygnięcie organu wyborczego w przedmiocie sprawozdania finansowego kształtuje stan prawny w zakresie odpowiedzialności majątkowej partii politycznej. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z zasadą domniemania niewinności, która wymaga ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości winy danego podmiotu przed zastosowaniem w stosunku do niego sankcji karnej.

VIII. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 130 § 1 KODEKSU WYBORCZEGO Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

139. Zgodnie z art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego odpowiedzialność ponosi jego pełnomocnik finansowy.

Naruszenie zasady proporcjonalności

140. Artykuł 130 § 1 Kodeksu wyborczego jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) w ten sposób, że ustanawia mechanizm odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, który nie jest konieczny do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, jako elementu zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP).
141. Zgodnie z art. 127 § 1 Kodeksu wyborczego: *„Za gospodarę finansową komitetu wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy”*. Ponadto, jak stanowi art. 130 § 2 Kodeksu wyborczego: *„Bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego.”* Na mocy cytowanych przepisów pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego został umocowany do podejmowania decyzji w sprawach finansowych komitetu wyborczego, jak również do sprawowania pełnej nad nimi kontroli. Ustawodawca połączył jednak z powyższym uprawnieniem zagrożenie

nieograniczoną odpowiedzialnością cywilną pełnomocnika finansowego, w przypadku, gdy roszczenia wobec komitetu wyborczego nie zostaną zaspokojone. Przedmiotową odpowiedzialność należy postrzegać jako odpowiedzialność osobistą osoby trzeciej, a nie samego dłużnika, którym jest komitet wyborczy (partia polityczna). Kwestionowany przepis prowadzi tym samym do powstania wyjątkowej w prawie cywilnym sytuacji, gdy odpowiedzialność oraz dług są rozszczerzone podmiotowo. Co do zasady odpowiedzialność jest bowiem korelatem świadczenia, co potwierdza doktryna prawa cywilnego. Jak wskazuje W. Czachórski: „(...) jest regułą, że oba pojęcia „długu” i „odpowiedzialności”, ściśle ze sobą związane w stosunku obligacyjnym, występują łącznie, wyjątkowo może się zdarzyć, że trzeba je rozpatrywać oddzielnie.”⁴³ Podobnie P. Machnikowski przyjmuje, że: „Regułą jest, że odpowiedzialność towarzyszy długowi, a zatem roszczeniom wierzyciela tworzącym jego wierzytelność towarzyszą kompetencje do ich dochodzenia w procesie.”⁴⁴ Odpowiedzialność pełnomocnika finansowego ma charakter majątkowy i nieograniczony, co oznacza, że odpowiada on wobec wierzyciela całym swoim majątkiem teraźniejszym i przyszłym.

142. Należy zauważyć, że ustawodawca przewidział również możliwość pokrycia roszczeń wobec komitetu wyborczego przez samą partię polityczną lub organizację, która utworzyła komitet wyborczy, ale dopiero wówczas, gdy: „(...) z majątku pełnomocnika finansowego nie można pokryć roszczeń komitetu wyborczego.” (art. 130 § 3 in principio Kodeksu wyborczego).

143. W procesie oceny proporcjonalności art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego konieczne jest zidentyfikowanie interesu publicznego, którego realizacji służy nałożenie na obywatela obowiązku w postaci konieczności poniesienia odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania komitetu wyborczego. Stwierdzenie, czy w odniesieniu do kwestionowanej regulacji zostały spełnione warunki konstytucyjności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tj. wymogi przydatności, konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto, nie może bowiem nastąpić bez ustalenia celu regulacji, który to cel stanowił uzasadnienie dla władczej ingerencji w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw albo nałożenia obowiązków na obywatela. Jak przypominał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 24/03: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje zgodnie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu.” Warto podkreślić, że proporcjonalność środka

⁴³ W. Czachórski (red.), A. Brzozowski, M. Saffjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 64.

⁴⁴ P. Machnikowski, *Struktura zobowiązania [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna (t. V) E. Łętowska (red.)*, Warszawa 2006, s. 160.

powinna być uzasadniona celem publicznym mającym podstawę w Konstytucji RP. W wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: *„Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesłanka „ważności” interesu publicznego utożsamiana jest z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że cel regulacji ustawowej powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu.”*

144. *Prima facie* może wydawać się, że celem art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego jest zagwarantowanie przejrzystości oraz właściwej organizacji i sprawozdawczości komitetu wyborczego. Zgodnie z tym założeniem kwestionowana regulacja w sposób pośredni służyłaby realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Wrażenie to jest jednak złudne, gdyż powyższy interes publiczny jest już właściwie zabezpieczony przez szereg obowiązków o charakterze administracyjnym, w tym m.in. obowiązek prowadzenia rejestru kredytów oraz wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 140 § 1 Kodeksu wyborczego), a także obowiązek składania sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu (art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego). Ponadto, pełnomocnik finansowy jest zagrożony odpowiedzialnością karną np. z tytułu naruszenia obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie sprawozdania finansowego o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze albo podania w tym sprawozdaniu nieprawdziwych danych (art. 509 § 1 Kodeksu wyborczego). Wydaje się, że celem art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego nie jest zabezpieczenie interesu o charakterze publicznym, lecz prywatnoprawnych interesów kontrahentów w postaci uniknięcia groźby poniesienia strat ekonomicznych w przypadku niewypłacalności komitetu wyborczego (partii politycznej).

145. Już sama identyfikacja chronionego interesu może nasuwać wątpliwości co do konstytucyjności przepisów nakładających na pełnomocnika finansowego potencjalnie bardzo dotkliwą odpowiedzialność majątkową. Należy pamiętać, że w toku kampanii wyborczej komitety wyborcze wydatkują na agitację znaczne środki finansowe, jak również zaciągają kredyty oraz inne zobowiązania finansowe. Nie ulega wątpliwości, że suma powyższych zobowiązań zaciąganych przez – z natury dużą – organizację znacznie przekracza możliwości finansowe przeciętnej osoby fizycznej (jednostki). Z tego względu przyjęte rozwiązanie legislacyjne nie spełnia wymogu przydatności, gdyż nie jest w stanie zagwarantować osiągnięcia zakładanego celu. Ponadto, przyjęte rozwiązanie czyni koniecznym zawarcie między pełnomocnikiem finansowym a partią polityczną umowy o zwolnienie dłużnika od obowiązku świadczenia (art. 392 KC). Ustawodawca winien w tym zakresie zastosować bardziej adekwatne i sprawdzone konstrukcje prawne, które byłyby zgodne z wymogami składającymi się na zasadę proporcjonalności.

146. Zastosowana w kwestionowanym przepisie konstrukcja prawna przypomina mechanizm tzw. odpowiedzialności subsydiarnej, który został w sposób kierunkowy⁴⁵ przyjęty w Kodeksie cywilnym w odniesieniu do odpowiedzialności członków ułomnej osoby prawnej⁴⁶ (art. 33¹ § 2 KC), jak również w licznych przepisach szczególnych. W tych przypadkach ciężarem ekonomicznym zadośćuczynienia roszczeniu wierzyciela w pierwszej kolejności zostaje obciążona jednostka organizacyjna, a ewentualnie w drugiej kolejności dopiero osoba fizyczna. W przypadku regulacji art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego kolejność ta została odwrócona, co nie znajduje uzasadnienia w relacjach pomiędzy pełnomocnikiem finansowym a komitetem wyborczym (partią polityczną). Analiza pozycji członków podmiotów, o których mowa w art. 33¹ § 1 KC oraz pełnomocnika finansowego, uzasadnia wniosek wprost przeciwny. Przykładowo, zgodnie z art. 29 § 1 KSH każdy ze współników jawnych jest przedstawicielem ustawowym spółki i ma prawo do reprezentowania spółki (składania i przyjmowania w jej imieniu oświadczeń woli), przy czym prawo powyższe obejmuje wszystkie czynności sądowe i pozasądowe. Rozwiązanie to jest zbieżne z konstrukcją odpowiedzialności subsydiarnej przyjętą w art. 31 § 1 KSH. W przypadku pełnomocnika finansowego mamy natomiast do czynienia z przyznaniem uprawnień o charakterze kontrolnym (konieczność wyrażenia zgody na zaciągnięcia zobowiązania finansowego) oraz wewnątrzorganizacyjnym (prowadzenie gospodarki finansowej komitetu). Przedstawicielem ustawowym komitetu wyborczego jest pełnomocnik wyborczy, który jest uprawniony do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego (art. 86 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego). Tożsamej pozycji w strukturze organizacyjnej komitetu wyborczego nie zajmuje pełnomocnik finansowy.

147. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w świetle wymogów składających się na zasadę proporcjonalności, art. 103 § 1 Kodeksu wyborczego jest niekonstytucyjny. Mając na uwadze ogromną dysproporcję między zobowiązaniami finansowymi komitetu wyborczego oraz środkami, jakimi dysponuje przeciętna osoba fizyczna, jak również fakt, że w systemie prawnym funkcjonują skuteczniejsze mechanizmy ochrony interesów wierzycieli komitetu wyborczego (np. odpowiedzialność subsydiarna), kwestionowany przepis należy uznać za nakładający na obywateli (pełnomocników finansowych) wymagania nieadekwatne i nie znajdujące uzasadnienia w celach regulacji.

IX. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 110 § 7 zd. 2 KODEKSU WYBORCZEGO Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

⁴⁵ E. Gniewek przyjmuje, że ze względu na obowiązywanie przepisów szczególnych regulujących kwestię odpowiedzialności ułomnych osób prawnych przepis art. 33¹ § 2 KC jest jedynie: „ (...) normą kierunkową dla systemowej wykładni obowiązującego prawa i dla przyszłego ustawodawstwa.” (E. Gniewek, *Komentarz do art. 33¹ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz (red.) E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 86).*

⁴⁶ W doktrynie istnieją głosy postulujące określanie tych podmiotów mianem podmiotów ustawowych (tak A. Kidyba, *Prawo handlowe, Warszawa 2008, s. 149 i n.*).

148. Zgodnie z art. 110 § 6 Kodeksu wyborczego na pełnomocniku wyborczym ciąży obowiązek usunięcia w terminie 30 dni po dniu wyborów plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia agitacji wyborczej. W przypadku, gdy w wyznaczonym terminie pełnomocnik wyborczy nie spełni przedmiotowego obowiązku, wójt postanowi o usunięciu wymienionych urządzeń wyborczych na jego koszt (art. 110 § 7 zd. 2 Kodeksu wyborczego).

Naruszenie zasady proporcjonalności

149. Artykuł 110 § 7 zd. 2 Kodeksu wyborczego jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) w ten sposób, że obciąża pełnomocnika wyborczego groźbą poniesienia odpowiedzialności majątkowej, której rozmiary nie pozostają w relacji do jego działania ani w proporcji do jego możliwości finansowych, co czyni sankcję nadmierną i nieskuteczną.

150. Współczesne systemy demokratyczne opierają się przede wszystkim na konstrukcji demokracji pośredniej, w której władza jest sprawowana przez organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów. Jak zwraca uwagę L. Garlicki: „(...) jest to podstawowy sposób sprawowania władzy, jako że instytucje demokracji bezpośredniej albo są technicznie niemożliwe do zastosowania na szczeblu ogólnopństwowym (zgromadzenie wyborców), albo stosowane mogą być tylko w wypadkach szczególnych (referendum). Rzeczywistą formą wykonywania władzy przez korpus wyborczy jest więc jej delegowanie na rzecz regularnie wybieranych przedstawicieli.”⁴⁷ Z powyższym poglądem zbieżne jest również stanowisko ustrojodawcy, który w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, jako podstawową formę sprawowania przez naród władzy wymienił jej wykonywanie przez swoich przedstawicieli.

151. Z systemem demokracji przedstawicielskiej immanentnie związane jest prowadzenie kampanii wyborczej, w toku której poszczególne partie polityczne (komitety wyborcze) zabiegają o głosy wyborców. Skuteczna agitacja wyborcza wymaga ogromnych nakładów finansowych i materiałowych, gdyż dla dotarcia do każdego potencjalnego wyborcy konieczne jest zastosowanie ogromnej liczby nośników haseł wyborczych w postaci plakatów, urządzeń ogłoszeniowych i innych urządzeń ogłoszeniowych. Należy wskazać, że przedmiotowe nośniki są często rozproszone po terytorium całego kraju.

152. Nie ulega wątpliwości, że celem kwestionowanej regulacji jest uniknięcie sytuacji, gdy po zakończeniu agitacji wyborczej plakaty i hasła wyborcze są nadal wywieszane, zaś koszty ich usunięcia muszą pokrywać gminy. O ile jednak przedmiotowy cel jest słuszny, to zastosowany przez ustawodawcę środek zabezpieczający jego realizację, tj. art. 110 § 7 zd. 2 Kodeksu wyborczego, narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Należy przywołać w tym miejscu wielokrotnie powtarzany pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że: „(...) zasada ta [zasada proporcjonalności – przyp. wnioskodawców]

⁴⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 56.

nie ogranicza się jedynie do materii, w których dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela. Powinna mieć zastosowanie też w sytuacjach, gdy na obywatela, lub inny podmiot prawa, nakłada się obowiązek (...).⁴⁸

153. Po pierwsze, należy zauważyć, że obciążenie pełnomocnika wyborczego kosztami usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych może stanowić nadmierne i nieproporcjonalne do skali uchybienia obciążenie finansowe. Wniosek ten wynika z doświadczenia życiowego, które wskazuje na dużą dysproporcję między środkami finansowymi zaangażowanymi w agitację wyborczą liczonymi w milionach złotych, a majątkiem przeciętnej osoby fizycznej. Z uwagi na skalę kampanii wyborczej, która jest prowadzona w setkach gmin na obszarze całej Polski, rozmiary potencjalnej odpowiedzialności pełnomocnika wyborczego są trudne do oszacowania. Jednocześnie możliwe było przecież obciążenie kosztami (usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych) partii politycznej, a dopiero ewentualnie w drugiej kolejności pełnomocnika wyborczego.

154. Po drugie, sposób ukształtowania odpowiedzialności pełnomocnika wyborczego na podstawie art. 110 § 7 Kodeksu wyborczego nie pozwala na jakiegokolwiek miarkowanie jego odpowiedzialności w zależności od okoliczności sprawy i opiera się na automatycznym przypisaniu odpowiedzialności pełnomocnikowi wyborczemu. Przepis ten nie umożliwia przerwania ciężaru odpowiedzialności na podmioty, których działanie faktycznie doprowadziło do naruszenia obowiązku określonego w art. 110 § 6 Kodeksu wyborczego. Tym samym np. w przypadku, gdy mimo istniejącego zobowiązania umownego do usunięcia plakatów i ogłoszeń wyborczych w oznaczonym terminie kontrahent komitetu wyborczego (partii politycznej) nie usunie ich, odpowiedzialność finansową poniesie pełnomocnik wyborczy. Pełnomocnikowi wyborczemu pozostaje w tej sytuacji jedynie możliwość dochodzenia od swojego kontrahenta roszczenia regresowego.

155. Artykuł 110 § 7 zd. 2 Kodeksu wyborczego jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż może potencjalnie doprowadzić do obciążenia pełnomocnika finansowego odpowiedzialnością finansową, której rozmiary nie pozostają w relacji do jego działania ani w proporcji jego możliwości finansowych, co czyni sankcję nadmierną i nieskuteczną.

X. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 495 § 2 PKT 1 KODEKSU WYBORCZEGO Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

156. Artykuł 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego 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

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06.

prowadzenia kampanii. Przepis ten kreuje ogromne, nieproporcjonalne ryzyko po stronie pełnomocnika wyborczego. Każdy przypadek nieusunięcia plakatu wyborczego uprawnia bowiem do nałożenia grzywny. W praktyce więc możliwa jest sytuacja, w której różne (liczne) straże miejskie/gminne różnych gmin, w których znaleziono co najmniej jeden nieusunięty plakat wyborczy, wzywają pełnomocnika wyborczego na przesłuchania względnie nakładają kary grzywny (mandaty). Kary te tym samym sumują się (pełnomocnik nie otrzymuje jednej kary za nieusunięcie plakatów dotyczących danej kampanii, ale może dostać kilka tysięcy takich mandatów za każdy stwierdzony przypadek).

Naruszenie zasad konstytucyjnych

157. Artykuł 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:

- a) zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) w ten sposób, że wprowadza sankcję karną grzywny, której rozmiary są trudne do oszacowania oraz nie realizuje celów karania;
- b) zasady odpowiedzialności karnej za czyn własny oraz zasady winy, gdyż dopuszcza do sytuacji, w której pełnomocnik wyborczy poniesie odpowiedzialność za cudze zaniechanie polegająca na nieusunięciu w ustawowym terminie plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych.

Naruszenie zasady proporcjonalności

158. Odpowiedzialność na podstawie kwestionowanego przepisu jest poddana reżimowi odpowiedzialności wykroczeniowej, a tym samym częścią odpowiedzialności karnej sensu largo. Jak wskazał A. Marek: *„Obowiązujące prawo wykroczeń jest objętą odrębną kodyfikacją gałęzią szeroko pojętego prawa karnego (prawo karne sensu largo). (...) prawo wykroczeń jest ściśle powiązane z prawem karnym dotyczącym przestępstw (tj. prawem karnym sensu stricto), w istocie jest ono jego przedłużeniem i dopełnieniem.”*⁴⁹ Zgodnie z poglądami nauki prawa, jednym z celów penalizacji określonego zachowania jest realizacja funkcji sprawiedliwościowej tj. zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości w związku z naruszeniem lub zagrożeniem określonego dobra prawnego. Prawidłowa realizacja powyższego celu zakłada karanie współmierne do winy oraz czynu sprawcy. Tylko wówczas można mówić o działaniu zmierzającym do spełnienia celu sprawiedliwościowego, który: *„(...) wyraża się w tym, iż kara powinna być współmierna do ciężkości przestępstwa, gdyż tylko wtedy jest sprawiedliwa.”*⁵⁰

159. Koncepcję kary sprawiedliwej przyjętą przez doktrynę prawa karnego można uznać za konkretyzującą zasady zakazu nadmiernej ingerencji (zasada proporcjonalności) na

⁴⁹ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008, s. 2.

⁵⁰ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 342.

gruncie przepisów represyjnych, gdzie swoboda ustawodawcy jest szczególnie ograniczona. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07: „(...) podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji. (...) Ze względu na szczególnie stopień dolegliwości takiej ingerencji zakres swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy przy stanowieniu regulacji z zakresu prawa represyjnego jest bardziej ograniczony. Rozważane zasady wyznaczają granice władzy karania, określając z jednej strony zakres penalizacji określonych zachowań, a z drugiej strony stopień surowości kar przewidzianych za poszczególne czyny zabronione przez ustawodawcę. Ustawodawca nie może w szczególności nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych, uzasadniających ingerencję prawnokarną lub represyjną; nie można również nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę.”

160. Artykuł 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), gdyż dopuszcza do sytuacji, w której na pełnomocnika wyborczego może zostać nałożona kara finansowa w trudnej do oszacowania wysokości. Na karę taką będą składały się grzywny orzeczone z tytułu naruszenia obowiązku usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urzędzeń ogłoszeniowych w terminie 30 dni po dniu wyborów w poszczególnych gminach. Mając na uwadze, że w Polsce funkcjonuje obecnie 2479 gmin⁵¹ zaś grzywna może być nałożona w wysokości od 20 do 5 000 zł (art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, dalej także: „KW”) maksymalną sumą potencjalnej grzywny jest w kwota 12 395 000 zł.
161. Należy dodać, że na mocy kwestionowanego w punkcie IX niniejszego wniosku art. 110 § 7 zd. 2 Kodeksu wyborczego pełnomocnik wyborczy ponosi już koszty usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urzędzeń ogłoszeniowych w przypadku, gdy nie usunie tych urzędzeń w terminie 30 dni po dniu wyborów. W odniesieniu do pełnomocnika wyborczego mamy więc do czynienia z sytuacją kumulacji odpowiedzialności cywilnej oraz karnej, przy czym podmiotami, których interes (finansowy) jest w obu wypadkach chroniony, są podmioty publiczne (jednostka samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa).
162. Z uwagi na potencjalne rozmiary odpowiedzialności majątkowej pełnomocnika wyborczego należy wyrazić wątpliwość, czy orzekana w stosunku do niego kara jest karą sprawiedliwą i zgodną z istotą instytucji wykroczenia oraz kary grzywny. W doktrynie prawa wskazuje się, że kara grzywny jest karą najpowszechniejszą i najwłaściwszą za naruszenie prawa, przy którym nie zachodzi potrzeba podejmowania bardziej złożonych działań ukierunkowanych na resocjalizację. Właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku czynów zabronionych pod groźbą kary przez przepisy prawa wykroczeń, gdyż wykroczenie charakteryzuje się co do zasady niższym stopniem społecznej szkodliwości

⁵¹ Dane na dzień 1 stycznia 2011 r., Por. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 9.

niż przestępstwo. Jednocześnie, jak stwierdza A. Marek: „Nie należy sądzić, że kara grzywny ma wyłącznie znaczenie represyjne, albowiem dolegliwość ekonomiczna może być impulsem do refleksji nad własnym postępowaniem i stanowić istotny czynnik wychowawczy. Podkreśliły to wytyczne SN z 28.4.1978 r. (OSNKW 41/1978) w sprawie orzekania kary grzywny, w których stwierdzono, że kara ta, obok dolegliwości ekonomicznej, zmierzać powinna do pozbawienia sprawcy korzyści z przestępstwa (analogicznie – wykroczenia) oraz pogłębiać w społeczeństwie przekonanie, że popełnianie przestępstw lub wykroczeń w celu osiągnięcia korzyści majątkowej jest nieopłacalne.”⁵² Sankcja określona w art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego nie zmierza do pozbawienia sprawcy pochodzącej z czynu zabronionego korzyści majątkowej, jaką jest potencjalnie kwota pieniężna zaoszczędzona w związku z nieusunięciem urządzeń ogłoszeniowych. W aktualnym kształcie korzyści tej pozbawia już bowiem obowiązek pokrycia kosztów usunięcia urządzeń ogłoszeniowych na podstawie art. 110 § 7 zd. 2 Kodeksu wyborczego. W konsekwencji, zastosowanie grzywny już w obecnym, kwestionowanym w niniejszym wniosku stanie prawnym, jest nieuzasadnione. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że zgodnie z twierdzeniem niniejszego wniosku nieprawidłowo został wskazany adresat obowiązku określonego w art. 110 § 7 Kodeksu wyborczego. W ocenie wnioskodawcy podmiotem tego obowiązku powinien być komitet wyborczy (partia polityczna), a nie pełnomocnik wyborczy.

163. Artykuł 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), gdyż wprowadza dla pełnomocnika wyborczego zagrożenie karą nadmiernie surową i nie zapewniającą realizacji celów odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia. Ponadto, kara orzeczona za wykroczenie może być karą rażąco niesprawiedliwą. W tym miejscu należy przywołać pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 4 lipca 1974 r., sygn. akt III KRN 33/74: „Względy na społeczne oddziaływanie kary nie są równoznaczne z wymaganiami wymierzenia wyłącznie tylko kar surowych.”

Naruszenie zasady odpowiedzialności karnej za czyn własny oraz zasady winy

164. Artykuł 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego narusza zasadę odpowiedzialności karnej za czyn własny oraz zasadę winy określone w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w ten sposób, że przewiduje ukaranie karą grzywny pełnomocnika wyborczego w sytuacji, gdy do wypełnienia znamion określonym w kwestionowanym przepisie doprowadziło działanie lub zaniechanie osoby trzeciej, co uniemożliwia przypisanie pełnomocnikowi wyborczemu winy.
165. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.” Konstytucyjna zasada odpowiedzialności za czyn uzyskała swoją konkretyzację w art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, jak również art. 1 § 1 Kodeksu

⁵² A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008, s. 83.

karnego. W nawiązaniu do definicji wykroczenia należy podkreślić, że: „(...) wykroczeniem może być tylko czyn człowieka tj. zachowanie (działanie lub zaniechanie – gdy istnieje prawny obowiązek działania) zależne od jego woli.”⁵³ Zasadę odpowiedzialności karnej za czyn zalicza do zasad prawa karnego m.in. L. Gardocki⁵⁴ oraz M. Budyn-Kulik⁵⁵. W świetle cytowanego wyżej przepisu Konstytucji RP, wyłącznie sprawca czynu wypełniającego znamiona wykroczenia może być pociągnięty do odpowiedzialności z tytułu popełnienia tego czynu. W jaskrawej sprzeczności z przedmiotową zasadą pozostaje sytuacja, gdy na określony podmiot nakłada się odpowiedzialność za działania lub zaniechania osób trzecich. Sytuacja taka może wystąpić na podstawie art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego, gdy np. podmiot obowiązany w drodze umowy z komitetem wyborczym do zdjęcia plakatów i innych urządzeń ogłoszeniowych w terminie 30 dni po dniu wyborów nie wykona swojego obowiązku. Możliwa jest więc sytuacja, w której pełnomocnik wypełnił swoje obowiązki i dochował należytej staranności (zamówił usunięcie plakatów), ale kontrahent nie wywiązał się należycie z umowy i w takim przypadku odpowiedzialność dotyczyć będzie pełnomocnika. Dodatkowo – można nawet powiedzieć, że wskazane przepisy ustanawiają obowiązki niemożliwe do wykonania. Pełnomocnik wyborczy nie jest bowiem w stanie osobiście zapewnić, że każdy plakat zostanie usunięty (biorąc pod uwagę terytorium całego kraju i środki angażowane w kampanię wyborczą).

166. W kontekście kwestionowanego przepisu warto wskazać, że w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07 Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych⁵⁶ (dalej: „**Ustawa o obiektach handlowych**”) za niezgodną z art. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Zakresem wniosku o zbadanie konstytucyjności Rzecznik Praw Obywatelskich objął m.in. art. 10 ust. 2 Ustawy o obiektach handlowych, zgodnie z którym: „Odpowiedzialności za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym ponosi przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, o którym mowa a art. 3 ust. 1 [zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego – przyp. wnioskodawców]”. W odniesieniu do cytowanego przepisu Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Trudno nie dostrzec, że obciąża przedsiębiorcę – adresata zezwolenia – odpowiedzialnością za działania lub zaniechania podmiotów (osób) trzecich, co jest jawnie sprzeczne z art. 42 ust. 1 Konstytucji, bo wprost neguje konstytucyjną zasadę, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego”. Zastanawiające jest, że taki przepis – jak to ujął poseł przedstawiający ustawę na posiedzeniu senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (stenogram 94 posiedzenia 24 maja 2007 r.) – „jakoś przemknął w procesie legislacji”. Mimo iż w art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego zagrożenie pełnomocnika wyborczego odpowiedzialnością za czyny

⁵³ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008, s. 35.

⁵⁴ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2006, s. 7.

⁵⁵ M. Budyn-Kulik, *Zasady prawa karnego [w:] Prawo karne materialne. Część ogólna (red.) M. Mozgawa*, Warszawa 2009, s. 29.

⁵⁶ Dz.U. Nr 127, poz. 880.

osób trzecich nie zostało wyrażono *expressis verbis* należy podkreślić, że faktycznie przepis ten prowadzi do przyjęcia mechanizmu odpowiedzialności sprzecznego z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

167. Należy dodać, że obciążenie odpowiedzialnością innego podmiotu niż sprawca pociąga za sobą również naruszenie zasady winy mającej swoją konstytucyjną podstawę w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. W przykładowej sytuacji wskazanej w punkcie 170 powyżej nie jest możliwe stwierdzenie winy pełnomocnika wyborczego, choć: „(...) *Współczesne prawo opiera się (...) na zasadzie nullum crimen sine culpa (nie ma przestępstwa bez winy).*”⁵⁷ Winę można stwierdzić u sprawcy czynu, ale jest ona irrelevantna, gdyż odpowiedzialnością karną obciąża się pełnomocnika wyborczego, a nie rzeczywistego sprawcę czynu.

168. Mając na uwadze powyższe okoliczności należy stwierdzić, że art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż wprowadza sankcję nadmiernie represyjną, jak również z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w związku z naruszeniem zasady odpowiedzialności za czyn oraz zasady winy.

XI. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 24 UST. 1-5 USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

169. W art. 24 ust. 1 Ustawy o partiach politycznych (dalej, dla zwiększenia przejrzystości tekstu, używamy predefiniowanego wyżej skrótu „UPP”) wymieniono w sposób wyczerpujący 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. Zgodnie z art. 24 ust. 2 i 3 UPP partia polityczna nie może wykorzystywać posiadanego majątku jako materialnej podstawy dla prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym utworzyć ze składników majątku całości gospodarczej w postaci przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ KC. Majątek partii politycznej może służyć pozyskiwaniu dochodów wyłącznie w drodze: 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 (art. 24 ust. 4 pkt 1-3 UPP). Ponadto, za działalność gospodarczą nie uznaje się działalności partii politycznej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii politycznej, a także przedmiotów symbolizujących partię czy wydawnictw popularyzujących jej cele i działalność, jak również drobnych usług świadczonych na rzecz osób trzecich z

⁵⁷ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 131.

wykorzystaniem sprzętu biurowego posiadanego przez partię polityczną (art. 27 UPP). Należy wskazać, że na mocy art. 24 ust. 5 UPP partia polityczna może używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa.

Naruszenie zasad konstytucyjnych

170. Artykuły 24 ust. 1-5 UPP są sprzeczne z art. 22 w zw. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na naruszenie:

- a) zasady swobody działalności gospodarczej oraz zasady proporcjonalności polegające na ustanowieniu ograniczeń w zakresie korzystania z majątku partii politycznej, które to ograniczenia uniemożliwiają efektywne oraz korzystne dla gospodarki finansowej partii politycznej wykorzystanie składników tego majątku, w tym przez prowadzenie działalności gospodarczej, co nie stanowi ograniczenia koniecznego do osiągnięcia zakładanego celu regulacji (zapobieganie korupcji politycznej);
- b) istoty prawa własności w rozumieniu konstytucyjnym przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z przysługujących partii politycznej praw majątkowych, które to ograniczenia naruszają istotę konstytucyjnego prawa własności w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP;
- c) istoty prawa własności w rozumieniu cywilistycznym przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z przysługującej partii politycznej własności w rozumieniu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: „KC”), które to ograniczenia naruszają istotę prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej oraz zasady proporcjonalności

- d) 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 (np. wynajmu osobom trzecim własnych nieruchomości), służy zminimalizowaniu potencjalnego wpływu relacji biznesowych, w jakie partia polityczna mogłaby się zaangażować, na jej działalność statutową. Rozwiązanie legislacyjne polegające na ustanowieniu w przepisie prawnym katalogu zawierającego enumeratywne wyliczenie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez partię polityczną należy jednak uznać za nadmierną ingerencję w swobodę dysponowania posiadanym majątkiem i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) oraz proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

171. Powołanie dwóch wzorców oceny konstytucyjności art. 24 ust. 1-5 UPP jest podyktowane rozbieżnością stanowisk odnośnie do problemu, czy art. 22 Konstytucji RP może stanowić samodzielny wzorzec kontroli. Z jednej strony należy wskazać na pogląd reprezentowany w doktrynie prawa konstytucyjnego przez L. Garlickiego i K. Wojtyczka, zgodnie z którym: „W każdej więc sytuacji, gdy między pewnymi fragmentami art. 31 ust. 3 a unormowaniem zawartym w przepisie szczegółowym zachodzi stosunek pokrywania się, „klauzule szczegółowe stanowią *lex specialis* i wyłączają zastosowanie [danego fragmentu] art. 31 ust. 1.” [przypis: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s.81] Zawsze jednak pozostaną 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.”⁵⁸ Artykuł 22 Konstytucji RP jest zaliczany do szczegółowych przepisów konstytucyjnych samodzielnie i całościowo regulujących ograniczenia wolności działalności gospodarczej, przy czym art. 31 ust. 3 Konstytucji, w myśl cytowanego stanowiska, powinien być stosowany wraz z nim co najmniej uzupełniająco w zakresie np. zakazu naruszania istoty wolności prawa lub wolności. Jednocześnie należy wskazać, że 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*.”⁵⁹ Odmienne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02⁶⁰: „Art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (...), to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń działalności gospodarczej.” Przedmiotowy pogląd został poparty przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt K 25/03⁶¹. Z uwagi na istniejącą rozbieżność, z ostrożności procesowej wnioskodawca powołuje zarówno art. 22 Konstytucji RP, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przepisy jako właściwe wzorce kontroli.

172. Na majątek partii politycznej składa się własność oraz inne prawa majątkowe. Zgodnie z poglądami doktryny prawa cywilnego, pojęcie majątku należy utożsamić z mieniem, którego definicję zawiera art. 44 KC. Jak wskazuje A. Wolter: „Tytuł III księgi I k.c. (art. 44-45) nosi nagłówek „mienie”, przez które należy – według wielokrotnie już powoływanego art. 44 – rozumieć „własność i inne prawa majątkowe”, czyli wszystkie bez wyjątku prawa podmiotowe majątkowe, a – ujmując rzecz ekonomicznie – ogół

⁵⁸ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP nr 10/2001, s. 9.

⁵⁹ Tamże, s. 9.

⁶⁰ OTK ZU nr 4/A/2003.

⁶¹ OTK ZU 116/11A/2004.

aktywów danego podmiotu. Jednakże należy stwierdzić, że obecnie obowiązujące kodeksy terminologii tej nie stosują konsekwentnie, posługując się na określenie tego samego pojęcia także nazwą „majątek” (por. dla przykładu art. 863 czy 1030 k.c. lub art. 31 i n. k.r. i op.).⁶² Kwestionowana regulacja ingeruje w swobodę dysponowania majątkiem przez partię polityczną i powoduje, że partia polityczna nie może wykorzystać posiadanego majątku w celu uzyskania środków finansowych na prowadzenie działalności statutowej. Przykładowo, w świetle art. 24 ust. 1-5 UPP niedopuszczalny jest odpłatny wynajem albo wydzierżawienie nieruchomości będących własnością partii politycznej. W konsekwencji, aktywa przeznaczone na nabycie danej nieruchomości zostają niejako „zamrożone” aż do chwili, gdy dana nieruchomość zostanie sprzedana. Ponadto, np. w przypadku wygranej w sporze sądowym, którego stroną będzie partia polityczna, mogą powstać wątpliwości co do dopuszczalności egzekwowania przez nią przyznanego odszkodowania (np. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania), gdyż nie stanowi ono źródła powstawania majątku partii politycznej (art. 24 ust. 1 UPP). Wskazane problemy nie są problemami teoretycznymi, lecz stricte praktycznymi dylematami napotykanymi w praktyce funkcjonowania partii politycznych.

173. Należy zauważyć, że podobny treściowo zakaz prowadzenia działalności gospodarczej obowiązuje w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne na mocy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶³ (dalej: „**Ustawa antykorupcyjna**”). Zgodnie z art. 4 pkt 6 Ustawy antykorupcyjnej określone w ustawie osoby pełniące funkcję publiczną nie mogą w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia tych funkcji: „*prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.*” Przedmiotową ustawę określa się potocznie „ustawą antykorupcyjną” z uwagi na cele, które w założeniu ustawodawcy ma realizować tj. „(...) *ma przeciwdziałać korupcji na najwyższych szczeblach władzy, zapobiegając wzajemnemu „przenikaniu się” sfery władztwa publicznego i gospodarki. (...) intencją jej stworzenia było ograniczenie wykorzystywania pełnionej funkcji publicznej do osiągnięcia prywatnych korzyści. Cel ustawy antykorupcyjnej ujmowany jest również jako zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuację i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1994 r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21).*”⁶⁴ Ustawa antykorupcyjna, mimo prób wzruszenia domniemania jej konstytucyjności spotkała się z aprobatą orzecznictwa sądowego, jak

⁶² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 249.

⁶³ Dz.U.z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 (t.j.) ze zm.

⁶⁴ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*. Komentarz, LEX/el. 2011.

również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w wyroku z dnia 22 stycznia 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 568/06⁶⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że: „Przywołany przepis [art. 2 pkt 6 Ustawy antykorupcyjnej – przyp. wnioskodawców] jest jedną z istotnych regulacji mających na celu zapobieganie nieakceptowanym zarówno przez porządek prawny, jak i elementarne zasady współżycia społecznego zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów. Tym też można uzasadnić ograniczenie jednej z konstytucyjnie gwarantowanej wolności, polegającej na prowadzeniu działalności gospodarczej przez każdy podmiot (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji RP).” Z tego też względu w literaturze prawniczej powszechnie przyjmuje się, że art. 4 pkt 6 Ustawy antykorupcyjnej należy uznać za zgodny z art. 22 Konstytucji RP, gdyż: „Przemawia (...) za tym ograniczeniem rachunek aksjologiczny”⁶⁶

174. Uznanie, że art. 4 pkt 6 Ustawy antykorupcyjnej jest zgodny z Konstytucją RP, w tym w zakresie, w jakim wprowadza ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), nie oznacza automatycznie, że tak samo należy ocenić art. 24 ust. 1-5 UPP. Pomiędzy tymi przepisami istnieje bowiem istotna różnica wyłączająca możliwość ich jednakowego potraktowania z perspektywy konstytucyjnego zakazu nadmiernej ingerencji (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zakaz określony w Ustawie antykorupcyjnej dotyczy osób pełniących funkcję publiczną, a tym samym osób, które z mocy przepisów prawa publicznego wykonują obowiązki ciążące na władzach publicznych i występują w jej imieniu. Z tytułu wykonywanych obowiązków osoby te dysponują władztwem publicznym, które: „(...) jest ujmowane w naukach prawnych jako możliwość przeprowadzenia zarządzenia w drodze przymusu państwowego przez jednostkę lub grupę osób działających jako organ państwa.”⁶⁷ Wykonywanie funkcji publicznej odbywa się w ramach stosunków prawnych opartych na podporządkowaniu obywatela władzy publicznej. Z uwagi na powyższe właściwości związane z pełnieniem funkcji publicznej (władztwo publiczne oraz nierównoprawna relacja w ramach stosunków prawnych prawa publicznego) uzasadniona jest obawa, że udział w relacjach biznesowych może oddziaływać na treść decyzji podejmowanych przez te osoby w sprawach publicznych, w tym dotyczących przedsiębiorców. Ponadto, istnieje niebezpieczeństwo wykorzystywania majątku państwowego lub komunalnego do uzyskiwania korzyści majątkowych dla samej osoby pełniącej funkcję publiczną. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98⁶⁸: „Decyzje urzędników gminnych często wywołują bezpośrednie skutki w sferze funkcjonowania indywidualnie określonych podmiotów gospodarczych. (...) Dbałość o

⁶⁵ OwSS 2007/2/32/32.

⁶⁶ A. Rzeteka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*. Komentarz, LEX/el. 2011; M. Magdziarczyk, *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w świetle art. 22 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2007, nr 4, s. 21.

⁶⁷ P. Przybysz, *Władztwo administracyjne [w:] Prawo administracyjne (red.) M. Wierzbowski*, Warszawa 2006, s. 120.

⁶⁸ OTK 1999, nr 5, poz. 101.

zaufanie obywateli do władz przemawia więc za tym, by ograniczenia dotyczyły także osób pełniących funkcje w gminie.”

175. O ile należy zgodzić się ze stanowiskiem, że partie polityczne zajmują szczególne i wyróżnione miejsce w polskim systemie władzy, to należy wskazać na wątpliwości związane z aktualnością stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03⁶⁹, jakoby partie polityczne nie korzystały z wolności działalności gospodarczej, gdyż są one: „*podmiotami prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę.*” Partie polityczne nie dysponują władztwem publicznym ani instrumentami kreowania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach obywateli. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „*(...) już sama konstytucyjna definicja partii politycznej wskazuje, że jest to szczególna struktura organizacyjna powołana do spełniania celu ściśle określonego przez ustrojodawcę.*” Należy w tym miejscu wskazać, że np. określenie w art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP celów działalności samorządu terytorialnego (realizacja zadań własnych oraz zadań zleconych) nie stoi na przeszkodzie prowadzeniu przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawach ustrojowych oraz ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷⁰.

176. Ustawowym celem partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 in fine Konstytucji RP). Działalność ta ma charakter kierunkowy i strategiczny i nie wiąże się z ingerencją w sprawy indywidualnych obywateli, co było np. uzasadnieniem dla objęcia osób wykonujących funkcje publiczne zakazem prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN czasownik „wpływać” oznacza: „*wywierać wpływ na kogoś lub coś, przyczyniać się w jakimś stopniu do czegoś*”, co zakłada ograniczoną możliwość kształtowania ostatecznej decyzji. Przez umieszczenie w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP zwrotu „wpływanie na kształtowanie polityki państwa”, ustawodawca konstytucyjny zdaje się podkreślać, że zadaniem wszystkich partii politycznych (systemu partyjnego) jest artykulacja interesów członków pluralistycznego społeczeństwa, przez co możliwe jest ich uzgodnienie i realizacja na drodze preferencji bądź redukcji. W tym kontekście należy poprzeć stanowisko przedstawione w cytowanym wyroku, zgodnie z którym „*Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca nie może – w określonym zakresie – przyznawać podmiotom prawa publicznoprawnym, także partiom politycznym, pewnych możliwości w sferze gospodarki.*”

177. Wprowadzenie całkowitego zakazu – a nie jedynie ograniczeń – prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne – przy bardzo szerokim zakresie tego pojęcia w prawie polskim, umożliwiającym uznanie za działalność gospodarczą w zasadzie każdego świadczenia usług, udostępniania majątku itd. – jest nieuzasadnione.

⁶⁹ W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „1. Art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 127, poz. 1089, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 oraz z 2004 r. Nr 25, poz. 219) jest zgodny z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Art. 24 ust. 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.”

⁷⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 (t.j.).

178. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że: *„Całkowite wyłączenie aktywności gospodarczej nastąpiło, (...), wraz z przyjęciem systemu finansowania partii z budżetu państwa.”* Zaliczenie do źródeł finansowania partii politycznych dotacji podmiotowej (art. 150 i n. Kodeksu wyborczego) oraz subwencji (art. 28 UPP) miało w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zrekompensować brak możliwości prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej. Nie sposób jednak nie odnieść wrażenia, że zasady przyznawania dotacji oraz subwencji czynią z nich niejako „premię dla wygranych” i nie służą urzeczywistnianiu zasady pluralizmu politycznego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 UPP prawo do subwencji ma wyłącznie partia polityczna, która otrzymała w skali kraju określoną liczbę ważnie oddanych głosów. Podobnie, wysokość dotacji podmiotowej określonej w art. 150 Kodeksu wyborczego jest uzależniona od liczby mandatów poselskich i senatorskich uzyskanych przez komitet wyborczy danej partii politycznej. Umożliwienie partiom politycznym prowadzenia działalności gospodarczej, choćby w ograniczonym zakresie, pozwoliłoby im na uzyskanie stabilizacji finansowej, co jest szczególnie ważne w przypadku nieuzyskania odpowiedniej liczby głosów w wyborach parlamentarnych lub utraty prawa do dotacji podmiotowej lub subwencji z innych przyczyn. Należy podkreślić, że partie polityczne mogą realizować swoje konstytucyjne cele również w przypadku, gdy ich członkowie nie uzyskają mandatu parlamentarnego. Partia polityczna może: *„(...) wpływać metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.”* (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP) także w drodze organizacji zgromadzeń, demonstracji oraz pikiet czy przez składanie petycji lub listów otwartych. Możliwość prowadzenia przedmiotowych działań jest jednak uzależniona od posiadania środków finansowych.
179. Przyjęcie założenia, że partie polityczne mogą być podmiotem wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) prowadzi do wniosku, że wprowadzony w art. 24 ust. 1-5 UPP zakaz stanowi nadmierną ingerencję w wymienioną wolność. Obowiązujące przepisy wyłączają możliwość prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej, także w przypadkach, gdy nie powinno to stanowić zagrożenia dla majątku publicznego czy niezależności partii politycznych, np. działalność gospodarcza obejmująca zarządzania majątkiem i pobieranie z niego korzyści, choć jednocześnie dopuszczają, aby w ograniczonym zakresie działalność gospodarczą prowadzili posłowie i senatorowie, a więc: *„przedstawiciele Narodu”* (art. 104 oraz art. 104 w zw. z art. 108 Konstytucji RP). Należy podkreślić, że to posłowie i senatorowie uzyskują mandat wyborców i tworzą substrat osobowy ciał przedstawicielskich (Sejmu i Senatu). Nie sposób uznać, aby z mandatu takiego *de iure* korzystały partie polityczne. To w przypadku posłów i senatorów powinna istnieć szczególna potrzeba ochrony ich niezależności (w wyższym stopniu niż w przypadku partii politycznych) – ustawodawca uznał jednak, że w tym przypadku wystarczające będzie jedynie ograniczenie swobody działalności gospodarczej.

180. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁷¹ (dalej: „**Ustawa o wykonywaniu mandatu**”) posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. *A contrario* w pozostałym zakresie posłowie i senatorowie mogą prowadzić działalność gospodarczą, choć wiązać się będzie ona z utratą prawa do uposażenia określonego w art. 25 ust. 1 Ustawy o wykonywaniu mandatu. Z sytuacją taką mamy do czynienia mimo iż współcześnie mandat poselski (senatorski) należy scharakteryzować jako mandat zawodowy, a tym samym: „(...) *działalność parlamentarna staje się głównym źródłem utrzymania dla większości zasiadających w nim posłów i senatorów, a w przeszłość odchodzi tradycyjny obraz notabla, który zasiada w parlamencie z racji swojej pozycji i majątku.*”⁷²

181. Umożliwienie posłom i senatorom prowadzenia działalności gospodarczej nie oznacza, że ustawodawca godzi się z możliwością zagrożenia ich niezależności. Cel antykorupcyjny realizuje się w tym przypadku przez zapewnienie transparentności działań posłów i senatorów czemu mają służyć m.in. instytucja oświadczenia o stanie majątkowym, które powinno określać dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia i innej działalności zarobkowej lub zajęć (art. 35 ust. 1 pkt 2 Ustawy o wykonywaniu mandatu) oraz instytucja Rejestru Korzyści służąca ujawnieniu wszelkich korzyści uzyskiwanych przez posłów, senatorów i ich małżonków (art. 35a ust. 1 Ustawy o wykonywaniu mandatu). Zagwarantowanie jawności działań, jako droga uniknięcia konfliktu interesów jest mechanizmem przyjętym również w prawie zamówień publicznych (por. art. 17 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷³) czy prawie farmaceutycznym (por. 20 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁷⁴). Należy zwrócić uwagę, że Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania⁷⁵ (dalej: „**Rozporządzenie 2004/2003**”) również eksponuje wartość w postaci przejrzystości (por. art. 9a Rozporządzenia 2004/2003). Ponadto, warunkiem uznania za partię polityczną na poziomie europejskim nie jest odstępstwo od prowadzenia działalności gospodarczej. Wymóg nieprowadzenia działalności nastawionej na zysk jest natomiast istotny w przypadku fundacji politycznych na poziomie europejskim (art. 3 ust. 2 lit. d) Rozporządzenia 2004/2003). Należy podkreślić, że znaczenie jawności i przejrzystości finansowania zostało podkreślone również w odniesieniu do partii politycznych w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi wprost: „*Finansowanie partii politycznych jest jawne*”.

⁷¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29.

⁷² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 222.

⁷³ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 (t.j.).

⁷⁴ Dz.U. Nr 122, poz. 696.

⁷⁵ Dz.U. L 297 z 15.11.2003, str. 1.

182. Sposobem na ochronę niezależności określonych podmiotów – w tym partii politycznych – jest więc zapewnienie jawności ich finansowania poprzez różnorodne mechanizmy; nie są w tym celu konieczne dalej idące, nieproporcjonalne zakazy.
183. Mając na uwadze powyższe okoliczności należy uznać, że art. 24 ust. 1-5 UPP naruszają zasadę wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) oraz zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w ten sposób, że wprowadzają zakaz prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej, co nie stanowi ograniczenia koniecznego dla realizacji celu w postaci zapobiegania korupcji politycznej i prowadzi do niekorzystnego dla partii i nieefektywnego wykorzystania posiadanego majątku.

Naruszenie istoty prawa własności w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP

184. Artykuły 24 ust. 1-5 UPP określają bardzo ograniczone uprawnienia przysługujące partii politycznej jako właścicielowi rzeczy. Naruszają w ten sposób istotę prawa własności zarówno w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w ten sposób, że ustanawiają daleko idące ograniczenia w możliwości korzystania, odpowiednio, z wszelkich praw majątkowych oraz z własności w rozumieniu art. 140 KC, które to ograniczenia powodują istotny ubytek w korzyściach przysługujących partiom politycznym z tytułu bycia podmiotem tych praw.
185. W literaturze prawniczej wskazuje się na dualistyczne ujęcie własności w Konstytucji RP. W uregulowaniach konstytucyjnych własność staje się bowiem albo synonimem mienia albo jest używana na oznaczenie własności w rozumieniu cywilistycznym. Jak wyjaśnił K. Stefaniuk: „O „własności” w szerokim sensie jest mowa w przywołanym wyżej art. 21 [przypis pominięto – przyp. wnioskodawców] oraz w art. 20; zakres odpowiadający cywilistycznemu pojęciu własności ma natomiast własność w art. 64 (w szczególności w ustępie 3 tego artykułu) i 165 ust. 1 zd. 2. Deklarowana zatem w art. 21 ochrona „własności” przez państwo i wyeksponowane w art. 20 znaczenie „własności prywatnej” w ustroju gospodarczym odnosi się do mienia (własności i innych praw majątkowych); skonstruowany natomiast w art. 64 ust. 3 konstytucyjny wzorzec własności dotyczy własności sensu stricto (w znaczeniu cywilistycznym).”⁷⁶ Pogląd ten jest przyjęty również w doktrynie prawa konstytucyjnego: „Samo pojęcie „prawo własności” jest używane w dwojakim rozumieniu: w sensie cywilistycznym, gdy mówi się kolejno o ochronie „[...] własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia” (art. 64 ust. 1 i 2), oraz w sensie ogólniejszym, gdy własność staje się zbiorczym określeniem dla wszystkich praw majątkowych (art. 21 ust. 1).”⁷⁷ Okoliczność, że zakres pojęcia własności w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje pojęcie własności

⁷⁶ K. Stefaniuk [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 43.

⁷⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 112.

określone w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, ma istotne znaczenie dla właściwego oznaczenia wzorca kontroli art. 24 ust. 1-5 UPP. Wnioskodawca twierdzi, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna zarówno z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym przedstawiona poniżej argumentacja prawna będzie dotyczyła niekonstytucyjności w świetle pierwszego z wymienionych przepisów. Wykazanie niezgodności z artykułem Konstytucji RP o szerszym zakresie zastosowania pociąga bowiem za sobą konieczność stwierdzenia niezgodności z artykułem Konstytucji RP o węższym zakresie zastosowania. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00⁷⁸ Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „(...) art. 21 ust. 1 Konstytucji ma – jako deklaracja zasad ustrojowych – bardziej ogólną treść niż art. 64 Konstytucji, który szczegółowo reguluje problematykę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych. Naruszenie bardziej szczegółowych norm, zawartych w art. 64 Konstytucji, oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 Konstytucji.” Podobnie w wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Jest oczywiste, że pogwałcenie norm wypływających z art. 64 zawsze musi być kwalifikowane jako naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji.”

186. Ograniczenie źródeł powstawania majątku partii politycznej, w tym zakaz prowadzenia działalności gospodarczej i uzyskiwania z niego pożytków, stanowi istotną ingerencję w przysługujące partiom politycznym prawa majątkowe, którą to ingerencję należy postrzegać jako naruszenie istoty tych praw majątkowych.
187. Formalne przeniesienie koncepcji istoty wolności i praw na grunt polskiego systemu normatywnego nastąpiło wraz z wejściem w życie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który w zdaniu drugim stanowi: „Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Należy zauważyć, że zasada ta została powtórzona w art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do prawa własności⁷⁹. W wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „(...) Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.” W wyroku z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98⁸⁰ Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności.” Określenie nienaruszalnego rdzenia konkretnego prawa jest jednak zawsze kwestią sporną, co dostrzega się wyraźnie w nauce prawa: „Sądzę, że rozważając istotę prawa nie dysponujemy odpowiednim instrumentarium niezbędnym do ustalenia kryteriów rozróżnienia, co stanowi jego istotę, a co mieści się już w owej otoczce. W rzeczywistości

⁷⁸ OTK ZU 2001/7/217.

⁷⁹ W ocenie B. Banaszaka jest to jednak: „(...) niepotrzebne powtórzenie zasady ogólnej.” (B. Banaszak, Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy nr 5(22)/1997, s. 57).

⁸⁰ OTK ZU 1999/4/78.

zagadnienie to pozostaje nadal sprawą nierozwiązaną. Nie potrafimy bowiem ustalić operatywnych kryteriów.”⁸¹ Polemikę z tym stanowiskiem podjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, w którym jednocześnie odniósł się do istoty praw majątkowych określonych w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP (własności w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP): „Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia. Odcinając się od poglądów negujących możliwość wskazania operatywnych kryteriów ustalenia istoty danego prawa lub wolności, stwierdzić można, że – przynajmniej gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji – naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji.” Nawiązując do poglądów doktryny prawa konstytucyjnego należy przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za tzw. teorią istoty względnej, zgodnie z którą: „(...) pojęcie istoty prawa lub wolności jest relatywne i powinno być określane zależnie od konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności.”⁸² Teorię tę należy przeciwstawić tzw. teorii istoty absolutnej nakazującej poszukiwać elementów jądra danego prawa niezależnie od sytuacji.

188. Kontekst, w jakim doszło do ograniczenia możliwości korzystania przez partie polityczne z przysługujących im praw majątkowych, jest wyznaczony przez jednoczesne przyznanie im ekwiwalentu w postaci systemu subwencji i dotacji. Jak wskazano wyżej, beneficjentem tego systemu są jedynie partie polityczne, które uzyskały określony wynik wyborczy, co powoduje, że partie polityczne uzyskujące słabszy wynik wyborczy mogą zostać pozbawione materialnych podstaw do realizacji celów wskazanych w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacji, gdy ich członkowie nie uzyskają mandatu wyznaczonej przepisami grupy wyborców. Do przedmiotowego kontekstu należą także cele, dla których ustanowiono ograniczenia wymienione w art. 24 ust. 1-5 UPP. Wnioskodawca stawia wyżej tezę, że drogą do zapewnienia niezależności partii politycznych jest jawność i przejrzystość finansowania partii politycznych, a nie wprowadzanie restrykcyjnych ograniczeń w zakresie możliwości efektywnego wykorzystania majątku partii politycznych, w tym zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Tak opisany kontekst regulacji nie uzasadnia tak daleko idących ograniczeń w możliwości korzystania z konstytucyjnie chronionych praw majątkowych, o którym mowa w art. 24 ust. 1-5 UPP.

189. Ograniczenia określone w kwestionowanych przepisach pozbawiają partie polityczne możliwości pobierania pożytków z tytułu przysługiwania im określonych praw majątkowych, co należy uznać za naruszenie o istotnym charakterze (nadmierna ingerencja). W Zdaniu odrębnym do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 Sędzia Trybunału Konstytucyjnego Teresa

⁸¹ A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 708.

⁸² B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy nr 5(22)/1997, s. 57.

Dębowska-Romanowska podkreśliła: „(...) nie zgadzam się z twierdzeniem, iż ustanowione przez zaskarżone przepisy ograniczenia we władaniu nieruchomościami i lokalami, będącymi własnością partii oraz w pobieraniu z nich dochodów i pożytków są nieznaczne, a przez to, że nie dotyczą istoty prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.”

190. W prawie cywilnym występuje dwupodział kategorii prawnej pożytków na pożytki rzeczy (art. 53 KC) oraz pożytki prawa (art. 54 KC). Jak wskazał S. Rudnicki: „Kodeks cywilny odróżnia pożytki naturalne i cywilne, które daje rzecz (pożytki rzeczy), od pożytków naturalnych i cywilnych, które daje prawo zgodnie ze swoim społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (pożytki prawa).”⁸³ Kwestionowane ograniczenia w możliwości korzystania przez partie polityczne z przysługujących im praw majątkowych będą polegały przede wszystkim na wyłączeniu prawa do pobierania przez partie polityczne pożytków cywilnych rzeczy oraz praw. W konsekwencji, partia polityczna nie będzie mogła czerpać dochodów z rzeczy, jaki i praw na podstawie jakiegokolwiek stosunku prawnego. Należy zauważyć, że w doktrynie prawa cywilnego uznaje się prawo do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy za element treściowy prawa własności w rozumieniu art. 140 KC⁸⁴. Taki pogląd można również utrzymać w stosunku do innych praw majątkowych przynoszących dochody w postaci np. czynszu podnajmu lub poddzierżawy czy dzierżawy majątkowych praw autorskich. Jak wskazuje J. Ignatowicz: „Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy następujące uprawnienia: (...) c) do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy (ius fruendi).”⁸⁵ Należy przypomnieć, że w kontekście prawa własności tradycyjnie wymieniało się tzw. triadę uprawnień właściciela, na którą składały się ius possidendi, ius abutendi oraz ius utendi et fruendi⁸⁶. Całkowite odjęcie podmiotowi praw majątkowych możliwości pobierania jakichkolwiek pożytków i dochodów z tych praw stanowi niewątpliwie sytuację, w której naruszona zostaje istota prawa majątkowego. Właściciel trwale i całkowicie traci jedno z podstawowych uprawnień składających się na prawo własności. Sytuacja ta mieści się w ramach definicji naruszenia istoty prawa sformułowanej przez B. Banaszaka: „(...) należy przyjąć, że istota prawa lub wolności zostanie naruszona, gdy regulacje prawne – nie znosząc danego prawa (lub wolności) – w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego (np. prywatne środki produkcji zostaną obłożone tak wysokim podatkiem, że ich posiadanie stanie się nieopłacalne).”⁸⁷
191. Podkreślenia wymaga fakt, że kwestionowana regulacja pozbawia możliwości pobierania wszelkich pożytków cywilnych rzeczy i praw, a nie tylko określonej ich kategorii.

⁸³ S. Rudnicki, *Komentarz do art. 54 Kodeksu cywilnego [w:] Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 198.

⁸⁴ Por. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2008, s. 58.

⁸⁵ J. Ignatowicz [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 66.

⁸⁶ Tamże, s. 66.

⁸⁷ B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy nr 5(22)/1997*, s. 57.

192. Przedstawiona argumentacja prawa w sposób jednoznaczny uzasadnia, że art. 24 ust. 1-5 UPP naruszają istotę prawa własności zarówno w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP w ten sposób, że ustanawiają ograniczenia w możliwości korzystania, odpowiednio, z wszelkich praw majątkowych oraz z własności w rozumieniu art. 140 KC, które to ograniczenia naruszają istotę konstytucyjnego prawa własności.

XII. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 218 § 2 ZD. 2 KODEKSU WYBORCZEGO Z KONSTYTUCJĄ RP

Uwagi wprowadzające

193. Na podstawie art. 215 § 3-5 Kodeksu wyborczego okręgowa komisja wyborcza jest obowiązana do odmowy rejestracji listy wyborczej w całości lub co do poszczególnych kandydatów, w przypadku, gdy lista wyborcza posiada wady inne niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów, gdy kandydat nie ma prawa wybieralności lub, gdy lista wyborcza nie jest zgodna z wymogiem parytetu płci określonym w art. 211 § 3 Kodeksu wyborczego. Ponadto, zgodnie z art. 216 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego 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 wyborczym i brak ten nie został uzupełniony w wyznaczonym terminie. Odmowa rejestracji listy wyborczej może nastąpić również wówczas, gdy w następstwie postępowania wyjaśniającego potwierdzone zostaną uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów (art. 217 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego). W wymienionych wyżej przypadkach okręgowa komisja decyduje o odmowie rejestracji listy wyborczej w drodze postanowienia, które można zaskarżyć wnosząc odwołanie do Państwowej Komisji wyborczej (art. 218 § 2 zd. 1 Kodeksu wyborczego). Od postanowienia PKW zapadłego na skutek wniesienia odwołania środek prawny nie przysługuje (art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego).

Pozbawienie prawa do dochodzenia naruszenia biernego prawa wyborczego przed sądem

194. Artykuł 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego jest sprzeczny z art. 99 ust. 1 i 2 z wz. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na naruszenie prawa obywateli do dochodzenia na drodze sądowej naruszenia biernego prawa wyborczego w ten sposób, że wyłącza kontrolę sądową postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu.

195. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP: „*Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw*”. Przedmiotowa regulacja

ustanawia podstawowy środek ochrony praw i wolności konstytucyjnych w postaci prawa do sądu. Prawo to zostało uregulowane również w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przyznającym każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jak wskazał L. Garlicki: „Podstawowym środkiem ochrony praw i wolności jest droga sądowa. Wynika to z ogólnej zasady art. 45 (...), a dodatkowe podkreślenie znajduje w art. 77 ust. 2, który zakazuje zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, oraz w art. 78, który formułuje zasadę dwuinstancyjności postępowania (...).”⁸⁸ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego na prawo do sądu składają się:

- a) „Prawo dostępu do sądu tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem tj. organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- b) Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- c) Prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd”⁸⁹

Powyższe wyliczenie zostało uzupełnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06⁹⁰ o czwarty składnik w postaci prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. W odniesieniu do kwestionowanego przepisu należy stwierdzić, że narusza on zarówno prawo dostępu do sądu, prawo do wyroku sądowego, jak i prawo do odpowiedniego ukształtowania i pozycji organów rozpoznających sprawę.

196. Prawo do sądu, jako środek ochrony praw i wolności obywateli należy odczytywać przede wszystkim przez pryzmat regulacji art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Jak podkreśla H. Pietrzykowski: „W rozważaniach nad zakresem konstytucyjnej zasady prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2. (...) Wyłącznie zatem drogi sądowej w kwestiach wolności lub praw może być ustanowione jedynie przepisami konstytucyjnymi.”⁹¹ Bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zostało uregulowane, odpowiednio, w art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z uwagi na ulokowanie tych przepisów w Rozdziale IV Konstytucji RP („Sejm i Senat”), a nie w Rozdziale II („Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela”), jak np. regulacji dotyczącej czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP) w doktrynie powstała wątpliwość czy prawo to może być uznane za podlegające ochronie w drodze sądowej na podstawie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za utrwalony należy uznać pogląd, zgodnie z którym: „Mimo umiejscowienia tych przepisów [art. 99, art. 127 ust. 3 Konstytucji RP – przyp. wnioskodawców] poza rozdziałem o wolnościach i prawa

⁸⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 116-117.

⁸⁹ Zob. jeden zamiast wielu: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998/4/50.

⁹⁰ OTK ZU 2007/9A/108.

⁹¹ H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu (Wybrane zagadnienia)*, Przegląd Sądowy nr 11-12/1999, s. 7.

*jednostki nie sposób biernemu prawu wyborczemu odmówić charakteru konstytucyjnego praw podmiotowego.*⁹² Stanowisko to zostało również przyjęte w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w tym m.in. w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07⁹³ oraz wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07⁹⁴. Bierne prawo wyborcze jako prawo konstytucyjne powinno więc podlegać ochronie prawnej, w tym ochronie sądowej na podstawie art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

197. Zgodnie z art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej zapadłego na skutek odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej nie przysługuje środek prawny. O naruszeniu art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przesądza nie tylko okoliczność braku kontroli sądowej rozstrzygnięcia PKW, ale także fakt, że postępowanie przed organami wyborczymi (okręgowa komisja wyborcza, Państwowa Komisja Wyborcza) nie należy do postępowań spełniających standardy postępowania sądowego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w nauce prawa: *„Sąd, jako instytucja niezwiasta i niezależna od innych organów państwowych, wyspecjalizowana w dziedzinie rozpoznawania sporów prawnych, przestrzegająca zasad proceduralnych, które ułatwiają ujawnienie prawdy oraz zapewniają przeprowadzenie postępowania w sposób rzetelny, jak również posiadająca odpowiedni autorytet społeczny, daje przy tym szczególnie wielką gwarancję tego, że prawo będzie przestrzegane.*”⁹⁵ Z uwagi na podstawową rolę organów przedstawicielskich w systemie rządów w Rzeczypospolitej Polskiej, gwarancja przestrzegania prawa w toku wyborów powinna być zagwarantowana sądownie. Gwarancji takiej nie dają organy wyborcze, w tym Państwowa Komisja Wyborcza (art. 157 i n. Kodeksu wyborczego) oraz okręgowe komisje wyborcze (art. 170 i n. Kodeksu wyborczego), choć w ich skład wchodzi sędziowie. Organy te nie orzekają bowiem w ramach procedury sądowej. Z tego też powodu konieczna jest weryfikacja rozstrzygnięć organów wyborczych w ramach postępowania sądowego, a tym samym umożliwienie złożenia skargi od postanowienia PKW.

198. Z uwagi na charakter postępowania przed organami wyborczymi zasadne jest umożliwienie kontroli rozstrzygnięć organów wyborczych przez sądy administracyjne. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a tym samym według kryterium legalizmu. Jak wskazano w doktrynie prawa administracyjnego oraz judykaturze, kontrola sprawowana przez sądownictwo administracyjne: *„(...) nie może opierać się na kryteriach słuszności, sprawiedliwości społecznej czy celowości rozstrzygnięcia (zob. wyr. NSA z 12.3.2002 r., SA/Wr 2356/00, ST 2002, Nr 9, s. 47 z glosą R. Sawuty; wyr. NSA z dnia 23.9.199 r., SA/Ka 1418/95, Glosa 1997, Nr 5, s. 30; wyr. NSA z 18.11.1992 r., SA/Ka*

⁹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07, OTK ZU 2008/9A/158.

⁹³ OTK ZU 2007/3A/26.

⁹⁴ OTK ZU 2007/10A/129.

⁹⁵ A. Zieliński, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 712.

1038.92, POP 1996, Nr 2, poz. 65).⁹⁶ Sądy administracyjne nie ingerują również w merytoryczną treść rozstrzygnięcia kontrolowanych organów, co ma szczególnie znaczenie w związku z okolicznością, że organy wyborcze mają charakter organów wyspecjalizowanych.

199. Mając na uwadze, że art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego wyłącza możliwość kontroli sądowej rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej o rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu RP, należą uznać, że narusza on konstytucyjne prawo obywateli do dochodzenia na drodze sądowej naruszenia ich konstytucyjnego prawa w postaci biernego prawa wyborczego, a tym samym jest sprzeczny z art. 99 ust. 1 i 2 z wz. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Załączniki:

- 1) uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 lutego 2002 r.;
- 2) wniosek Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 października 2003 r. o przypadku korzyści majątkowych uzyskanych przez Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego;
- 3) postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt II Ns 4/06;
- 4) postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09;
- 5) Decyzja Ministra Finansów FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982z dnia 5 stycznia 2012 r. o rozłożeniu na raty należności Skarbu Państwa w wysokości 9.422.255,84 zł wraz z odsetkami, zasądzonej postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09;
- 6) odpisy wniosku x 3.

⁹⁶ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 75.