

**82/7/A/2012**

**WYROK**

z dnia 18 lipca 2012 r.

**Sygn. akt K 14/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróż – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lipca 2012 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499), w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 113 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 113 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 36a ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do dnia dzisiejszego, z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji,
- 5) art. 127 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r., z art. 2, art. 11

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 849.

- ust. 1, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3, art. 46 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 127 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 10 sierpnia 2002 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3, art. 46 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 7) art. 126 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 stycznia 2002 r., z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3, art. 46 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 8) art. 130 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 9) art. 110 § 7 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 8 z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 10) art. 495 § 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 8 z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji,
- 11) art. 24 ust. 1-5 ustawy powołanej w punkcie 4 z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 12) art. 218 § 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 8 z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 36a ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) jest zgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 24 ust. 1-5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 22 Konstytucji.**

**3. Art. 218 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281), w zakresie postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 215 § 4 tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji.**

**4. Art. 495 § 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178,**

poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W piśmie z 1 lutego 2012 r. grupa posłów na Sejm VII kadencji wniosła o zbadanie zgodności:

– 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), w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 113 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 113 ust. 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji;

– art. 36a ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, ze zm.; dalej: ustawa o partiach), w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. (dzień wejścia w życie wskazanego przepisu) do dnia dzisiejszego, z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji;

– art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r., z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji;

– art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 10 sierpnia 2002 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji;

– art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 stycznia 2002 r., z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji;

– art. 130 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy) z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 i art. 42 Konstytucji;

– art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji;

– art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego, z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 8 lutego 2012 r., wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia braków formalnych wniosku przez wyjaśnienie rozbieżności między wzorcami kontroli wskazanymi w *petitum* wniosku a wzorcami kontroli wskazanymi w uzasadnieniu wniosku i wzorcami, które zostały faktycznie uzasadnione, w zakresie zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 113 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, art. 36a ust. 3 i ustawy o partiach politycznych oraz art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego.

W piśmie procesowym z 20 lutego 2012 r. wnioskodawca, uzupełniając braki formalne wniosku, wyjaśnił, że wnosi o zbadanie zgodności:

1) art. 113 ust. 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym do 1 sierpnia 2011 r., z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji; w uzasadnieniu wniosku omyłkowo oznaczono wzorzec kontroli jako art. 31 ust. 1 Konstytucji, podczas gdy powinno być: art. 31 ust. 3 Konstytucji;

wnioskodawca wyjaśnił ponadto, że rezygnuje z podnoszenia, niewskazanego w *petitum* wniosku, zarzutu niezgodności art. 113 ust. 2 ordynacji z art. 2 Konstytucji;

2) art. 36a ust. 3 ustawy o partiach z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji; w uzasadnieniu wniosku omyłkowo oznaczono wzorzec kontroli jako art. 31 ust. 1 Konstytucji, podczas gdy powinno być: art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3) art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do dnia 9 sierpnia 2002 r., z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji;

4) art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 stycznia 2002 r., z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji; w uzasadnieniu wniosku omyłkowo oznaczono wzorzec kontroli jako art. 31 ust. 1 Konstytucji zamiast art. 31 ust. 3 Konstytucji;

5) art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca w pierwszej kolejności odniósł się do kwestii formalnych, uzasadniając konieczność merytorycznego zbadania przez Trybunał Konstytucyjny art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i ust. 2, art. 126 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 1 ordynacji, mimo formalnego uchylecia ich mocy obowiązującej. Wnioskodawca przypomniał, że zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale), Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie w sytuacji, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Wnioskodawca wyjaśnił, że zarzucając naruszenie art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 2 ordynacji, Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 28 lutego 2002 r. odrzuciła sprawozdanie wyborcze Polskiego Stronnictwa Ludowego i złożyła wniosek o orzeczenie przez sąd przepadku korzyści majątkowych wobec komitetu wyborczego tej partii. Sąd Apelacyjny w Warszawie, I Wydział Cywilny postanowieniem z 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 378/09, orzekł przepadek korzyści majątkowych w kwocie 9 422 255, 84 zł, przyjętych przez Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego. Wnioskodawca wskazał ponadto, że obecnie prowadzone jest przeciwko tej partii postępowanie zmierzające do wyegzekwowania przepadku powyższych korzyści. W dniu 5 stycznia 2012 r. Minister Finansów wydał decyzję FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982 o rozłożeniu na raty przypadających z tego tytułu należności Skarbu Państwa.

W ocenie wnioskodawcy, przepisy art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 2 ordynacji, mimo formalnej utraty mocy obowiązywania, nadal wywierają wpływ na konstytucyjne prawa i wolności partii politycznych, czyli w tym zakresie zachowały one moc obowiązującą. Jak wyjaśnił wnioskodawca, obowiązek dalszego uiszczenia orzeczonych należności Skarbu Państwa zagraża funkcjonowaniu partii, a wydanie orzeczenia przez Trybunał w niniejszej sprawie jest konieczne z uwagi na ochronę jej konstytucyjnego prawa własności.

Wnioskodawca wskazał także, że z ostrożności procesowej zaskarżył również art. 113 ust. 1 ordynacji. Zdaniem wnioskodawcy, nie jest jasne, czy norma ustanawiająca nakaz prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego wynika z art. 111 ust. 1 w związku z art. 113 ust. 1 ordynacji, czy z samego art. 113 ust. 1 ordynacji. Podkreślił jednocześnie, że wyjaśnienia dotyczące przesłanek przemawiających za koniecznością merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w zakresie art. 111 ust. 1 ordynacji, odnoszą się także do art. 113 ust. 1 tej ustawy.

Z kolei w odniesieniu do art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od jej dnia wejścia w życie do 1 stycznia 2002 r., wnioskodawca wskazał, że w związku z odrzuceniem przez PKW sprawozdania wyborczego, dotyczącego wyborów z 23 września

2001 r., zaskarżone przepisy, mimo ich formalnego uchylecia, uniemożliwiają Polskiemu Stronnictwu Ludowemu dochodzenie od Skarbu Państwa dotacji podmiotowej za 2002 rok oraz subwencji za lata 2002-2005. Z uwagi na to, że roszczenia o wypłatę wymienionych dotacji i subwencji nie uległy przedawnieniu, stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji spowodowałoby możliwość dochodzenia ich wypłaty przez partię. Wnioskodawca podkreślił, że wydanie orzeczenia w tym zakresie jest uzasadnione koniecznością ochrony prawa własności.

Zdaniem wnioskodawcy, przedmiotem merytorycznego badania Trybunału Konstytucyjnego, mimo formalnej utraty mocy obowiązującej, powinien być art. 127 ust. 1 ordynacji. Podobnie jak wskazane wyżej przepisy, był on podstawą orzeczenia wobec PSL przypadku korzyści majątkowych przez Sąd Okręgowy w Warszawie. W ocenie wnioskodawcy, przepis ten nadal wywiera skutki prawne, a wydanie orzeczenia w tym zakresie jest konieczne ze względu na ochronę prawa własności.

Przechodząc do merytorycznego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ordynacji z Konstytucją, wnioskodawca wskazał, że w świetle art. 111 ust. 1 ordynacji, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych. Zgodnie natomiast z art. 113 ust. 1 ordynacji, środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym. Jak podkreślił wnioskodawca, z wykładni zaskarżonych przepisów, potwierdzonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wynika, że środki pieniężne komitetu wyborczego i funduszu wyborczego winny być gromadzone na osobnych rachunkach bankowych.

W ocenie wnioskodawcy, art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ordynacji są niezgodne z art. 2 Konstytucji, w zakresie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zakwestionowanym przepisom wnioskodawca zarzucił brak precyzji i niejasność sformułowań; powoduje to istotne trudności z realizacją określonych w nich obowiązków. Wynikający z nich nakaz prowadzenia odrębnego rachunku bankowego komitetu wyborczego i funduszu wyborczego został określony, zdaniem wnioskodawcy, w sposób niezrozumiały, a przez to wadliwy, na co zwracano uwagę również w orzecznictwie sądowym (zob. np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 listopada 2008 r., sygn. akt II C 4/06).

W związku z powyższym wnioskodawca podniósł, że biorąc pod uwagę, iż naruszenie art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ordynacji wiąże się z dotkliwymi sankcjami finansowymi nakładanymi na komitet wyborczy (art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji), zaskarżone przepisy stanowią pułapkę legislacyjną, naruszając zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 111 ust. 1 ordynacji, wprowadzając nakaz posiadania przez partię polityczną osobnych rachunków bankowych komitetu wyborczego i funduszu wyborczego, jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prowadzenie odrębnych rachunków bankowych nie jest bowiem konieczne dla realizacji celu, jakim jest zapewnienie jawności finansowania kampanii wyborczej. W ocenie wnioskodawcy, kontrola tytułów, pod jakimi dokonywane są wpłaty, i prowadzenie wyodrębnionej rachunkowości tego samego rachunku bankowego stanowią wystarczającą gwarancję jawności finansowania kampanii wyborczej.

Przechodząc do zarzutu niezgodności art. 113 ust. 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym do 1 sierpnia 2011 r., z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji, wnioskodawca przypomniał, że przepis ten zakazuje dokonywania wpłat w formie przekazu pocztowego na Poczcie Polskiej albo wpłat w placówce banku.

Zarzucając art. 113 ust. 2 ordynacji naruszenie zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca podniósł, że zakwestionowany przepis ogranicza formy, w jakich możliwe jest pozyskiwanie środków pieniężnych przez komitet wyborczy i

fundusz wyborczy, w sytuacji gdy nie jest to konieczne dla zapewnienia jawności finansowania kampanii wyborczej. Zdaniem wnioskodawcy, wystarczającym sposobem zagwarantowania tej jawności jest obowiązek prowadzenia, podlegającego kontroli, rachunku bankowego komitetu wyborczego.

Art. 113 ust. 2 ordynacji, dopuszczając możliwość przekazywania środków finansowych na rzecz komitetu wyborczego tylko w formie czeku, przelewu lub karty płatniczej, ogranicza, zdaniem wnioskodawcy, prawa i wolności konstytucyjne osób, które chcą wesprzeć finansowo określony komitet wyborczy. Biorąc bowiem pod uwagę, że duża liczba obywateli, w tym w szczególności ludność wiejska, nie korzysta z usług bankowych i nie dysponuje rachunkami bankowymi, zaskarżony przepis, w sposób naruszający konstytucyjną zasadę proporcjonalności, odbiera im możliwość finansowego zasilenia komitetów wyborczych.

Naruszenia zasady równości przez art. 113 ust. 2 ordynacji, wnioskodawca upatruje w faktycznym wyłączeniu możliwości dokonywania płatności na rzecz komitetu wyborczego lub funduszu wyborczego przez tych obywateli, którzy nie dysponują rachunkiem bankowym. Regulacja taka prowadzi także, zdaniem wnioskodawcy, do dyskryminacji w sferze życia politycznego, która przejawia się w uniemożliwieniu finansowego wspierania komitetu wyborczego.

Jako cechę relewantną, na podstawie której wyróżniono grupę podmiotów podlegających ocenie z punktu widzenia zróżnicowania ich sytuacji faktycznej i prawnej, wnioskodawca wskazał „możliwość partycypowania przez obywateli w życiu politycznym w drodze udzielenia wsparcia finansowego partii politycznej”. Ponieważ korzystanie z usług bankowych wśród biedniejszej ludności miejskiej i ludności wiejskiej jest mało popularne, konsekwencją ograniczenia dopuszczalnych form przekazywania środków pieniężnych komitetom wyborczym, o którym mowa w art. 113 ust. 2 ordynacji, jest w konsekwencji nieuzasadnione utrudnienie tej grupie obywateli uczestnictwa w życiu politycznym.

Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy art. 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z tym przepisem, środki finansowe mogą być wpłacane na fundusz wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, co oznacza jednocześnie, że niedopuszczalne jest dokonywanie wpłat w formie przekazu pocztowego na Poczcie Polskiej albo wpłat w placówce banku. Zakwestionowanemu przepisowi wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

Uzasadniając naruszenie zasady proporcjonalności, wnioskodawca wskazał, że ograniczenie sposobów przekazywania środków finansowych na rzecz funduszu wyborczego nie jest konieczne dla zapewnienia jawności finansowania kampanii wyborczej. Jawność ta gwarantowana jest bowiem przez konieczność prowadzenia rachunku bankowego komitetu wyborczego, dzięki czemu kontroli podlega zarówno pochodzenie, jak i przeznaczenie środków finansowych. Zdaniem wnioskodawcy, art. 36a ust. 3 o ustawy o partiach politycznych stanowi ograniczenie nie tylko w stosunku do partii politycznych, ale także ograniczenie prawa uczestniczenia w życiu politycznym osób, które chcą przekazać środki finansowe na wybraną partię polityczną.

Ograniczenie form przekazywania środków pieniężnych na finansowanie kampanii wyborczej narusza także, w ocenie wnioskodawcy, zasadę równości. Zakładając bowiem, że wspieranie finansowe partii politycznych (funduszu wyborczego) stanowi element życia politycznego obywateli, wykluczenie innych, poza wymienionymi w tym przepisie, form przekazywania środków finansowych, jest w istocie dyskryminacją grupy obywateli nieposiadającej kont bankowych.

Niezgodny z Konstytucją jest także, zdaniem wnioskodawcy, art. 127 ust. 1 ordynacji. Przepis ten ustanawia sankcję służącą zabezpieczeniu właściwego wykonania obowiązków związanych z pozyskiwaniem oraz wydatkowaniem przez komitety wyborcze środków

pieniężnych, 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. Naruszenie powyższych obowiązków skutkuje przepadkiem na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych przekazanych albo przejętych przez komitet wyborczy. Natomiast 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, Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 127 ust. 2-4 ordynacji).

Jak wskazał wnioskodawca, podniesione przez niego zarzuty dotyczą art. 127 ust. 1 ordynacji w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. (wejście ustawy w życie) do 9 sierpnia 2002 r.; jak również w brzmieniu obowiązującym od 10 sierpnia 2002 r. do 1 sierpnia 2011 r. (uchylenie ustawy). Mimo niewielkiej zmiany w brzmieniu zakwestionowanego przepisu, wnioskodawca, kierując się sposobem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, sformułował w *petitum* wniosku dwa odrębne zarzuty i potraktował art. 127 ust. 1 ordynacji po zmianie jako nowy przepis.

Art. 127 ust. 1 ordynacji wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 31 ust. 3, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutów, wnioskodawca w pierwszej kolejności dokonał analizy charakteru prawnego sankcji przepadku korzyści majątkowych, określonej w art. 127 ust. 1 ordynacji. Ustalenie jej charakteru prawnego wpływa bowiem, jak zaznaczył wnioskodawca, na wybór przepisów konstytucyjnych, stanowiących wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu. W zależności bowiem od tego, czy jest to sankcja karna, czy karnoadministracyjna, należy wziąć pod uwagę możliwość zbadania zakwestionowanego przepisu w świetle zasady winy i zasady domniemania niewinności, wyrażonych w art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Analiza konstrukcji prawnej sankcji określonej w art. 127 ust. 1 ordynacji prowadzi wnioskodawcę do konkluzji o karnoadministracyjnym charakterze tej sankcji. Jest to bowiem odpowiedzialność oparta na zasadzie winy obiektywnej, co oznacza, że nałożenie kary administracyjnej jest wyłącznie skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca wskazał ponadto, że „przepisy prawne przewidujące sankcje orzekane w trybie administracyjnym – szczególnie w zakresie precyzji określenia stanów faktycznych podlegających regulacji oraz precyzji uregulowań dotyczących sankcji – podlegają w pełni wymogom wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji, czyli wymogom wynikającym z art. 2 Konstytucji”.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu naruszenia przez art. 127 ust. 1 ordynacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca podkreślił, że celem zaskarżonej regulacji jest zagwarantowanie jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej, a tym samym, w sposób pośredni, urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji. Jednakże przepadek wszystkich korzyści majątkowych, przyjętych przez komitet wyborczy na potrzeby konkretnej kampanii wyborczej, jest dla partii politycznej sankcją zbyt dolegliwą, a przez to niekonieczną i nieproporcjonalną. Wnioskodawca podkreślił, że gospodarka finansowa partii politycznej jest całkowicie zdeterminowana rytmem kolejnych wyborów parlamentarnych. Partie polityczne w tym okresie gromadzą i wydatkują najwięcej środków pieniężnych, które wielokrotnie przekraczają wydatki na bieżące funkcjonowanie partii politycznej. Przepadek całości korzyści majątkowych zgromadzonych przez komitet wyborczy grozi załamaniem się gospodarki finansowej partii politycznej, a także koniecznością ograniczenia, zawieszenia czy też zakończenia działalności publicznej takiej partii. Komitet wyborczy ponosi bowiem wydatki, licząc na ich późniejszą refundację, a przepadek korzyści majątkowych następuje już

po poniesieniu przez partię wydatków na kampanię wyborczą, co zwiększa dotkliwość tej sankcji.

W ocenie wnioskodawcy, groźba przepadku części korzyści majątkowych zgromadzonych w związku z prowadzoną kampanią wyborczą lub kwotowo określona grzywna – stanowiłaby odpowiednie zagrożenie dla interesów majątkowych partii politycznej, będąc jednocześnie skutecznym środkiem przymuszającym do respektowania przepisów ordynacji.

W ocenie wnioskodawcy, kara administracyjna, określona w art. 127 ust. 1 ordynacji nie spełnia również wymogów określonych przez zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. Przepadek korzyści majątkowych przekazanych lub przyjętych przez komitet wyborczy może bowiem doprowadzić do faktycznego pozbawienia partii politycznej możliwości prowadzenia działalności statutowej, co należy uznać za karę zbyt dotkliwą, nieuzasadnioną w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, jest ona również niedopuszczalna w warunkach państwa demokratycznego. Partie polityczne, jako niezbędny element społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiają wyrażanie zróżnicowanych i często przeciwstawnych interesów i dążeń różnych grup społecznych. Naruszenie przez komitet wyborczy przepisów o charakterze czysto technicznym (np. art. 113 ust. 2 ordynacji, wskazującego na możliwość dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą) nie powinno, zdaniem wnioskodawcy, skutkować zagrożeniem istnienia partii politycznej i wypełniania przez nią zadań publicznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Zagwarantowanie jawności finansowania kampanii wyborczej jest możliwe, w ocenie wnioskodawcy, dzięki mniej dolegliwym sankcjom.

Sankcja określona w art. 127 ust. 1 ordynacji narusza także, zdaniem wnioskodawcy, zasadę pluralizmu politycznego, wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji. Orzeczenie przepadku korzyści majątkowych w kształcie określonym w art. 127 ust. 1 ordynacji powoduje, że każda próba realizacji przez partię polityczną swoich statutowych zadań (udział w wyborach) może doprowadzić do ograniczenia, czy nawet zakończenia, jej działalności. W związku z tym wnioskodawca uważa, że sankcja ta jest środkiem nadmiernie ingerującym w konstytucyjnie zagwarantowaną swobodę tworzenia i działania partii politycznych.

Wnioskodawca zarzucił także, że sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa, określona w art. 127 ust. 1 ordynacji, „narusza w zakresie elementów materialnoprawnych zasadę przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji”.

Wnioskodawca wskazał, że podnoszona przez niego w pierwszej części wniosku niezgodność z art. 2 Konstytucji grupy przepisów, określających obowiązki związane z finansowaniem kampanii wyborczej i wskazujących stany faktyczne skutkujące orzeczeniem przez sąd przepadku korzyści majątkowych, przesądza konieczność uznania zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny. W ocenie wnioskodawcy, stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów sankcjonowanych, musi wiązać się z uznaniem naruszenia Konstytucji przez przepisy sankcjonujące.

Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy naruszenia zasad przyzwoitej legislacji przez elementy proceduralne regulacji art. 127 ust. 1 ordynacji. Jego zdaniem, sankcja przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości na rzecz Skarbu Państwa narusza, w zakresie elementów procesowych, zasadę przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Podkreślono, że ustanawiając sankcję przepadku korzyści majątkowych, ustawodawca nie rozstrzygnął kwestii charakteru orzeczenia w przedmiocie przepadku. Rodzą się zatem wątpliwości, czy ma ono charakter deklaracyjny, czy konstytutywny. Zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości te mogą w istotny sposób wpływać na wykładnię przepisów regulujących tryb nakładania sankcji i poziom ochrony praw uczestników postępowania w przedmiocie przepadku. Przesądzenie charakteru prawnego orzeczenia w przedmiocie



przepadku korzyści majątkowych ma szczególne znaczenie w świetle art. 46 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dostarcza argumentów przemawiających zarówno za deklaratoryjnym, jak i konstytutywnym charakterem orzeczenia, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ordynacji. Niedopuszczalne jest jednak pozbawienie własności rzeczy wyłącznie na skutek spełnienia przesłanek formalnych, określonych ustawowo, i uznanie, że orzeczenie sądu w tym przedmiocie ma jedynie charakter deklaratoryjny – podkreśla wnioskodawca. Sądowy tryb orzekania o przepadku rzeczy ma bowiem zapewniać sprawiedliwe i szczególnie wnikliwe rozpatrzenie sprawy oraz zapobiegać wydawaniu orzeczeń niezgodnych z prawem. Orzekanie przez sąd nie może sprowadzać się wyłącznie do automatycznego pozbawienia własności bez merytorycznej oceny wszystkich aspektów sprawy. Dlatego, zdaniem wnioskodawcy, brak możliwości ustalenia charakteru orzeczenia w przedmiocie przepadku korzyści majątkowych, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ordynacji, narusza zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Kolejny zarzut wnioskodawcy odnoszący się do art. 127 ust. 1 ordynacji dotyczy naruszenia zasady winy, określonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie, jak zaznacza wnioskodawca, art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się głównie do przepisów regulujących odpowiedzialność karną osób fizycznych, ale stanowi również właściwy wzorzec kontroli konstytucyjności art. 127 ust. 1 ordynacji, mimo że odnosi się do partii politycznych. Stanowisko takie – zaznaczył wnioskodawca – zostało potwierdzone również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok Trybunału z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03).

Zdaniem wnioskodawcy, art. 127 ust. 1 ordynacji, zakładając możliwość wymierzenia dotkliwej kary finansowej, niezależnie od jakichkolwiek okoliczności podmiotowych, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis nie wymaga bowiem, aby przed orzeczeniem przepadku korzyści majątkowej sąd zbadał przyczyny, z powodu których osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową komitetu wyborczego nie dopełniły ciążących na nich obowiązków. Jak podnosi wnioskodawca, w świetle art. 127 ust. 1 ordynacji, nie ma znaczenia, czy do naruszenia przepisów doszło wskutek działania nieumyślnego, czy umyślnego, jak również, czy było ono następstwem działania uporczywego i planowego, czy też jednostkowej pomyłki. Zakwestionowany przepis, nie nakazując uwzględnienia stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych, dotyczących sprawcy – uniemożliwia miarkowanie kary, przez co prowadzi do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 127 ust. 1 ordynacji z art. 46 Konstytucji, wnioskodawca przypomniał, iż przepadek korzyści majątkowych może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Tymczasem, zgodnie z art. 127 ust. 4 ordynacji, postępowanie w sprawie przepadku korzyści majątkowej toczy się według przepisów o postępowaniu nieprocesowym, którego w nauce procesu cywilnego nie uznaje się za odpowiednie do rozstrzygania sporów majątkowych. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 20/03, dotyczący kary przepadku orzekanej w postępowaniu nieprocesowym, wnioskodawca podkreślił, że Trybunał kategorycznie wykluczył możliwość przyjęcia przez ustawodawcę takiego rozwiązania. Dlatego też wnioskodawca uznał, że choć przepadek korzyści majątkowych, o którym mowa w art. 127 ust. 2 ordynacji, następuje na podstawie orzeczenia sądu, to nie jest to prawomocne orzeczenie sądu, o którym mowa w art. 46 Konstytucji. Nie jest ono bowiem następstwem przeprowadzenia, odpowiedniego do przedmiotu sprawy, postępowania.

Zdaniem wnioskodawcy, w razie uznania, iż sankcja określona w art. 127 ust. 1 ordynacji stanowi karę w rozumieniu przepisów karnych, zaś jej zastosowanie – element odpowiedzialności karnej, a nie karnoadministracyjnej – zakwestionowany przepis powinien być również poddany badaniu z punktu widzenia zgodności z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji. W

ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis narusza bowiem zasadę winy przez całkowite pominięcie stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji, co uniemożliwia jej miarkowanie. Art. 127 ust. 1 ordynacji jest też niezgodny z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Stwierdzenie przez sąd naruszenia przepisów wymienionych w art. 127 ust. 1 ordynacji skutkuje bowiem automatycznym zastosowaniem sankcji karnej bez konieczności zbadania okoliczności, w których doszło do ich naruszenia – podkreślił wnioskodawca. Wskazał również, że orzeczenie sądu o przepadku korzyści majątkowych jest konsekwencją zakwestionowania przez organ wyborczy sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, który stanowi swego rodzaju prejudykat i wpływa na decyzję sądu bez konieczności ustalenia winy podmiotów odpowiedzialnych.

Kolejny zarzut niezgodności z Konstytucją, podniesiony we wniosku, dotyczy art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym do 31 stycznia 2001 r. W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy naruszają art. 31 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 2, art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 46 Konstytucji.

Art. 126 ust. 1 ordynacji stanowił, że „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”. Natomiast, zgodnie z art. 126 ust. 2 ordynacji „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”.

Na podstawie zakwestionowanych przepisów partia Polskie Stronictwo Ludowe utraciła prawo do całości dotacji oraz subwencji za lata 2002-2005. Sankcje określone w powyższych przepisach złagodzone zostały ustawą 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. Nr 154, poz. 1802). Zgodnie z powyższą ustawą, odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania wyborczego skutkowało zmniejszeniem dotacji i subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wartości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów wskazanych w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. a-d ordynacji, jednakże nie mogło ono przekroczyć 75% dotacji oraz subwencji.

Uzasadniając naruszenie przez art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca podniósł, że sankcja utraty dotacji podmiotowej oraz subwencji jest zbyt surowa, a nadto dotyczy obowiązku, którego wykonanie zabezpieczone jest już innymi surowymi sankcjami. Celem wprowadzenia sankcji określonej w art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji jest zagwarantowanie jawności finansowania kampanii wyborczej, a tym samym, w sposób pośredni, urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji. Jednakże, jak stwierdza wnioskodawca, „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”.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że gospodarka finansowa partii politycznych jest zdeterminowana rytmem wyborów parlamentarnych. Najwięcej środków pieniężnych partie polityczne gromadzą i wydatkują w związku z wyborami parlamentarnymi. Dlatego też, w ocenie wnioskodawcy, groźba utraty części tych środków stanowiłaby wystarczające zagrożenie interesów majątkowych partii politycznej oraz skuteczny środek przymuszający do respektowania przepisów ordynacji. Tymczasem na skutek regulacji zawartej w art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji partia polityczna dotknięta sankcją przypadku korzyści majątkowych przekazanych albo przejętych przez komitet wyborczy, na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji, pozbawiona zostaje dodatkowo najważniejszego źródła przychodów w postaci dotacji podmiotowej oraz subwencji. O ile, zdaniem wnioskodawcy, zastosowanie tylko jednej z wymienionych sankcji może skutkować załamaniem się gospodarki finansowej partii politycznej, to ich skumulowanie doprowadzi, w sposób nieuchronny, do konieczności ograniczenia, zawieszenia lub zakończenia działalności publicznej przez partię polityczną. Biorąc pod uwagę, że jest to sankcja za naruszenie przez komitet wyborczy przepisów o charakterze czysto technicznym (np. art. 113 ust. 2 ordynacji wskazującego na możliwość dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą) – zagrożenie istnienia partii politycznej i wypełniania przez nią zadań publicznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego, będące skutkiem zastosowania zaskarżonego przepisu, należy uznać za niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kolejny zarzut wnioskodawcy, dotyczący art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji odnosi się do naruszenia zasady pluralizmu politycznego, określonej w art. 11 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, sankcja przewidziana w zakwestionowanych przepisach stanowi środek nadmiernie ingerujący w konstytucyjnie gwarantowaną swobodę tworzenia i działania partii politycznych, ograniczając skuteczne wypełnianie przez partie polityczne ich zadań publicznych. Jak wskazał wnioskodawca, „sankcja 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”. W ocenie wnioskodawcy, możliwe jest zagwarantowanie jawności finansowania kampanii wyborczej mniej dolegliwymi środkami prawnymi.

Art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, wprowadzając sankcję utraty dotacji i subwencji narusza także, zdaniem wnioskodawcy, zasadę przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Nieprecyzyjne określenie obowiązków, których naruszenie skutkuje zastosowaniem sankcji w postaci utraty dotacji i subwencji, „a tym samym niezdefiniowanie podstaw odpowiedzialności karnoadministracyjnej, jak również brak rozstrzygnięcia, co do natury przypadku”, rodzi poważne wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa. Jak uzasadnia wnioskodawca, wykazana przez niego niezgodność z art. 2 Konstytucji grupy przepisów ordynacji, dotyczących obowiązków związanych z finansowaniem kampanii wyborczej, pociąga za sobą konieczność stwierdzenia niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji. „Ze względu na istnienie powyższego związku następstwem uznania niekonstytucyjności przepisów sankcjonowanych musi być uznanie niekonstytucyjności przepisów sankcjonujących” – stwierdził wnioskodawca.

Art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji narusza także, w ocenie wnioskodawcy, zasadę winy, wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis, pomijając ocenę stopnia zawinienia i innych okoliczności indywidualnych dotyczących sprawcy przy wymiarze kary, na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, powoduje bowiem niemożność jej miarkowania. Ponadto automatyczne stosowanie sankcji nie pozwala na ustalenie, czy do naruszenia

przepisów doszło wskutek działania nieumyślnego, czy umyślnego, jak również czy było ono następstwem działania uporczywego i planowego, czy jednostkowej pomyłki – stwierdził wnioskodawca.

Podnosząc zarzut niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji z art. 46 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że zgodnie z powyższym przepisem konstytucyjnym, pozbawienie partii politycznej prawa do dotacji podmiotowej oraz subwencji może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Tymczasem zastosowanie sankcji, o której mowa w art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, następuje automatycznie wraz z orzeczeniem przepadku korzyści majątkowych lub ich równowartości, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ordynacji. Z uwagi na to, że dotacja i subwencja stanowią niezwykle istotne źródło finansowania działalności partii politycznych, postępowanie, w ramach którego może dojść do pozbawienia partii politycznej środków finansowych, powinno być, zdaniem wnioskodawcy, ukształtowane w sposób umożliwiający uwzględnienie indywidualnych okoliczności dotyczących sprawy oraz sprawcy.

Dodatkowo wnioskodawca zaznaczył, że w razie uznania, iż sankcja, określona w art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, ma charakter karny, aktualny staje się zarzut naruszenia, przez zakwestionowany przepis, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zaskarżony artykuł nie uwzględnia bowiem wymagań wynikających z zasady winy oraz zasady domniemania niewinności. Zdaniem wnioskodawcy, art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji uniemożliwia miarkowanie sankcji i jest sprzeczny z podstawowymi dyrektywami wymiaru kary w ramach odpowiedzialności karnej. Kara przepadku korzyści majątkowych, zabezpieczająca wykonanie obowiązków gwarantujących jawność finansowania kampanii wyborczej, nie odpowiada przyjętym w doktrynie poglądom o dostosowaniu dolegliwości kary do wagi chronionego interesu publicznego. Z kolei naruszenia zasady domniemania niewinności wnioskodawca upatruje w tym, że utrata prawa do dotacji i subwencji jest bezpośrednią konsekwencją zakwestionowania przez organ wyborczy sprawozdania finansowego komitetu wyborczego; podczas gdy zasada domniemania niewinności wymaga, aby przed zastosowaniem sankcji karnej ustalić, w sposób niebudzący wątpliwości, winę podmiotu odpowiedzialnego.

Kolejnym zaskarżonym przez wnioskodawcę przepisem jest art. 130 § 1 kodeksu wyborczego, zgodnie z którym za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego odpowiedzialność ponosi jego pełnomocnik finansowy. Zdaniem wnioskodawcy, ustanowienie odpowiedzialności pełnomocnika finansowego nie jest konieczne dla zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej. Regulacja zawarta w powyższym przepisie prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że w świetle art. 127 § 1 kodeksu wyborczego, za gospodarkę finansową komitetu wyborczego odpowiedzialny jest jego pełnomocnik finansowy. Natomiast art. 130 § 2 kodeksu wyborczego stanowi, że: „bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego”. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego został zatem umocowany do podejmowania decyzji w sprawach finansowych komitetu wyborczego i do sprawowania nad nimi pełnej kontroli. Za roszczenia wobec komitetu wyborczego pełnomocnik ponosi nieograniczoną odpowiedzialnością cywilną. Odpowiedzialność ta ma charakter majątkowy i nieograniczony, co oznacza, że odpowiada on wobec wierzyciela całym swoim majątkiem teraźniejszym i przyszłym. Roszczenia wobec komitetu wyborczego mogą być zaspokojone przez samą partię polityczną lub organizację, która utworzyła komitet wyborczy, dopiero jeśli ich pokrycie nie jest możliwe z majątku pełnomocnika finansowego (art. 130 § 3 kodeksu).

Analizując powyższe przepisy, wnioskodawca wskazał, że celem wprowadzenia przez zakwestionowany przepis odpowiedzialności majątkowej pełnomocnika za zobowiązania komitetu wyborczego jest zabezpieczenie prywatnoprawnych interesów kontrahentów w razie

niewypłacalności komitetu wyborczego partii politycznej. Jednakże, biorąc pod uwagę, że w toku kampanii wyborczej komitety wyborcze wydatkują znaczne środki finansowe, zaciągają kredyty oraz inne zobowiązania finansowe, suma zobowiązań zaciąganych przez partię polityczną (organizację) znacznie przekracza możliwości finansowe przeciętnej osoby fizycznej. Toteż przyjęte w art. 130 § 1 kodeksu wyborczego rozwiązanie nie spełnia wymogu przydatności, gdyż nie jest w stanie zagwarantować realizacji zakładanego celu. Wnioskodawca zaznaczył ponadto, że „przyjęte rozwiązanie czyni koniecznym zawarcie między pełnomocnikiem finansowym a partią polityczną umowy o zwolnienie dłużnika od obowiązku świadczenia (art. 392 KC)”. W świetle powyższego, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis, jako nakładający na obywateli (pełnomocników finansowych) wymagania nadmierne i nieznajdujące uzasadnienia w celach regulacji, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowany przepis nakłada na pełnomocnika wyborczego obowiązek pokrycia kosztów usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia agitacji wyborczej, w razie nieusunięcia ich w terminie 30 dni po dniu wyborów.

Zdaniem wnioskodawcy, nałożenie na pełnomocnika wyborczego odpowiedzialności majątkowej, której rozmiary przekraczają zakres jego działania i możliwości finansowe, powoduje, że wprowadzona zaskarżonym przepisem sankcja jest nadmierna i nieskuteczna. Celem regulacji jest zagwarantowanie usunięcia plakatów i haseł wyborczych. Jednakże, w ocenie wnioskodawcy, zastosowany przez ustawodawcę środek nie zabezpiecza realizacji tego celu. Wnioskodawca podkreślił, że obciążenie pełnomocnika wyborczego kosztami usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych stanowi nadmierne i nieproporcjonalne do skali uchybienia obciążenie finansowe. Biorąc pod uwagę skalę kampanii wyborczej, która prowadzona jest w setkach gmin na obszarze całej Polski, rozmiary potencjalnej odpowiedzialności pełnomocnika wyborczego są trudne do oszacowania. Lepszym rozwiązaniem, zdaniem wnioskodawcy, byłoby obciążenie partii politycznej kosztami usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych. Odpowiedzialność pełnomocnika wyborczego mogłaby ewentualnie wchodzić w grę dopiero w drugiej kolejności – stwierdził wnioskodawca.

Ponadto zwrócono uwagę we wniosku, że sposób ukształtowania odpowiedzialności pełnomocnika wyborczego nie pozwala na jej miarkowanie w zależności od okoliczności sprawy, gdyż odpowiedzialność ta polega na automatycznym obciążeniu go kosztami usunięcia plakatów i haseł wyborczych. Konsekwencją zakwestionowanego przepisu jest odpowiedzialność finansowa pełnomocnika wyborczego nawet wówczas, gdy zawarł on umowy o usunięcie plakatów i haseł wyborczych z osobami trzecimi, które nie wywiązały się z przyjętego zobowiązania. Pełnomocnik wyborczy może w takiej sytuacji korzystać jedynie z roszczenia regresowego.

Niezgodny z Konstytucją jest, zdaniem wnioskodawcy, również art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego, ustanawiający sankcję grzywny dla pełnomocnika wyborczego, który w terminie 30 dni od dnia wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii. Zaskarżonemu przepisowi wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Jak uzasadnia wnioskodawca, przepis ten pociąga za sobą nieproporcjonalnie duże ryzyko odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę, że kampania wyborcza prowadzona jest na terenie całego kraju, a w Polsce funkcjonuje 2479 gmin i grzywna może być nałożona w wysokości od 20 do 5000 zł, – nie można wykluczyć, że pełnomocnik zostanie ukarany kilkoma tysiącami mandatów za każdy stwierdzony przypadek nieusunięcia plakatów i haseł wyborczych. Rozmiary takiej grzywny są trudne do oszacowania, a ponadto nie realizują

celów wymierzania kary – podkreśla wnioskodawca. Kara powinna być współmierna do winy oraz czynu sprawcy. Skutkiem zastosowania art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego jest natomiast kumulacja odpowiedzialności cywilnej i karnej, której rozmiarów nie sposób określić na podstawie zakwestionowanego przepisu – konkluduje wnioskodawca.

Wnioskodawca zaznaczył również, że ze względu na potencjalne rozmiary odpowiedzialności majątkowej pełnomocnika wyborczego, orzekana w stosunku do niego kara nie jest karą sprawiedliwą i zgodną z istotą instytucji wykroczenia oraz kary grzywny. Przywołując wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1978 r. (OSNKW 41/1978), wnioskodawca podkreślił, że kara grzywny, obok dolegliwości ekonomicznej, zmierzać powinna do pozbawienia sprawcy korzyści z przestępstwa (wykroczenia) oraz pogłębiać w społeczeństwie przekonanie, że popełnianie przestępstw lub wykroczeń w celu osiągnięcia korzyści majątkowej jest nieopłacalne. Natomiast celem sankcji określonej w art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego nie jest pozbawienie sprawcy korzyści majątkowej pochodzącej z czynu zabronionego, jaką jest potencjalnie kwota pieniężna zaoszczędzona w związku z nieusunięciem urządzeń ogłoszeniowych. Cel ten realizuje już bowiem obowiązek pokrycia kosztów usunięcia urządzeń ogłoszeniowych na podstawie art. 110 § 7 zdania drugiego kodeksu wyborczego. Dlatego zastosowanie grzywny w takiej sytuacji jest nieuzasadnione, nadmiernie surowe, a przy tym niezapewniające realizacji celów odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia – stwierdzono we wniosku.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z zasadą odpowiedzialności karnej za czyn własny oraz z zasadą winy, wyrażonymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca podniósł, że zakwestionowany przepis nakłada na pełnomocnika wyborczego karę grzywny w sytuacji, gdy nie można mu przypisać winy; tj. wówczas, gdy do wypełnienia znamion określonych w kwestionowanym przepisie doprowadziło działanie lub zaniechanie osoby trzeciej. Tak więc pełnomocnik wyborczy może być ukarany karą grzywny, nawet jeśli wypełnił swoje obowiązki i dochował należytej staranności, zawierając z osobą trzecią umowę o usunięcie plakatów, ale kontrahent nie wywiązał się należycie z umowy. Tymczasem, w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji, do odpowiedzialności powinien być pociągnięty wyłącznie sprawca czynu wypełniającego znamiona wykroczenia. Odpowiedzialność pełnomocnika wyborczego za cudze zaniechanie, polegające na nieusunięciu w ustawowym terminie plakatów i haseł wyborczych oraz innych urządzeń ogłoszeniowych jest, zdaniem wnioskodawcy, sprzeczna z zasadą wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł również, że obowiązki nałożone na pełnomocnika wyborczego są niemożliwe do wykonania. Nie jest on bowiem w stanie osobiście zapewnić, że każdy plakat na terenie całego kraju zostanie usunięty.

Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy przepisu art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach. Zakwestionowanym przepisem wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, ograniczenie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez partię polityczną, w tym zakaz korzystania przez partie z majątku w sposób, który stanowiłby działalność gospodarczą, jest nadmierną ingerencją w swobodę dysponowania posiadanym majątkiem, a tym samym narusza zasadę wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wnioskodawca wyjaśnił, że powołanie dwóch powyższych wzorców oceny konstytucyjności art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach politycznych wynika z ostrożności procesowej i podyktowane jest rozbieżnością stanowisk co do wzajemnych relacji między art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału oraz poglądy doktryny, wnioskodawca wskazał, iż z jednej strony, art. 22 Konstytucji zaliczany jest do szczegółowych przepisów konstytucyjnych samodzielnie i całościowo regulujących ograniczenia wolności działalności

gospodarczej, z drugiej natomiast daje się pierwszeństwo art. 31 ust. 3 Konstytucji przed innymi, równobrzmiącymi klauzulami, ustanowionymi w przepisach szczegółowych.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach wywołuje liczne problemy w praktyce funkcjonowania partii politycznych. Ograniczenie swobody dysponowania majątkiem przez partię polityczną powoduje, że nie może ona wykorzystać posiadanego majątku w celu uzyskania środków finansowych na prowadzenie działalności statutowej. Niedopuszczalność odpłatnego wynajmu albo wydzierżawienia nieruchomości będących własnością partii politycznej powoduje zamrożenie środków do chwili, gdy dana nieruchomość zostanie sprzedana. Jak wskazuje wnioskodawca, zakwestionowane przepisy wywołują także wątpliwości, czy w wypadku sporu wygranego przez partię polityczną będzie ona mogła egzekwować przyznane jej odszkodowanie, gdyż nie stanowi ono źródła powstawania majątku partii politycznej (art. 24 ust. 1 ustawy o partiach).

W ocenie wnioskodawcy, ograniczenie wprowadzone zakwestionowanym przepisem nie znajduje uzasadnienia. Obawa, że udział partii politycznych w relacjach biznesowych może oddziaływać na pozycję poszczególnych przedsiębiorców, nie dotyczy bowiem partii politycznych. Partie, zajmując szczególne miejsce w polskim systemie władzy, nie dysponują władztwem publicznym ani instrumentami kreowania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach obywateli. Ustawowym celem partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji). Wprowadzenie zatem całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne – przy bardzo szerokim zakresie tego pojęcia w prawie polskim, obejmującym w zasadzie każde świadczenie usług, udostępnianie majątku itp. – jest, w ocenie wnioskodawcy, nieuzasadnione.

Przywołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 25/03, wnioskodawca podkreślił, że brak możliwości prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej przez partie polityczne miał być zrekompensowany przyznawaniem dotacji i subwencji. Jednakże mechanizm ten stanowi jedynie „premię dla wygranych” i nie służy urzeczywistnieniu zasady pluralizmu politycznego. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach prawo do subwencji ma wyłącznie ta partia, która otrzymała w skali kraju określoną liczbę ważnie oddanych głosów. Podobne zasady dotyczą przyznawania dotacji (art. 150 kodeksu wyborczego), której wysokość uzależniona jest od liczby mandatów poselskich i senatorskich uzyskanych przez komitet wyborczy danej partii politycznej. W takiej sytuacji umożliwienie partiom politycznym prowadzenia działalności gospodarczej, choćby w ograniczonym zakresie, pozwoliłoby, zdaniem wnioskodawcy, na uzyskanie stabilizacji finansowej, co jest szczególnie ważne w wypadku nieuzyskania odpowiedniej liczby głosów w wyborach parlamentarnych lub utraty prawa do dotacji podmiotowej lub subwencji z innych przyczyn.

Wnioskodawca, przyjmując, że partie polityczne mogą być podmiotem wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), uznał, że wprowadzony w art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach zakaz prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej stanowi nadmierną ingerencję w tę wolność. Skoro bowiem działalność taką, w ograniczonym zakresie, mogą prowadzić posłowie i senatorowie, jako przedstawiciele Narodu, to, zdaniem wnioskodawcy, brak jest uzasadnienia, aby z uprawnienia takiego nie korzystały partie polityczne. Jak wskazuje wnioskodawca, niezależność sprawowania mandatu posła i senatora gwarantowana jest w takiej sytuacji przez zapewnienie transparentności ich działań. W tym celu składają oni oświadczenia o stanie majątkowym, a korzyści uzyskiwane przez posłów, senatorów i ich małżonków ujawniane są rejestrze korzyści (art. 35 ust. 1 pkt 2 i art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29). Wnioskodawca zwrócił także uwagę, że w rozporządzeniu (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 finansowania (Dz. U. UE. L 297 z 15.11.2003) wartością chronioną jest przejrzystość finansowania, a nie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego też, zdaniem wnioskodawcy, wystarczającym sposobem zapewnienia ochrony niezależności partii politycznych jest zagwarantowanie jawności ich finansowania. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej nie jest konieczny dla zapobiegania korupcji politycznej, a nadto prowadzi do niekorzystnego i nieefektywnego korzystania przez partię z posiadanego majątku.

Naruszenie przez przepisy art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, przejawia się, zdaniem wnioskodawcy, w zbyt daleko idącym ograniczeniu możliwości korzystania z własności oraz praw majątkowych, w zbyt daleko posuniętej ingerencji w istotę prawa własności. Jak zaznacza wnioskodawca, przedstawiając argumenty przemawiające za niezgodnością z Konstytucją zakwestionowanego przepisu, ograniczono się do wykazania niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, że wykazanie niezgodności zaskarżonego przepisu z przepisem Konstytucji o szerszym zakresie zastosowania pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jego niezgodności także z przepisem o węższym zakresie zastosowania. Art. 21 ust. 1 Konstytucji ma bardziej ogólną treść niż art. 64 Konstytucji, który szczegółowo reguluje problematykę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych – wyjaśnił wnioskodawca.

Ograniczenie źródeł powstawania majątku partii politycznej (w tym zakaz prowadzenia działalności gospodarczej) i uzyskiwania z niego pożytków stanowi nadmierną ingerencję w istotę praw majątkowych – podkreślono we wniosku. Granice takiej ingerencji wyznacza art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, odwołując się do istoty wolności i praw. Zasadę tę powtarza art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do prawa własności. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 9/98, wnioskodawca wskazał, 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”. Wyłączenie prawa do pobierania przez partie polityczne wszelkich pożytków cywilnych rzeczy oraz praw stanowi ograniczenie istoty przysługujących partiom politycznym praw majątkowych, składających się na treść prawa własności w rozumieniu art. 140 k.c. – podkreślił wnioskodawca.

Wprawdzie, jak zaznaczył wnioskodawca, ekwiwalentem za ograniczenie możliwości korzystania przez partie polityczne z przysługujących im praw majątkowych było przyznanie subwencji i dotacji, jednakże z tego systemu finansowania mogą korzystać jedynie partie polityczne, które uzyskały określony wynik wyborczy. Pozostałe partie polityczne pozbawione są środków materialnych koniecznych dla realizacji celów wskazanych w art. 11 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wniósł także o stwierdzenie niezgodności art. 218 § 2 zdania drugiego kodeksu wyborczego z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest niezgodny z prawem obywateli do dochodzenia na drodze sądowej naruszenia biernego prawa wyborczego ponieważ wyłącza kontrolę sądową postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu –.

Omawiając treści normatywne art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca odnosi się jednocześnie do art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorca kontroli



zakwestionowanego przepisu. Przytaczając wyroki Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca uważa, że mimo ulokowania tych przepisów w rozdziale IV Konstytucji „Sejm i Senat”, a nie w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, nie sposób biernemu prawu wyborczemu odmówić charakteru konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Zdaniem wnioskodawcy, „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 Państwowej Komisji Wyborczej, ale także fakt, że postępowanie przed organami wyborczymi (okręgowa komisja wyborcza, Państwowa Komisja Wyborcza) nie należy do postępowań spełniających standardy postępowania sądowego”. Według wnioskodawcy, podstawowa rola organów przedstawicielskich w systemie rządów w Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zagwarantowania kontroli przestrzegania prawa w toku wyborów przez sądy administracyjne. Gwarancji takiej nie dają organy wyborcze – podkreśla wnioskodawca.

2. Pismem procesowym z 3 lipca 2012 r. wnioskodawca uzupełnił wniosek z 1 lutego 2012 r. W niniejszym piśmie wnioskodawca rozwinął argumentację przemawiającą za koniecznością wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w przedmiocie zgodności art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., mimo iż przepisy te zostały formalnie uchylone. Wnioskodawca wskazał, że Trybunał Konstytucyjny sformułował dwie reguły dotyczące stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale. Zgodnie z pierwszą – w razie wątpliwości istnienia związku między przepisem, który utracił moc obowiązującą, a ochroną konstytucyjnych wolności lub praw przyjmuje się domniemanie przemawiające na rzecz merytorycznego rozpoznania nie tylko w trybie kontroli konkretnej, lecz także w trybie kontroli abstrakcyjnej. W świetle drugiej – „uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że w odniesieniu do danej sprawy istnieje konieczność ochrony konstytucyjnych wolności lub praw w drodze wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem przez TK niezgodności zaskarżonego aktu normatywnego lub jego części z Konstytucją”.

Zdaniem wnioskodawcy, wydanie wyroku przez Trybunał, mimo formalnego uchylenia zaskarżonych przepisów ordynacji, jest konieczne dla ochrony jego konstytucyjnych wolności lub praw. Na podstawie wskazanych przepisów orzeczono bowiem sankcję w stosunku do wnioskodawcy, co oznacza, że wpływają one na aktualny stan jego praw i obowiązków. Wnioskodawca przypomniał, że nadal egzekwowana jest kwota w wysokości 9 422 255,84 zł, a na podstawie art. 126 ust. 1 ordynacji PSL zostało pozbawione dotacji podmiotowej za rok 2002 oraz subwencji za lata 2002-2005 w wysokości 40 999 000 zł.

Wnioskodawca zwrócił także uwagę, że normy wynikające z zaskarżonych, formalnie uchylonych przepisów, zostały powtórzone w obowiązujących przepisach kodeksu wyborczego. Art. 111 ust. 1 ordynacji odpowiada treściowo art. 132 § 1 kodeksu wyborczego; art. 113 ust. 1 ordynacji został powtórzony, z pewnymi zmianami, w art. 134 § 1 kodeksu wyborczego; a treść art. 113 ust. 2 ordynacji pokrywa się z art. 134 § 5 kodeksu wyborczego. Podobnie wygląda sytuacja z art. 127 ust. 1 ordynacji, któremu odpowiada art. 149 § 1 kodeksu wyborczego i art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, którego treść znajduje odzwierciedlenie w art. 148 § 1 i 2 kodeksu wyborczego. Ponieważ Trybunał bada zgodność normy prawnej z Konstytucją, a nie zgodność przepisu, nie jest – zdaniem wnioskodawcy – dopuszczalne umorzenie postępowania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale.

Ponadto wnioskodawca wskazał, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wynika jednoznacznie, czy skorzystanie z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale jest możliwe

jedynie w sytuacji, gdy wzorce kontroli, powołane przez wnioskodawcę, obejmują przepisy (normy) określające konstytucyjne wolności lub prawa. W jego ocenie, „wśród przesłanek otwierających drogę do zastosowania art. 39 ust. 3 Konstytucji (...), znajduje się wymóg, aby przepis będący przedmiotem oceny zawierał treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Związek z prawami i wolnościami konstytucyjnymi wyraża się więc w ramach przedmiotu kontroli, a niekoniecznie w zakresie samego wzorca kontroli”. Niezależnie od tego, wnioskodawca uznał, że merytoryczna kontrola każdego z wymienionych wyżej przepisów ordynacji jest konieczna ze względu na ochronę prawa własności. Dlatego też wnioskodawca z ostrożności powołał art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3, a także art. 21 ust. 2 Konstytucji jako dodatkowe wzorce kontroli art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r. W ocenie wnioskodawcy, ingerencja w prawo własności oraz inne prawa majątkowe partii politycznej, jaką umożliwiają zaskarżone przepisy ordynacji, ma znamiona bezprawnego wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), a tym samym naruszają one istotę prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji). Powyższe ustalenie wpływa na ocenę zgodności z Konstytucją art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji, przywidujących sankcję za niewywiązywanie się z obowiązków określonych w zaskarżonych przepisach ordynacji. Następstwem uznania niekonstytucyjności przepisów sankcjonowanych musi być uznanie niekonstytucyjności przepisów sankcjonujących, na podstawie których następuje bezpośrednia ingerencja w prawo własności oraz inne prawa majątkowe partii politycznej. Ponadto, jak wskazuje wnioskodawca, w odniesieniu do przepisów ordynacji, objętych wnioskiem, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim utraciły one moc obowiązującą. Jedynie uznanie tych przepisów za niekonstytucyjne pozwoliłoby na uruchomienie właściwej procedury służącej przywróceniu ochrony praw partii politycznych naruszonych w następstwie stosowania tych przepisów – stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Wnioskodawca wyjaśnił także, że powołanie przez niego przykładów z praktyki stosowania prawa w odniesieniu do art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 i 2 ordynacji oraz art. 36a ust. 3 ustawy o partiach nie zmierza do zainicjowania kontroli przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości wykładni tych przepisów czy też kontroli określonej praktyki ich stosowania przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz organy administracji publicznej. Celem ich przywołania było jedynie ustalenie norm prawnych zawartych w zaskarżonych przepisach.

W odniesieniu natomiast do art. 130 § 1, art. 110 § 7 zdanie drugie oraz art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego wnioskodawca, z ostrożności procesowej, powołał art. 2 Konstytucji jako dodatkowy wzorzec kontroli. Jak wskazuje wnioskodawca, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dokonywania kontroli na podstawie zasady proporcjonalności nie jest jednolite. Z jednej strony, przyjmuje się bowiem, że zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji, może być powoływana jedynie w powiązaniu z innym przepisem określającym konstytucyjną wolność lub prawo. W pozostałych natomiast przypadkach, gdy kwestionowane są przepisy określające obowiązki, bez powiązania zarzutu naruszenia Konstytucji z konkretnym prawem lub wolnością, zasada proporcjonalności powinna być wywodzona z art. 2 Konstytucji.

Z drugiej jednak strony, jak wskazał wnioskodawca, z orzecznictwa Trybunału wynika, że „zasada proporcjonalności odnosi się nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw, ale także do nakładania na nią obowiązków. Każdy obowiązek nałożony przez prawo na człowieka i obywatela jest jednocześnie pewnym ograniczeniem jego wolności”. Skoro zatem nałożenie obowiązku prowadzi do ograniczenia wolności bez ingerencji w konkretne prawo lub wolność, nie powinno to, zdaniem

wnioskodawcy, zwalniać Trybunału z konieczności zbadania zaskarżonych przepisów w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca uzupełnił także uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 oraz art. 126 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 1 ordynacji „zasady określoności zgodnie z tzw. testem określoności”. Jak wskazał wnioskodawca, kryteriami tego testu są: precyzyjność, jasność i poprawność pod względem spełnienia wymogów wynikających z zasad prawidłowej legislacji. Art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 ordynacji nie spełniają, zdaniem wnioskodawcy, kryterium precyzyjności. Dopuszczają odmienną interpretację, zgodnie z którą dla komitetu wyborczego musi co prawda być prowadzony rachunek bankowy, ale rachunek ten nie musi być koniecznie wyodrębniony od innych rachunków partii politycznej. Ponadto wskazane przepisy naruszają standard poprawności przepisów prawa, w szczególności § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który wymaga, aby sposób redakcji przepisów pozwalał adresatom norm w nich zawartych na odczytanie intencji prawodawcy. Nieprecyzyjne, w ocenie wnioskodawcy, są także przepisy art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji. Dlatego też wnioskodawca podtrzymał zarzut niezgodności art. 111 ust. 1, art. 113 ust. 1, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji z art. 2 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 czerwca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 111 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji (określoności prawa) i ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa,

– art. 111 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r., jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji i z art. 11 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r., nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji,

– art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r., nie jest niezgodny z art. 46 Konstytucji,

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

– art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od 10 sierpnia 2002 r. do 1 stycznia 2011 r., jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji,

– art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od 10 sierpnia 2002 r. do 1 stycznia 2011 r., nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r. i od 10 sierpnia 2002 r. do 1 stycznia 2011 r., nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 i 3 oraz z art. 46 Konstytucji,

– art. 36a ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 1 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o partiach jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji,

– art. 110 § 7 zdanie drugie, art. 130 § 1 i art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie odnoszącym się do:

– art. 113 ust. 1 i 2 ordynacji, ze względu na utratę mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny,

– art. 24 ust. 4-5 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku,

– art. 24 ust. 3-4 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu ustosunkował się do kwestii formalnych, dotyczących dopuszczalności merytorycznego badania przez Trybunał zaskarżonych przepisów. Wskazał bowiem, że na mocy art. 10 pkt 3 w związku z art. 17 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, 1 sierpnia 2011 r. ordynacja formalnie utraciła moc obowiązującą. Dlatego też wyjaśnienia wymagała kwestia, czy pomimo formalnego uchylecia ordynacji zaskarżone przepisy posiadają moc obowiązującą, w rozumieniu ustawy o Trybunale.

W ocenie Marszałka Sejmu, norma wynikająca z art. 111 ust. 1 ordynacji, będąca podstawą odrzucenia sprawozdania oraz postanowienia o przepadku korzyści majątkowej, zachowała moc obowiązującą. Skutki oddziaływania tej normy trwają nadal; przeciwko Polskiemu Stronnictwu Ludowemu prowadzone jest postępowanie zmierzające do wyegzekwowania orzeczonego przepadku korzyści.

Mocy obowiązującej nie zachowały natomiast, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 113 ust. 1, ani art. 113 ust. 2 ordynacji, które nie były podstawą orzekania w sprawie PSL.

W związku z powyższym, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania, w zakresie badania zgodności art. 113 ust. 1 ordynacji z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 113 ust. 2 ordynacji z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach, Marszałek Sejmu wskazał, że wyrokiem z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03 Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o partiach z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także o zgodności art. 24 ust. 4 i 5 wymienionej ustawy z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. W związku z powyższym, zdaniem Marszałka Sejmu, merytorycznemu badaniu podlegają:

– art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 1-3 i 5 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 Konstytucji,

– art. 24 ust. 1-3 ustawy o partiach z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. Zdaniem Marszałka Sejmu, we wniosku nie pojawiają się żadne nowe argumenty ani treści normatywne, które uzasadniałyby wydanie merytorycznego orzeczenia, w zakresie, który był już przedmiotem orzekania przez Trybunał. Wnioskodawca, ograniczając się do lakonicznych twierdzeń, niepopartych argumentami, nie wykazał, zdaniem Marszałka Sejmu, że pierwotny pogląd Trybunału o konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymaga rewizji z powodu odmienności stanów faktycznych lub zapadłych na ich tle rozstrzygnięć sądów lub organów administracji.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 111 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 1 sierpnia 2011 r., z art. 2 i art. 31 ust. 3

Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżony przepis powinien podlegać kontroli z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji (określoności prawa) oraz z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak bowiem podkreślił, chociaż ten wzorzec kontroli nie został wskazany w *petitum* wniosku, lecz w jego uzasadnieniu, to zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny powinien dokonać kontroli normy z wzorcami wskazanymi w treści całego wniosku, a nie tylko w jego *petitum*.

W ocenie Marszałka Sejmu, zarzuty podniesione przez wnioskodawcę nie zasługują na uwzględnienie. Odwołując się do stanowiska doktryny, potwierdzonego w orzecznictwie sądów, Marszałek Sejmu uznał, że obowiązek gromadzenia środków Funduszu Wyborczego na osobnym rachunku bankowym był precyzyjnie określony. Wskazał ponadto, że z komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z 3 czerwca 2002 r. o przyjętych i o odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu i do Senatu wynika, iż wypadki niespełnienia przez adresatów wspomnianego obowiązku prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego stanowiły zdecydowaną mniejszość wśród wszystkich komitetów wyborczych. Zdaniem Marszałka Sejmu, wynika stąd, że analizowany przepis ordynacji spełnia wymogi precyzyjności w stopniu zapewniającym ustalenie jego znaczenia i skutków prawnych, czego dowodzi jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Dlatego też, jego zdaniem, zaskarżony przepis nie narusza zasady prawidłowej legislacji ani zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 111 ust. 1 ordynacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, iż w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje zasada „swobody gospodarowania pozyskanymi przez partię środkami pieniężnymi”. Wyjątkowość roli partii politycznych polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy. Dlatego też nie mogą być postrzegane jako zwykły uczestnik obrotu, poddany regułom rynku, a ich szczególna pozycja ustrojowa decyduje o niedopuszczalności prowadzenia przez nie działalności gospodarczej – podkreślił Marszałek Sejmu. Dlatego też uznał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, i wniósł o stwierdzenie, że art. 111 ust. 1 nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji z Konstytucją, Marszałek Sejmu odniósł się najpierw do kwestii formalnej utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów. Wskazał, że mimo utraty z dniem 1 sierpnia 2011 r. mocy obowiązującej ordynacji, art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 zachowały moc obowiązującą w rozumieniu przepisów ustawy o Trybunale. Skutkiem odrzucenia przez PKW sprawozdania komitetu wyborczego PSL, była utrata prawa do subwencji i dotacji na podstawie przepisów art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, jak również orzeczenie przepadku środków finansowych przekazanych lub przyjętych przez komitet wyborczy. Obecnie prowadzone jest przeciwko Polskiemu Stronnictwu Ludowemu postępowanie zmierzające do wyegzekwowania przepadku korzyści majątkowej orzeczonego na podstawie art. 127 ust. 1 w związku z art. 111 ust. 1 ordynacji. Uznanie tych przepisów za niekonstytucyjne skutkowałoby możliwością dochodzenia roszczeń przez Polskie Stronnictwo Ludowe wobec Skarbu Państwa o wypłatę dotacji i subwencji. Roszczenia te nie są przedawnione. Należy więc uznać, że w odniesieniu do wskazanego stanu faktycznego i prawnego przepisy te zachowały moc obowiązującą.

Analizując treść art. 126 ordynacji, Marszałek Sejmu wskazał, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, w ustawie zostały określone obowiązki, których naruszenie

powoduje utratę prawa do dotacji i subwencji. Przesłanką utraty prawa do subwencji i dotacji, określoną w art. 126 ordynacji, jest decyzja PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego. Zgodnie natomiast z art. 122 ust. 1 ordynacji, Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie wyborcze w razie stwierdzenia naruszenia przez komitet przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej; przepisy rozdziału 13 ordynacji „Finansowanie kampanii wyborczej” szczegółowo precyzują wymogi dotyczące finansowania kampanii wyborczej, których niespełnienie skutkować będzie odrzuceniem sprawozdania wyborczego. Ponadto, zgodnie z art. 119 ust. 1 ordynacji, do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w ordynacji stosuje się przepisy ustawy o partiach, czyli przepisy zawarte w rozdziale 4 ustawy o partiach – „Finanse i finansowanie partii politycznych”.

Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do zarzutu naruszenia przez art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji zasady pluralizmu politycznego – wolności tworzenia i działania partii politycznej, wyrażonej w art. 11 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał za nietrafne twierdzenie wnioskodawcy, iż sankcja utraty przez partię polityczną całej dotacji i całej subwencji powoduje, że każda próba realizacji przez partię polityczną jej statutowych zadań (przez udział w wyborach) może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia jej działalności. Sankcja ta nie jest bowiem skutkiem każdej próby realizacji przez partię polityczną jej statutowych zadań, ale jedynie tych, które naruszają przepisy ordynacji lub ustawy o partiach. Ponadto, jak wskazał Marszałek Sejmu, dotacje i subwencje nie powinny być głównym mechanizmem finansowania majątku i działalności partii. Zakłada się bowiem, że w odróżnieniu od składek członkowskich i innych instrumentów samofinansowania się partii, wymienionych w art. 24 ust. 1 ustawy o partiach, jedynie niektóre z ugrupowań politycznych mogą otrzymać dofinansowanie ze środków publicznych. Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Wynika stąd, że w zakresie wyboru modelu finansowania partii politycznych ustawodawcy przysługuje duży zakres swobody regulacyjnej. Natomiast możliwość pozyskiwania przez partie środków z innych, określonych ustawowo źródeł, powoduje, że zmniejszenie środków finansowych przypadających partiom z budżetu, nie ogranicza *per se* przewidzianej w art. 11 ust. 1 Konstytucji wolności tworzenia i działania partii politycznych – podkreślił Marszałek Sejmu.

Marszałek Sejmu odrębnie ustosunkował się do zarzutu wnioskodawcy, że „sankcja” całkowitego pozbawienia prawa do dotacji i subwencji, określona w art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji stanowi nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w zasadę wolności tworzenia i działania partii politycznej. Odwołując się do utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu podkreślił, że ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. W świetle art. 83 Konstytucji, nakładającego na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, można przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku – podkreślił Marszałek Sejmu. Wyjaśnił także, że ustawodawca, ustalając sankcję określoną w art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, kierował się wymogami wynikającymi z zaleceń Rady Europy dla państw członkowskich, zgodnie z którymi naruszenie przepisów o finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych powinno się spotkać z zastosowaniem skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji.

W związku z powyższym, Marszałek Sejmu zarzut wnioskodawcy uznał za chybiony.

Marszałek Sejmu wyjaśnił ponadto, że obowiązek prowadzenia odrębnych kont funduszu wyborczego i komitetu wyborczego partii realizuje zasadę jawności i kontroli

finansów partyjnych, eliminując jednocześnie nieprzejrzyste rozwiązania, które umożliwiały „mieszanie się zasobów pieniężnych Funduszu Wyborczego z pozostałymi partyjnymi środkami pieniężnymi przy finansowaniu wyborów”.

W związku z powyższym, Marszałek Sejmu uznał, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji nie narusza zasady pluralizmu politycznego (wolność tworzenia i działania partii politycznej) i jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Nietrafny, zdaniem Marszałka Sejmu, jest także zarzut naruszenia przez art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołany przepis nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko wówczas, gdy można stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w któreś z proklamowanych w innych przepisach Konstytucji wolności lub praw człowieka i obywatela. Przepis ten nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji. „Prawo do dotacji” i „prawo do subwencji” nie należy natomiast do kategorii praw i wolności jednostki. Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji z art. 46 Konstytucji, w którym kwestionuje on możliwość wprowadzenia „automatycznej” utraty prawa do dotacji oraz subwencji przez partię polityczną, bez konieczności wydania orzeczenia sądu, opiera się na błędnym założeniu. Art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji dotyczy utraty prawa do otrzymania dotacji, a nie przepadku korzyści. Analogiczne uregulowanie dotyczy również utraty prawa do subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy o partiach. W związku z powyższym, Marszałek Sejmu stwierdził, że choć utrata prawa do subwencji i dotacji następuje z mocy prawa, a więc niejako automatycznie, to jednak „automatyzm ten nie jest w żaden sposób związany z przypadkiem korzyści, ale ze spełnieniem się przesłanki utraty prawa do subwencji i dotacji, którą jest odrzucenie sprawozdania finansowanego przez PKW”. Natomiast decyzja o odrzuceniu sprawozdania wyborczego poprzedzona jest postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez PKW. Na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego przysługuje skarga do Sądu Najwyższego.

Konkludując, Marszałek Sejmu podkreślił, że prawo do subwencji i dotacji stanowi formę „nagrodzenia” partii za osiągnięcie określonego wyniku w wyborach, a utrata prawa do subwencji i dotacji jest swego rodzaju karą za naruszenie prawa. Pojęcia „pozbawienie prawa do subwencji” i „pozbawienie prawa do dotacji”, zawarte w przepisach ordynacji, nie są równoznaczne z „przypadkiem rzeczy”, o której mowa w art. 46 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, wynika stąd, że wnioskodawca przywołał nieadekwatny wzorzec konstytucyjny. W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji nie jest niezgodny z art. 46 Konstytucji.

Przechodząc do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 127 ust. 1 ordynacji, zarówno w brzmieniu obowiązujący od jego wejścia w życie do 9 sierpnia 2002 r. i po zmianie przepisu wprowadzonej 10 sierpnia 2002 r., Marszałek Sejmu zauważył, że norma nieomal identyczna z wyrażoną w art. 127 ust. 1 ordynacji była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, oceniającego konstytucyjność art. 84d ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602, ze zm.; dalej: ordynacja samorządowa) w wyroku z 13 lipca 2004 r. w sprawie o sygn. P 20/03.

Nie znajduje, zdaniem Marszałka Sejmu, potwierdzenia zarzut niezgodności art. 127 ust. 1 ordynacji z zasadą przyzwoitej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu, odwołując się do przepisów ordynacji, wskazał, że przypadkowi podlegają korzyści majątkowe przekazane albo przyjęte z naruszeniem określonych enumeratywnie przepisów

powołanej ustawy. Dlatego też uznał, że art. 127 ust. 1 ordynacji, w obu formach obowiązujących przed zmianą i po zmianie, przez odesłanie do ściśle sprecyzowanych regulacji ordynacji, precyzyjnie określa obowiązki, których naruszenie aktualizuje „sankcję” w postaci przypadku korzyści majątkowej. W ocenie Marszałka Sejmu, zarzut wnioskodawcy dotyczący materialnoprawnych elementów unormowania jest więc niezasadny.

Marszałek Sejmu za bezpodstawny uznał również zarzut naruszenia proceduralnych aspektów art. 127 ordynacji, przez nieokreślenie charakteru orzeczenia w przedmiocie przypadku. Odwołując się do wyroku Trybunału w sprawie o sygn. P 20/03, Marszałek Sejmu przypomniał, że przypadek następuje *ex lege* ze skutkiem *ex tunc* (tj. w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego). Orzeczenie sądu ma charakter deklaracyjny. W związku z tym orzeczenie o przypadku korzyści w postępowaniu nieprocesowym jest, zdaniem Marszałka Sejmu, trybem prawidłowym. Dlatego też uznał, że art. 127 ust. 1 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym przed zmianą i po zmianie w 2002 r. jest zgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 127 ust. 1 ordynacji z art. 11 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności wskazał, że z perspektywy art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale – art. 127 ust. 1 ordynacji, w zakresie odnoszącym się do komitetów partii politycznych, zachował swoją moc obowiązującą. Zwrócił jednak uwagę, że adresatem normy wynikającej z art. 127 ust. 1 ordynacji jest komitet wyborczy, a nie partia polityczna. Dlatego też uznał, że norma ta nie odnosi się do zasady pluralizmu politycznego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, przypadek na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem prawa nie może być postrzegany jako rezultat podejmowania przez partię polityczną prób realizacji swoich statutowych zadań, bo jest to wyłącznie konsekwencja działania niezgodnego z prawem. Podkreślił ponadto, że swoboda tworzenia i działania partii politycznej nie ma charakteru absolutnego. Ewentualne ograniczenie, czy zakończenie, działalności partii politycznej, jako skutek orzeczenia przez sąd przypadku korzyści majątkowej, nie może być w związku z tym postrzegane jako naruszenie konstytucyjnej zasady swobody tworzenia i działania partii politycznej, ale jako realizacja tej zasady. W związku z powyższym Marszałek Sejmu uznał, że art. 127 ust. 1 ordynacji jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu naruszenia przez art. 127 ust. 1 ordynacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wnioskodawca nie wskazał, jakie konstytucyjne prawa lub wolności podlegają ograniczeniu przez art. 127 ust. 1 ordynacji. Cel, jaki wywodzi z zaskarżonego przepisu wnioskodawca, polegający na zagwarantowaniu jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej, nie należy bowiem, zdaniem Marszałka Sejmu, do kategorii konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W konsekwencji Marszałek Sejmu uznał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli art. 127 ust. 1 ordynacji.

Adekwatnym wzorcem kontroli art. 217 ust. 1 ordynacji nie jest także, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 46 ani art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji. Wskazał on bowiem, że przypadek przewidziany w art. 127 ust. 1 ordynacji można uznać za środek represji karnej tylko wobec komitetu wyborczego wyborców. Natomiast w odniesieniu do osób prawnych (partii politycznych) „sankcja” finansowa ma charakter administracyjny. Wobec tego art. 46 Konstytucji mógłby być właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 127 ordynacji wyłącznie w zakresie odnoszącym się do komitetu wyborczego wyborców. W tym jednak zakresie zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą w rozumieniu przepisów ustawy o Trybunale. Nieaktualne są tym samym, zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty wnioskodawcy odnoszące się do niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zarzuty wnioskodawcy w tym zakresie mają charakter warunkowy, uzależniony od ustalenia, czy „sankcja” określona w zaskarżonych przepisach ma charakter



karny. W związku z wykazaniem, że w stosunku do partii politycznej nie jest to sankcja o charakterze karnym, Marszałek Sejmu uznał, iż art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w sprawie.

Marszałek Sejmu, zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazał, że zaskarżony przepis ustanawia zamknięty katalog dopuszczalnych sposobów dokonywania wpłat na Fundusz Wyborczy i nie dotyczy bezpośrednio praw i wolności obywatelskich. W ocenie Marszałka Sejmu, wnioskodawca nie wskazał podstaw do oceny zaskarżonego przepisu według wzorca, jakim jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji – wskazany samodzielnie, bez przywołania normy konstytucyjnej, stanowiącej źródło konkretnego prawa lub wolności jednostki – nie jest adekwatnym wzorcem oceny konstytucyjności art. 36a ustawy o partiach – podkreślił Marszałek Sejmu.

Marszałek Sejmu nie podzielił także zarzutu wnioskodawcy o niezgodności art. 36a ustawy o partiach z art. 32 Konstytucji. Przypomniawszy, że w podobnej sprawie orzekał już Trybunał Konstytucyjny, poddając kontroli art. 83d ordynacji samorządowej z art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stanął wówczas na stanowisku, że przepis ten nie narusza zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Wskazał bowiem, że celem przepisu, określającego dopuszczalne sposoby dokonywania wpłat na fundusz wyborczy, jest zagwarantowanie jawności, przejrzystości finansowania kampanii wyborczej. Wymagany w nim sposób dokonywania wpłaty stanowi pewnego rodzaju przeszkodę, ale jej usunięcie pozostaje w gestii każdego obywatela. Dlatego też zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, wynikającego z treści zaskarżonego przepisu, nie można uznać za narzucone przez ustawodawcę. Zdaniem Marszałka Sejmu, powyższa ocena Trybunału zachowuje aktualność również w związku z zaskarżonym przepisem w niniejszej sprawie. Dlatego też wniósł o stwierdzenie, że art. 36a ustawy o partiach jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Zajmując stanowisko w kwestii zgodności art. 24 ust. 1-3 i 5 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że powołane przez wnioskodawcę przepisy Konstytucji nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli. Odwołują się one bowiem do dopuszczalnego zakresu ograniczenia przez ustawodawcę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o partiach, partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej. Ponadto, jak wskazuje Marszałek Sejmu, zaskarżone przepisy art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy o partiach nie dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej, ale źródeł majątku partyjnego oraz dopuszczalnych sposobów dysponowania tym majątkiem. Tymczasem „swoboda dysponowania majątkiem przez partię polityczną” nie jest zasadą ani konstytucyjną, ani ustawową.

Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że art. 24 ust. 3 ustawy o partiach, dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej, był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który potwierdził jego zgodność z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. W części pozostałej, zgłoszonej przez wnioskodawcę – przepisy nie dotyczą wolności działalności gospodarczej. W związku z powyższym Marszałek Sejmu uznał, że nie ma podstaw do oceny zaskarżonych przepisów ze wskazanym przez wnioskodawcę wzorcem konstytucyjnym i wniósł o stwierdzenie, że art. 24 ust. 1-2 i 5 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 22 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji.

Mimo łącznego zaskarżenia przez wnioskodawcę przepisów art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach, Marszałek Sejmu zajął odrębne stanowisko w stosunku do każdego z nich, uzasadniając to specyfiką zredagowania zarzutów wniosku.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 24 ust. 1 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis określa katalog źródeł majątku partyjnego. Jednakże nie wprowadza ani nakazu nabywania składników majątkowych, ani

generalnego zakazu stosowania innych niż wymienione w nim instytucji prawnych. Dlatego też Marszałek Sejmu stwierdził, że przepis ten nie dotyczy wprost kwestii ochrony prawa własności, korzystania z tego prawa czy jego ograniczeń.

Marszałek Sejmu nie zgodził się także z zarzutem wnioskodawcy o niezgodności art. 24 ust. 2 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Choć przepis ten, ustanawiając nakaz wykorzystywania majątku partyjnego wyłącznie na wskazane w ustawie cele, dotyczy prawa własności, to jednak nie narusza go w stopniu uzasadniającym stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli. Jak bowiem wskazał Marszałek Sejmu, zaskarżony przepis pozostawia partiom znaczny zakres swobody decydowania o sposobach korzystania ze składników majątkowych w ustawowo zakreślonych granicach.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w istotę prawa własności nie ingeruje również art. 24 ust. 3 ustawy o partiach, zakazujący prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej. Jak wskazał Marszałek Sejmu, pogląd taki wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 25/03. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę na specyfikę prawa własności przysługującego partii politycznej, która wpływa na odmienne postrzeganie istoty tego prawa. Określając prerogatywy właściciela i oceniając wykonywanie przez niego służącego mu prawa, należy brać bowiem pod uwagę cel gospodarczy prawa oraz kontekst sytuacyjny, w jakim prawo to funkcjonuje. Uwzględnienie społeczno-gospodarczego przeznaczenia majątku partii politycznych, ściśle związane z ich konstytucyjnymi zadaniami, powoduje, że ograniczenie czerpania dochodów z nieruchomości lub lokali można uznać za rozwinięcie, czy też bliższe określenie, społeczno-gospodarczego przeznaczenia przysługującego partiom prawa własności – stwierdził Marszałek Sejmu.

Następnie Marszałek Sejmu ustosunkował się do zarzutu naruszenia przez art. 110 § 7 zdanie drugie, art. 130 § 1 i art. 495 § 2 kodeksu wyborczego art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił, że wnioskodawca, wskazując art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec kontroli, nie określił prawa lub wolności konstytucyjnej podlegającej ograniczeniu przez zaskarżone przepisy. W związku z tym uznał, że art. 110 § 7 zdanie drugie, art. 130 § 1 i art. 495 § 2 kodeksu wyborczego nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Za zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał także art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego, określającego sankcję grzywny dla pełnomocnika wyborczego za nieusunięcie haseł i plakatów wyborczych. Marszałek Sejmu wskazał, że obowiązkiem pełnomocnika wyborczego jest takie zorganizowanie kampanii wyborczej, by po jej zakończeniu wszystkie plakaty, hasła wyborcze, urządzenia ogłoszeniowe zostały w terminie 30 dni usunięte. Z zaskarżonego przepisu nie wynika *expressis verbis*, że art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego czyni odpowiedzialnym pełnomocnika wyborczego za czyny osób trzecich. Wręcz przeciwnie, zdaniem Marszałka Sejmu, pełnomocnik wyborczy nigdy nie będzie zagrożony odpowiedzialnością za czyny osób trzecich. Zaskarżony przepis nie narusza zatem zasady *nullum crimen sine lege* – stwierdził Marszałek Sejmu.

Zajmując stanowisko odnośnie do zgodności art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał że od odmowy rejestracji listy kandydatów przysługuje komitetowi wyborczemu odwołanie do PKW, której orzeczenie jest ostateczne. Jednak uregulowania kodeksu wyborczego pod tym względem są niejednolite. Jak zauważył, część przepisów stwierdza, że od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej lub komisarza wyborczego nie przysługuje środek prawny (np. art. 222 i art. 346 – unieważnienie rejestracji listy kandydatów; art. 254, art. 326, art. 348, art. 412 i art. 491a – decyzja w sprawie ustalenia podziału czasu antenowego; art. 405 § 2 – decyzja w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego; art. 420 § 2, art. 456 § 2 – decyzja w sprawie okręgów wyborczych; art. 432 § 2 – decyzja w sprawie odmowy przyjęcia listy

kandydatów. Inne przepisy przewidują zaś drogę sądową, w tym również odwołania od postanowień PKW do Sądu Najwyższego (np. art. 145 § 1). Odwołując się do wyroku, sygn. P 20/03, Marszałek Sejmu wskazał, że Państwowa Komisja Wyborcza, jako stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, nie może być zakwalifikowana w kategorii sądów wymienionych w art. 175 Konstytucji. Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w stanowisku z 9 lipca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 ordynacji są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 113 ust. 2 ordynacji jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2001 r., jest zgodny z art. 2 i art. 11 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 i art. 46 Konstytucji,

– art. 127 ust. 1 ordynacji jest zgodny z art. 2, art. 11 ust. 1 i art. 46 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 1 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 2 ustawy o partiach jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 3 ustawy o partiach jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 5 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 36a ust. 3 ustawy o partiach jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 130 § 1 kodeksu wyborczego nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego jest zgodny z art. 42 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, w zakresie badania zgodności:

– art. 24 ust. 3 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 4 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,

– art. 24 ust. 5 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny w pierwszej części swojego stanowiska przedstawił kilka ogólnych uwag dotyczących problematyki statusu prawnego i zasad finansowania partii politycznych. Unormowania te, jak wskazuje Prokurator Generalny, mają istotne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania partii, ale także z punktu widzenia urzeczywistnienia zasady pluralizmu politycznego, jawności finansowania i konieczności poddania partii politycznych kontroli w kontekście zagrożeń korupcyjnych.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 ordynacji z zasadą określoności prawa, Prokurator Generalny podkreślił, że jednolita

wykładnia zaskarżonych przepisów w praktyce sądowej wskazuje, iż ich treść jest dostatecznie czytelna. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie zgodności art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 ordynacji z art. 2 Konstytucji. Zasady określoności prawa nie narusza także, w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 113 ust. 2 ordynacji.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutu sprzeczności art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 i 2 ordynacji oraz art. 36a ust. 3 ustawy o partiach z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, Prokurator Generalny wskazał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Przepis ten nie formułuje bowiem samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji. Wnioskodawca natomiast nie wskazał wzorców zawierających gwarancje ochrony praw lub wolności konstytucyjnych. Do sfery konstytucyjnie chronionych praw i wolności nie odnoszą także postanowienia zawarte w zaskarżonych przepisach, dotyczące nakazu posiadania przez partię polityczną osobnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i Funduszu Wyborczego oraz wyłączności dokonywania wpłat na rzecz Funduszu Wyborczego czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Ponadto, Prokurator Generalny przypomniał, że ograniczenie możliwości dokonywania wpłat na konto Funduszu Wyborczego tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, o którym mowa w art. 113 ust. 2 ordynacji i art. 36a ust. 3 ustawy o partiach, w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r., było przedmiotem badania Trybunału w sprawie o sygn. P 20/03. Trybunał, poddając kontroli art. 83d ust. 3 ordynacji wyborczej do rad i sejmików, uznał, że ograniczenie możliwości dokonywania wpłat jest niezbędne dla stworzenia wiarygodnych i obiektywnych dowodów co do tożsamości podmiotu wspierającego kampanię i sumy, którą konkretna osoba na ten cel przeznaczyła.

Choć, w ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy, zapewniając transparentność finansów partii politycznych oraz jawność finansowania kampanii wyborczej, spełniają wymogi zasady proporcjonalności, to wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 i 2 ordynacji oraz art. 36a ust. 3 ustawy o partiach nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z zarzutem wnioskodawcy o niezgodności art. 113 ust. 2 ordynacji z art. 32 Konstytucji. Ze względu na wielość funkcjonujących w Polsce instytucji finansowych, a także dostępność oferowanych przez nie usług nie można uznać, że wymagania wprowadzone w kwestionowanym przepisie stanowią dla niektórych obywateli przeszkodę w finansowaniu komitetu wyborczego. Zróżnicowanie sytuacji obywateli nie ma w tym przypadku charakteru obiektywnego, wynikającego z zaskarżonej regulacji, lecz czysto faktyczny, uzależniony od indywidualnej decyzji osób, które chcą dofinansować partię.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 127 ust. 1 ordynacji z art. 46 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że sankcja przepadku korzyści lub ich równowartości związana jest z odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego. Nie jest ona uzależniona od stopnia naruszenia prawa czy winy osób odpowiedzialnych za to naruszenie. Przepadek następuje *ex lege*, ze skutkiem *ex tunc*. Orzeczenie sądu w przedmiocie przepadku ma natomiast charakter deklaracyjny. Prokurator Generalny wskazał także, że w sprawie o sygn. P 20/03 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sankcja przepadku korzyści gwarantuje przejrzystość i legalność finansowania wyborów. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 127 ust. 1 ordynacji jest zgodny z art. 46 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie zasługują także na aprobatę zarzuty wnioskodawcy o przyjęciu przez ustawodawcę nieprawidłowego trybu orzekania o przepadku korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem przepisów ordynacji. Jak wskazał Prokurator Generalny, postępowanie nieprocesowe jest trybem, w jakim orzeka się o przepadku korzyści również na podstawie innych ustaw. W związku z powyższym,

Prokurator Generalny uznał, że art. 127 ust. 1 jest zgodny z zasadą określoności, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał także, że odpowiedzialność ponoszona przez komitet wyborczy za naruszenie, zawartych w ordynacji, przepisów o gospodarowaniu środkami finansowymi w związku z wyborami nie ma charakteru ani odpowiedzialności administracyjnej, ani odpowiedzialności karnej. W ocenie Prokuratora Generalnego, należy ją uznać – ze względu na skutki oraz tryb postępowania – za swoistego rodzaju odpowiedzialność cywilną. Dlatego też stwierdził, że art. 42 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu i wniósł o stwierdzenie, iż art. 127 ust. 1 ordynacji nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem naruszenia przez art. 127 ust. 1 ordynacji art. 11 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie przewidziane w art. 127 ust. 1 ordynacji stanowi instrument służący zagwarantowaniu jawności 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. Wprowadzenie tego instrumentu prawnego do sytemu wyborczego nie wpływa, zdaniem Prokuratora Generalnego, na naruszenie zasady pluralizmu politycznego. Gospodarowanie środkami pozyskiwanymi i wydatkowanymi na cele wyborcze zgodnie z obowiązującym prawem nie spowoduje zastosowania sankcji. Dlatego też Prokurator Generalny nie zgodził się z twierdzeniem wnioskodawcy, że każda próba realizacji przez partię polityczną jej konstytucyjnie legitymowanego zadania, jakim jest udział w wyborach, może doprowadzić do ograniczenia czy nawet zakończenia działalności. Istnienie w porządku prawnym instrumentów służących egzekwowaniu przestrzegania prawa nie można uznać za ograniczające swobodę działania partii politycznej czy za naruszenie pluralizmu politycznego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 127 ust. 1 ordynacji nie narusza zasady poprawnej legislacji i zasady określoności prawa, wyrażonych w art. 2 Konstytucji. Skoro bowiem art. 111 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ordynacji, sankcjonowane przez zaskarżony przepis, nie naruszają zasad poprawności legislacyjnej, to nie można uznać, że art. 127 ust. 1 ordynacji uchybia tym zasadom. Jak wskazał Prokurator Generalny, art. 127 ust. 1 ordynacji skonstruowany jest na tyle jasno i przejrzysto, że nie budzi wątpliwości interpretacyjnych w praktyce sądowej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie zasługuje na uwzględnienie zarzut wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji z zasadą prawidłowej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Ordynacja szczegółowo określa wymogi dotyczące finansowania partii politycznych, których naruszenie skutkuje odrzuceniem sprawozdania wyborczego. Dodatkowe uregulowania w tym zakresie zawarte zostały także w ustawie o partiach. W świetle powyższego, Prokurator Generalny uznał, że obowiązki, których naruszenie powoduje utratę dotacji i subwencji, zostały wskazane w ordynacji w sposób wyraźny i szczegółowy, co oznacza, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji zgodny jest także, zdaniem Prokuratora Generalnego, z zasadą pluralizmu politycznego, wynikającą z art. 11 ust. 1 Konstytucji. Nie znajdują bowiem potwierdzenia zarzuty wnioskodawcy dotyczące ograniczenia czy nawet zakończenia działalności partii na skutek utraty prawa do dotacji i subwencji. Sankcja ta nie jest bowiem konsekwencją każdej próby realizacji przez partię polityczną jej statutowych zadań, ale jedynie takiej, która następuje z naruszeniem prawa. Ponadto, jak wskazał Prokurator Generalny, dotacje i subwencje nie powinny być głównym mechanizmem finansowania majątku i działalności partii. W odróżnieniu bowiem od składek członkowskich i innych instrumentów samofinansowania się, które stanowią typowy przejaw działalności finansowej każdej partii, jedynie niektóre z grupowań politycznych mogą otrzymać dofinansowanie

środkami publicznymi. Prokurator Generalny, odwołując się do wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 25/03, podkreślił także, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Oznacza to, że wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie zgodności art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

Następnie Prokurator Generalny wskazał, że art. 46 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 126 ordynacji. W zaskarżonym przepisie ustawodawca posłużył się zwrotem „utrata prawa do dotacji”, nie zaś „zwrot dotacji”, „utrata dotacji”, czy „przypadek dotacji”. Nie chodzi tu zatem o zwrot czy przypadek dotacji, lecz o utratę prawa, co oznacza, że w momencie jego utraty dotacja nie została jeszcze udzielona. Analogicznie została uregulowana kwestia utraty prawa do otrzymania subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy o partiach. Ponadto, jak wskazał Prokurator Generalny, utrata prawa do subwencji i dotacji następuje z mocy prawa, ale nie jest związana z przypadkiem korzyści, lecz ze spełnieniem się przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowanego przez PKW. Pojęcie „utrata prawa do subwencji i dotacji” nie jest równoznaczne z przypadkiem korzyści. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji nie jest niezgodny z art. 46 Konstytucji.

Odnosząc się do oceny art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji w kontekście pozostałych wzorców kontroli powołanych przez wnioskodawcę, Prokurator Generalny odwołał się do przedstawionej wcześniej argumentacji, dotyczącej art. 127 ust. 1 ordynacji w kontekście art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji. Stwierdził, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji nie może być oceniany w aspekcie naruszenia reguł odpowiedzialności karnej, bowiem pozbawienie partii politycznej świadczenia z budżetu państwa nie stanowi sankcji karnej. Art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji nie stanowi zatem adekwatnego wzorca kontroli art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji.

Nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji jest także, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazał, „prawo do dotacji” i „prawo do subwencji”, przysługujące odpowiednio komitetowi wyborczemu i partii politycznej, nie należą do kategorii praw i wolności jednostki. Wobec powyższego, Prokurator Generalny uznał, że art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się natomiast do zarzutów adresowanych wobec art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach, Prokurator Generalny przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny dokonał już oceny konstytucyjności tej regulacji w wyroku o sygn. K 25/03. W wyroku tym Trybunał stwierdził zgodność art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o partiach z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 24 ust. 4 i 5 tej ustawy z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności: art. 24 ust. 3 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 24 ust. 4 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, a także art. 24 ust. 5 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca, zaskarżając wskazane przepisy, nie podniósł żadnych nowych argumentów ani treści normatywnych uzasadniających konieczność ich ponownej kontroli.

W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy o partiach z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 24 ust. 1-3 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o partiach politycznych, reglamentujących źródła pochodzenia majątku partii i ograniczających możliwość dysponowania tym majątkiem, Prokurator Generalny wskazał, że wnioskodawca, domagając się możliwości pobierania pożytków z przysługujących im praw majątkowych, nie dowiódł, iż doszło do nieuzasadnionej i nadmiernej ingerencji w wolność tworzenia i

działalności partii politycznej. Zauważył, że „swoboda dysponowania majątkiem przez partię polityczną” nie jest zasadą konstytucyjną. Natomiast kompetencja ustawodawcy do wskazania źródeł i sposobów finansowania partii wynika z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii. Ponadto, jak wskazał Prokurator Generalny, regulacje art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy o partiach nie dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej, ale źródeł pochodzenia majątku partyjnego (ust. 1) oraz dopuszczalnych sposobów gospodarowania nim (ust. 2 i 5).

Dlatego też Prokurator Generalny uznał, że przepisy art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy o partiach nie są niezgodne z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnośnie do zarzutu zakazu prowadzenia przez partię działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o partiach, Prokurator Generalny przypomniał, że w wyroku w sprawie o sygn. K 25/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że partie polityczne nie mogą korzystać z wolności działalności gospodarczej, ponieważ są podmiotami prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę. Zaliczenie dotacji podmiotowej oraz subwencji do źródeł finansowania partii politycznych rekompensuje brak możliwości prowadzenia jakiejkolwiek działalności gospodarczej.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności art. 24 ust. 1-3 ustawy o partiach z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a przez to również z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że art. 24 ust. 1, ustanawiając katalog źródeł majątku partyjnego, nie wprowadza ani nakazu nabywania składników majątkowych, ani generalnego zakazu stosowania innych niż wymienione w nim instytucji prawnych. Przepis ten nie dotyczy więc wprost kwestii ochrony prawa własności, korzystania z tego prawa bądź jego ograniczeń.

W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że art. 24 ust. 1 ustawy o partiach nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z twierdzeniem wnioskodawcy, że art. 24 ust. 2 ustawy o partiach, ustanawiający nakaz wykorzystywania majątku partyjnego wyłącznie na wskazane w ustawie cele statutowe lub charytatywne, stanowi niedopuszczalną ingerencję w istotę prawa własności. W ocenie Prokuratora Generalnego, ustawodawca pozostawił partiom znaczny zakres swobody decydowania o sposobach korzystania ze składników majątkowych w ustawowo określonych granicach. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie zdołał obalić domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. W tym stanie rzeczy, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 24 ust. 2 ustawy o partiach jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Istoty prawa własności nie narusza także, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 24 ust. 3 ustawy o partiach, ustanawiający zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partię polityczną. Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonych w wyroku w sprawie o sygn. K 25/03, Prokurator Generalny wskazał, że partie polityczne nie są powołane do prowadzenia działalności gospodarczej, a zakaz wynajmowania nieruchomości przez partie, a więc czerpania z tego tytułu dochodów czy pożytków, nie zbliża się nawet do poziomu kategorii, jaką jest „istota prawa podmiotowego”.

W związku z tym Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 24 ust. 3 ustawy o partiach jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności art. 130 § 1, art. 110 § 7 zdanie drugie, art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że dopuszczalność badania przepisów w świetle zasady proporcjonalności wymaga uprzedniego ustalenia, że doszło do wkroczenia prawodawcy w sferę wolności lub praw jednostki. Wnioskodawca nie wskazał natomiast przepisu konstytucyjnego, statuującego prawo lub wolność podlegającą ograniczeniu przez kwestionowaną regulację. Dlatego też stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów kodeksu wyborczego.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów wnioskodawcy co do niezgodności art. 495 § 2 pkt 1 Kodeksu z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis nie zawiera treści normatywnej, która prowadziłaby do wniosku, że pełnomocnik wyborczy będzie zagrożony odpowiedzialnością za czyny osób trzecich. W świetle powyższego Prokurator Generalny stwierdził, że art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego nie narusza zasady *nullum crimen sine lege*, co prowadzi do wniosku o zgodności tego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutów sformułowanych wobec art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że brak środka odwoławczego od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej dotyczącego odmowy rejestracji list kandydatów lub kandydatów, narusza prawo obywateli do dochodzenia na drodze sądowej naruszenia ich konstytucyjnego prawa w postaci biernego prawa wyborczego. W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 29 maja 2012 r. Państwowa Komisja Wyborcza została wezwana do udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie i przedstawienia stanowiska w terminie 14 dni od daty jego otrzymania.

W piśmie z 14 czerwca 2012 r. Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła informację o stosowaniu przez nią przepisów objętych wnioskiem grupy posłów.

Odnosząc się do naruszenia przez komitety wyborcze art. 111 ust. 1 ordynacji, PKW wskazała, że przepis ten był podstawą odrzucenia: 6 sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 23 września 2001 r.; 5 sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 25 września 2005 r.; 3 sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 21 października 2007 r.; 1 sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach do Senatu 22 czerwca 2008 r.

Naruszenie art. 113 ust. 1 i 2 ordynacji było podstawą wskazania uchybień w: 41 sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 23 września 2001 r.; 14 sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 25 września 2005 r.; 3 sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 21 października 2007 r.

W postanowieniach wskazujących naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza, działając na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji, stwierdziła, że korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa, a następnie w wypadku niedokonania wpłat dobrowolnych wystąpiła do właściwego sądu o orzeczenie przepadku.

Następnie Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że art. 126 ordynacji był podstawą pomniejszenia dotacji podmiotowej 3 komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 23 września 2001 r.

W latach 2001–2009 Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach, odrzuciła w sumie 20 sprawozdań finansowych partii politycznych. Natomiast art. 36a ust. 3 ustawy o partiach, w latach 2001-2010, był podstawą odrzucenia



sprawozdań finansowych (do 9 sierpnia 2002 r.) lub wskazania uchybień (od 10 sierpnia 2002 r.) w 27 wypadkach.

Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza, pozostałe przepisy objęte wnioskiem nie były podstawą podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą postanowień, stwierdzających naruszenie zasad gospodarki finansowej przez komitety wyborcze lub partie polityczne.

## II

Na rozprawie w dniu 18 lipca 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów ordynacji z Konstytucją.

Przedstawiciel Państwowej Komisji wyborczej, wezwanej do udziału w postępowaniu w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o Trybunale, odpowiadając na pytania sędziów wyjaśnił, że Państwowa Komisja Wyborcza nie miała wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem zaskarżonych przepisów ordynacji. Wskazał, że konieczność prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla funduszu wyborczego i komitetu wyborczego partii zapewnia jawność i transparentność w zakresie gromadzenia i dysponowania środkami pieniężnymi, uniemożliwiając tym samym obchodzenie przepisów określających zasady dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego. Kontrola dokonywanych wpłat byłaby natomiast ograniczona gdyby nie istniała możliwość identyfikacji podmiotu dokonującego wpłaty. Stąd, zdaniem przedstawiciela PKW, konieczność ograniczenia form dokonywania wpłat na fundusz wyborczy.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zakres rozpoznania zaskarżonych przepisów.

1.1. W pierwszej kolejności Trybunał przeszedł do ustalenia zakresu merytorycznego rozpoznania wniosku, biorąc w szczególności pod uwagę, *prima facie*, że wnioskodawca zaskarżył również przepisy nieobowiązującej już ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, ze zm.; dalej: ordynacja), a także to, że wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjnej zaskarżonych przepisów również przepisy konstytucyjne zamieszczone w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a więc przepisy poświęcone określeniu i ochronie wolności praw i obowiązków człowieka i obywatela (jednostki).

Nie budzi wątpliwości konieczność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy), a także zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924; dalej: ustawa o partiach). Trybunał postanowił rozpoznać zaskarżone przepisy ustawy o partiach oraz kodeksu wyborczego, jako aktów korzystających z powszechnej mocy obowiązywania, pod warunkiem wszakże, iż nie stoją temu na przeszkodzie inne przesłanki konstytucyjne, a w szczególności wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjnej.

### 1.2. Wnioskodawca zaskarżył następujące przepisy ordynacji:

– art. 111 ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. (wejście w życie ustawy) do 31 lipca 2011 r. (uchylenie ustawy), jako niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji;

– art. 113 ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 lipca 2011 r.), jako niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji;

– art. 113 ust. 2 (w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 lipca 2011 r.), jako niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji;

– art. 127 ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 9 sierpnia 2002 r.), jako niezgodny z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3, art. 46 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji;

– art. 127 ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym od 10 sierpnia 2002 r. do 31 lipca 2011 r.), jako niezgodny z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3, z art. 46 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji;

– art. 126 ust. 1 i 2 (w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2001 r. do 31 grudnia 2001 r.), jako niezgodny z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3, art. 46 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 10 pkt 3 w związku z art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające kodeks wyborczy) straciła moc powszechnego obowiązywania ordynacja wyborcza. W kontekście zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów ordynacji oznacza to, że z dniem 31 lipca (po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia przepisów wprowadzających), straciły moc powszechnego obowiązywania, tzn. przestały być elementami obowiązującego powszechnie porządku prawnego, te zaskarżone przepisy ordynacji, które nie zostały uchylone (straciły moc powszechnie obowiązującą) jeszcze przed ogłoszeniem przepisów wprowadzających kodeks wyborczy, a mianowicie art. 127 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 9 sierpnia 2002 r. i art. 126 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2001 r.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale), Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Jednakże Trybunał zwraca uwagę, że formalne uchylenie przepisu i pozbawienie go powszechnej mocy obowiązywania nie jest równoznaczne z pozbawieniem tego przepisu mocy obowiązującej w każdym przypadku. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, przepis prawny uznany jest za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma nadal zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych, a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne decyzje stosowania prawa (por. np. postanowienie z 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120; wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 9 lipca 2009 r., sygn. K 31/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 107). „Zatem należy przypomnieć, że utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (por. postanowienie z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86; wyrok z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04; OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140)” – określił Trybunał w postanowieniu z 15 grudnia 2009 r., o sygn. K 30/08 (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 175).

Ustalenie, czy zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy ordynacji mogą być zaliczone do kategorii tych przepisów, które – mimo że zostały formalnie uchylone, a tym samym wyprowadzone z porządku prawnego i pozbawione powszechnej mocy obowiązywania – mogą podlegać, w świetle utrwalonej linii orzecniczej Trybunału, merytorycznej kontroli

konstytucyjnej, wymaga syntetycznego przedstawienia stanu faktycznego i prawnego, z którym wnioskodawca wiąże argumenty na rzecz kontroli merytorycznej zaskarżonych przepisów ordynacji.

1.3. Uchwałą z 28 lutego 2002 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również jako: PKW) postanowiła, na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a i d ordynacji, odrzucić sprawozdanie Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych 23 września 2001 r. PKW stwierdziła: – naruszenie przez Komitet Wyborczy art. 111 ust. 1 ordynacji, gdyż Komitet przyjął środki finansowe pochodzące od osób fizycznych (5 251 689 zł), a więc z innego źródła niż Fundusz Wyborczy; – naruszenie przez Komitet Wyborczy art. 110 ust. 4 pkt 1 ordynacji, gdyż na jego rachunek bankowy wpłynęły środki finansowe (2 305 234 zł) po dniu wyborów, a Komitet wydatkował je na kampanię wyborczą; – naruszenie przez Komitet Wyborczy art. 110 ust. 1 ordynacji, gdyż Komitet wydatkował środki finansowe (40 660 zł) na cele charytatywne.

Trybunał nadmienia, że Komitet Wyborczy PSL złożył, na podstawie art. 123 ust. 1 ordynacji, skargę do Sądu Najwyższego na wspomnianą uchwałę PKW z 28 lutego 2002 r., w przedmiocie odrzucenia jego sprawozdania wyborczego.

Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów, postanowieniem z 23 kwietnia 2002 r. (sygn. akt III SW 1/02) oddalił skargę, wskazując, że przepisy ordynacji oraz ustawy o partiach nakazują utworzenie oddzielnych rachunków bankowych na gromadzenie środków finansowych dla funduszu wyborczego partii, z przeznaczeniem na finansowanie różnego rodzaju wyborów czy referendów, oraz dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w konkretnych wyborach.

Kolejnym postanowieniem z 3 października 2002 r. (sygn. akt III SW 17/02) Sąd Najwyższy oddalił skargę Polskiego Stronnictwa Ludowego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 29 lipca 2002 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania PSL o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego (art. 38 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy o partiach).

Sąd Najwyższy oddalił skargę na postanowienie PKW o odrzuceniu wspomnianego sprawozdania, na podstawie przepisów art. 34b ust. 2-3 ustawy o partiach. W postanowieniu tym SN stwierdził między innymi, że gromadzenie przez partię polityczną środków funduszu wyborczego na rachunku wspólnym z rachunkiem komitetu wyborczego tej partii jest naruszeniem art. 36 ust. 3 ustawy o partiach.

Państwowa Komisja Wyborcza wystąpiła 13 października 2003 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie, wnosząc, na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji, o orzeczenie przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych w kwocie 9 422 255,84 zł, przyjętych przez Komitet Wyborczy PSL z naruszeniem art. 111 ust. 1 ordynacji, z odsetkami ustawowymi od dnia podjęcia uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego PSL, tj. od 28 lutego 2002 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział II Cywilny, postanowieniem z 27 listopada 2008 r., oddalił wniosek PKW, argumentując, że przepis art. 127 ust. 1, a zwłaszcza przepisy art. 111 ust. 1 ordynacji oraz art. 35 i art. 36 ustawy o partiach, do których odwołuje się art. 111 ust. 1 ordynacji, są „niejasne, nieczytelne, zagmatwane i niezrozumiałe”, są „przykładem niechlujnej legislacji” i „nie spełniają standardów. Dotyczy to zwłaszcza brzmienia tych przepisów przed nowelizacją z 10 sierpnia 2002 r.”, tzn. w wersji mającej zastosowanie w sprawie – podkreślił Sąd Okręgowy.

Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 11 sierpnia 2009 r., wydanym na skutek apelacji wnioskodawcy (PKW), zmienił zaskarżone postanowienie Sądu

Okręgowego z 27 listopada 2008 r., orzekając „w stosunku do Polskiego Stronnictwa Ludowego” przepadek na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa – Śródmieście, przepadek korzyści majątkowej stanowiącej kwotę 9 422 255,84 zł, wraz z ustawowymi odsetkami od 23 kwietnia 2002 r., przyjętych przez Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd apelującej PKW „o braku podstaw do zastosowania” przepisu art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r., – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Sąd Apelacyjny przypomniał na wstępie, że wniosek PKW: „ograniczał się do żądania orzeczenia przepadku korzyści majątkowej w kwocie 9.422.255 zł, przyjętej przez Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego z naruszeniem art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.). Jego podstawę faktyczną stanowiła wyłącznie okoliczność nieutworzenia dla potrzeb kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu, w związku z wyborami które odbyły się w dniu 23 września 2001 r., odrębnych kont bankowych dla Funduszu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego i Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego. Ani we wniosku, ani w toku postępowania wnioskodawca nie dokonał rozszerzenia podstawy faktycznej roszczenia, chociaż w uchwale z 28 lutego 2002 r. o odrzuceniu sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego wskazano także inne naruszenia przepisów prawa wyborczego. Z uwagi na treść art. 321 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Sąd Okręgowy był związany żądaniem (...)”.

Sąd Apelacyjny uznał wniosek PKW o orzeczenie przepadku korzyści majątkowej na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji za uzasadniony, w zakresie sumy głównej w całości, a co do odsetek uzasadniony częściowo.

Trybunał nadmienia, że postanowieniem z 17 listopada 2010 r., sygn. Ts 256/09 (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 358) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej 29 października 2009 r. przez Polskie Stronnictwo Ludowe, z powodu braku legitymacji do wniesienia skargi. Przedmiotem skargi PSL były między innymi przepisy zaskarżone w niniejszym wniosku. W kolejnym postanowieniu z 15 września 2011 r. (OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 359), w wyniku rozpoznania zażalenia skarżącego na powyższe postanowienie Trybunału, Trybunał postanowił nie uwzględnić zażalenia skarżącego oraz uchylić postanowienie tymczasowe Trybunału z 6 stycznia 2010 r. (niepublikowane), wstrzymujące wykonanie, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, punktu pierwszego wspomnianego postanowienia Sądu Apelacyjnego z 11 sierpnia 2009 r., orzekającego, w stosunku do Polskiego Stronnictwa Ludowego, przepadek korzyści majątkowej stanowiącej kwotę 9 422 255,84 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 23 kwietnia 2002 r. przejętych przez Komitet Wyborczy PSL.

Po wyczerpaniu wspomnianych wyżej środków prawnych Minister Finansów wydał 5 stycznia 2012 r. decyzję (FR6/6203/1/MOS/09/12/BMI9-13982) w sprawie zapłaty przez Polskie Stronnictwo Ludowe należności na rzecz Skarbu Państwa – Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Warszawie, z tytułu przepadku korzyści majątkowej w kwocie 9 422 255,84 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 23 kwietnia 2002 r. do dnia zapłaty.

Minister Finansów wydał powyższą decyzję na podstawie art. 42 ust. 1, 3 i 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.; dalej: ustawa o finansach) w związku z art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające ustawę o finansach) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), po rozpatrzeniu wniosku Polskiego Stronnictwa Ludowego (dalej: PSL) z 17 grudnia 2009 r. o rozłożenie na raty należności Skarbu Państwa w wysokości 9 422 255,84 zł wraz z

odsetkami ustawowymi liczonymi od 23 kwietnia 2002 r. do dnia zapłaty, zasądzonej postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I A Ca 378/09, uzupełnionego wnioskiem z 30 grudnia 2009 r. o umorzenie odsetek od należności głównej.

Minister odmówił umorzenia odsetek oraz postanowił rozłożyć zapłatę należności na 20 kwartalnych rat, w tym pierwsza rata w wysokości 471 127,84 zł, a kolejne 19 rat w wysokości 471 112,00 zł, z odsetkami ustawowymi liczonymi od 23 kwietnia 2002 r. do 5 stycznia 2010 r. oraz od 15 września 2011 r. do dnia zapłaty, płatnych do ostatniego dnia każdego kwartału począwszy od 31 marca 2012 r.

Minister wyjaśnił dodatkowo, że okres za jaki należy naliczyć odsetki, wynikający ze wspomnianego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, został pomniejszony o okres, za który nie naliczono odsetek, co wynikało ze wstrzymania biegu naliczania odsetek w konsekwencji wstrzymania wykonalności postanowienia Sądu Apelacyjnego postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 2011 r.

Wydając wspomnianą wyżej decyzję o rozłożeniu na 20 kwartalnych rat należności Skarbu Państwa od Polskiego Stronnictwa Ludowego (9 422 255,84 zł), Minister wskazał, jako podstawę prawną decyzji, przepisy ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach i art. 104 k.p.a. oraz powołał się na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., zasądzące powyższą kwotę wraz z odsetkami.

1.4. Uzasadniając potrzebę merytorycznej kontroli konstytucyjnej zaskarżonych przepisów ordynacji, pomimo utraty przez ten akt prawny mocy obowiązującej, wnioskodawca wskazuje, 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”.

Podkreślając, że 5 stycznia 2012 r. Minister Finansów wydał decyzję o rozłożeniu na raty należności Skarbu Państwa w wysokości 9 422 255,84 zł wraz z odsetkami, zasądzonej postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt I A Ca 378/09, a płatności na podstawie tej decyzji będą następowały w kolejnych latach – wnioskodawca argumentuje, że tym samym oznacza to, iż „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”.

Z kolei kwestionując przepis art. 113 ust. 1 ordynacji, wnioskodawca zaznacza, że czyni to „z ostrożności”, w myśl poglądu, że „rzeczywistym źródłem normy ustanawiającej nakaz prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego jest art. 111 ust. 1 w związku z art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, względnie sam art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej”. Prawidłowe sformułowanie zarzutu jest, zdaniem wnioskodawcy, utrudnione z powodu niskiej jakości legislacyjnej powyższych przepisów ordynacji.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 113 ust. 2 ordynacji wnioskodawca uważa, że Trybunał powinien dokonać kontroli konstytucyjnej tego przepisu, ponieważ jego „rzekome” naruszenie przez partię PSL „stanowiło jedną z podstaw odrzucenia sprawozdania wyborczego” PSL w wyniku podjęcia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej 28 lutego 2002 r., a „w konsekwencji orzeczenia wobec tej partii przepadku korzyści majątkowych na podstawie art. 127 ust. 1 w związku z (m.in.) art. 113” ordynacji. Doprowadziło to w

rezultacie, podkreśla wnioskodawca, do wydania przez Ministra Finansów wspomnianej decyzji 5 stycznia 2012 r. Uzasadniając, że, na gruncie orzecznictwa Trybunału, art. 113 ust. 2 ordynacji jest nadal stosowany, a rozpoznawanie merytoryczne tego przepisu jest konieczne ze względu na ochronę konstytucyjnego prawa własności, wnioskodawca stwierdza: „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”.

Analogicznie uzasadnia wnioskodawca konieczność kontroli przepisu art. 127 ust. 1 ordynacji, na podstawie którego sąd orzekł o przepadku korzyści majątkowych Komitetu Wyborczego PSL. Ponieważ, zdaniem wnioskodawcy, „Kwota przepadku 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”, to „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)”.

Natomiast w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, wnioskodawca w następujący sposób uzasadnia wniosek o ich rozpoznanie merytoryczne, mimo utraty mocy obowiązującej przez ordynację: „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)”.

1.5. Uzasadniając konieczność merytorycznego rozpoznania zakwestionowanych przepisów ordynacji wyborczej wnioskodawca błędnie pojmując utrwalony w orzecznictwie Trybunału pogląd, zgodnie z którym przepis prawny może być uznany za obowiązujący pomimo formalnej utraty mocy obowiązującej, jeżeli na jego podstawie są lub mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Natomiast rzeczywista (materialna) utrata mocy obowiązującej przez dany przepis następuje wówczas, gdy nie może on być już w przyszłości zastosowany do żadnej sytuacji faktycznej, tzn. przepis ten nie może być podstawą konkretnych rozstrzygnięć lub stanowić podstawy kwalifikacji określonego stanu faktycznego. „Dalsze obowiązywanie” określonych przepisów ma miejsce zazwyczaj wtedy, gdy przewidują to postanowienia intertemporalne. W rozważanej przez Trybunał sprawie nie mamy do czynienia z tego rodzaju sytuacją.

Trybunał pragnie podkreślić, że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy prawne ordynacji nie obowiązują formalnie od 1 sierpnia 2011 r., gdyż zostały uchylone na podstawie art. 10 pkt 3 w związku z art. 1 przepisów wprowadzających kodeks wyborczy; wbrew twierdzeniom wnioskodawcy nie są one stosowane w sprawie związanej z odrzuceniem sprawozdania Komitetu Wyborczego PSL przez Państwową Komisję Wyborczą. Trybunał zwraca uwagę, że adresatem norm wynikających z zaskarżonych przepisów: art. 111 ust. 1,

art. 113 ust. 1 i art. 113 ust. 2 – były osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie funduszy wyborczych partii, a także osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie komitetów wyborczych partii oraz osoby kierujące organami partii politycznych, a w przypadku art. 113 ust. 2 ordynacji również osoby, które zamierzają wpłacić środki pieniężne na rzecz komitetów wyborczych. Naruszenie przepisów ordynacji wskazanych w art. 122 ust. 1 pkt 3 powodowało odrzucenie sprawozdania wyborczego partii. Tak też się stało w przypadku odrzucenia sprawozdania wyborczego PSL uchwałą PKW z 28 lutego 2002 r. W uchwale wskazano naruszenie art. 111 ust. 1 oraz art. 110 ust. 4 pkt 1 ordynacji.

W związku z odrzuceniem sprawozdania Komitetu Wyborczego PSL i oddaleniem skargi tego Komitetu na uchwałę PKW przez Sąd Najwyższy postanowieniem 23 kwietnia 2002 r., a następnie oddaleniem 3 października 2002 r. przez Sąd Najwyższy skargi PSL, Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 127 ust. 3 w związku z ust. 1 tego artykułu wniosła o orzeczenie przez Sąd Okręgowy w Warszawie o przepadek na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych przejętych przez Komitet Wyborczy PSL z naruszeniem art. 111 ust. 1 ordynacji. Jak wspomniano, w sprawie tej orzekał najpierw Sąd Okręgowy w Warszawie (postanowienie z 27 listopada 2008 r.), a następnie Sąd Apelacyjny w Warszawie (postanowienie z 11 sierpnia 2009 r.). Sąd Okręgowy w Warszawie orzekał na podstawie art. 127 ust. 1 w związku z art. 127 ust. 2 ordynacji. Trybunał zwraca uwagę, że postanowienie Sądu Apelacyjnego wydane na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji w związku z art. 367 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), orzekające w stosunku do PSL między innymi przepadek korzyści majątkowej, kończy postępowanie w sprawie odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego przez PKW, w której Komitet ten oraz partia PSL wykorzystały wszystkie środki prawne, aby doprowadzić do uchylenia wspomnianej uchwały PKW z 28 lutego 2002 r. oraz konsekwencji tej uchwały, wynikających w szczególności z art. 127 ust. 1 oraz art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji.

Trybunał podkreśla, że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy ordynacji nie były podstawą prawną wydania wspomnianej decyzji Ministra Finansów dotyczącej sprawy egzekucji kwoty 9 422 255,84 zł wraz z odsetkami, zasądzonej przez Sąd Apelacyjny wspomnianym wyżej postanowieniem. Minister wydał tę decyzję po rozpatrzeniu wniosku PSL o rozłożenie na raty zasądzonej kwoty, a podstawę prawną jego decyzji stanowił art. 42 ust. 1, 3 i 6 ustawy o finansach w związku z art. 115 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o finansach oraz art. 104 k.p.a.

Z powyższych ustaleń wynika, że twierdzenie wnioskodawcy, iż wydanie decyzji Ministra Finansów z 5 stycznia 2012 r. jest dowodem, że zaskarżone przepisy art. 111 ust. 1 oraz art. 113 ust. 1 i 2 są nadal stosowane i że wobec tego zachowały moc obowiązującą w omawianej sprawie po ich formalnym uchyleniu, jest pozbawione podstaw. Natomiast twierdzenie wnioskodawcy, iż art. 127 ust. 1 stanowi „materialnoprawne źródło obowiązku egzekwowanego obecnie przez Ministra Finansów” – jest zgodne z prawdą, ale nie oznacza, iż przepis ten był stosowany przez Ministra Finansów, co miałoby być dowodem na jego obowiązywanie. Podobnie ocenia Trybunał również argument wnioskodawcy, że zaskarżone przepisy „nadal odnoszą skutek prawny”. Argument taki, stwierdzający po prostu, że widoczne są skutki prawne i faktyczne (wnioskodawca dowodzi, że skutki postanowienia Sądu Apelacyjnego prowadzą do degradacji finansowej partii PSL), nie jest równoznaczny z argumentem na rzecz twierdzenia, że zaskarżone przepisy ordynacji są nadal stosowane.

Podsumowując, Trybunał pragnie podkreślić, że zaskarżone przepisy ordynacji były stosowane w sprawie przedstawionej przez wnioskodawcę w okresie ich formalnego obowiązywania. Sprawa przedstawiona przez wnioskodawcę, dotycząca PSL, w której przepisy te zostały zastosowane przez podmioty do tego upoważnione (PKW, Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Apelacyjny w Warszawie) dotyczyła stanu faktycznego

zaistniałego w okresie obowiązywania zakwestionowanych przepisów. Przepisy te nie były natomiast podstawą prawną wspomnianej decyzji Ministra Finansów. Nie można więc przyjąć, jak chce tego wnioskodawca, że przepisy art. 111 ust. 1 i art. 127 ust. 1 ordynacji, stanowiące podstawę prawnomaterialną postanowienia Sądu Apelacyjnego, są tym samym podstawą decyzji Ministra Finansów, skoro decyzja ta egzekwuje postanowienie Sądu Apelacyjnego. Postanowienie Sądu Apelacyjnego, które jest prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy nielegalnego przyjęcia przez Komitet Wyborczy PSL korzyści majątkowej, stanowi bowiem tytuł egzekucyjny w postępowaniu egzekucyjnym.

Trybunał podkreśla, że ostatni z zaskarżonych przepisów ordynacji był zastosowany przez Sąd Apelacyjny 11 sierpnia 2009 r. Obecnie nie mamy do czynienia ze stosowaniem tych przepisów przez Ministra Finansów, lecz z egzekucją prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego z 11 sierpnia 2009 r. Sąd ten, na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji, orzekł w stosunku do Polskiego Stronnictwa Ludowego o przepadku wspomnianej wyżej korzyści majątkowej.

W piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r. wnioskodawca, rozwijając argumentację, która miałaby przemawiać za wydaniem przez Trybunał wyroku, w którym przepisy ordynacji byłyby poddane merytorycznej kontroli, powołuje się w szczególności na ustalenia dotyczące linii orzeczniczej Trybunału wynikające z wyroku z 16 marca 2011 r. (sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Odrywając od kontekstu normatywnego sprawy o sygn. K 35/08 niektóre ustalenia Trybunału, wnioskodawca poddaje je błędnej interpretacji.

Wnioskodawca błędnie utożsamia sytuację, w której przepis może zostać zastosowany (co Trybunał określa jako jego „dalsze obowiązywanie”) z sytuacją, w której przepis zastosowany w czasie jego obowiązywania nadal – po utracie mocy obowiązującej – „wywołuje skutki prawne”, oddziałuje na sytuację prawną PSL lub – jak wskazano na rozprawie – jest „urzeczywistniony”. Do takiej konkluzji prowadzi wnioskodawcę niepoprawna analiza wyroku o sygn. K 35/08, którą przedstawił w piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r.

Trybunał przypomina, że w przywołanym przez wnioskodawcę wyroku o sygn. K 35/08 Trybunał podkreślił, iż „wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego. Należy przy tym pamiętać, że stosowanie określonego przepisu nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylone przepisy. Przepisy takie mogą jednak stanowić kryterium ocen prawnych i faktycznych. Bywa bowiem tak, że obowiązujące normy nakazują kwalifikowanie pewnego zdarzenia czy czynu według przepisów, które już nie obowiązują”.

W omawianym wyroku Trybunał uznał, że dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154) jest nadal stosowany, ponieważ ustalił, że między tym aktem prawnym a innymi obowiązującymi aktami prawnymi istnieje, z woli ustawodawcy, bezpośredni związek normatywny zobowiązujący organ stosujący obowiązujące przepisy do „pośredniego” stosowania również przepisów dekretu o stanie wojennym. „Trybunał zauważył, że stosowanie norm dekretu o stanie wojennym, następuje według mechanizmu, który polega na tym, że organ stosujący prawo (przede wszystkim Sąd Najwyższy) stosuje obowiązującą normę kompetencyjną, zobowiązującą go do sięgnięcia do formalnie derogowanego aktu normatywnego” – stwierdził Trybunał.

Wyjaśniając ów mechanizm stosowania norm dekretu o stanie wojennym, Trybunał stwierdził, że normy te są stosowane przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne za pośrednictwem „świadców z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) przewidują



zaliczanie okresów niewykonywania pracy w okresie przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Podobne regulacje przewidywała ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.). Jej celem było usunięcie ujemnych skutków w sferze uprawnień pracowniczych spowodowanych zwolnieniem z pracy za wyżej wymienioną działalność. Regulacje te są powiązane z dekretem o stanie wojennym w taki sposób, że ciężary wynikające ze stosowania dekretu wywarły wpływ na stosunki pracy, a w dalszej perspektywie również na uprawnienia do zabezpieczenia społecznego” – zaznaczył Trybunał.

W piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r. wnioskodawca przedstawia jeszcze jeden rodzaj argumentacji, mającej – jego zdaniem – przemawiać za tym, że wspomniane wyżej przepisy ordynacji są nadal stosowane. Błędnie interpretując spotykany w orzecznictwie i doktrynie pogląd, iż faktycznym przedmiotem kontroli konstytucyjnej dokonywanej przez Trybunał są normy prawne, a nie przepisy prawne, wnioskodawca dochodzi do następujących konkluzji: „Skoro przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest pewna treść normatywna, to dopiero jej definitywne usunięcie z systemu prawnego pozwala na ustalenie, że nie zachodzi już potrzeba dokonania kontroli jej konstytucyjności. W sytuacji, gdy kwestionowana norma pojawia się zarówno w przepisach formalnie uchylonych, jak i obowiązujących stanowiących jedynie ich powtórzenie, nie jest dopuszczalne umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

Wnioskodawca wyjaśnia bliżej swój pogląd, stwierdzając, że w przepisach prawnych kodeksu wyborczego znajdują się normy analogiczne do norm zawartych w zaskarżonych przepisach prawnych ordynacji, a mianowicie: art. 111 ust. 1 ordynacji „odpowiada treściowo” art. 132 § 1 kodeksu wyborczego; art. 113 ust. 1 ordynacji „został powtórzony” w zasadzie w art. 134 § 1 kodeksu wyborczego; art. 113 ust. 2 ordynacji – w art. 134 § 5 kodeksu wyborczego; art. 127 ust. 1 ordynacji „został powtórzony” w art. 149 § 1 kodeksu wyborczego, a art. 148 § 1 i 2 kodeksu wyborczego, chociaż różni się od zaskarżonego art. 126 ust. 1 i 2 ordynacji, to „istota sankcji pozostaje niezmienna zaś jej dolegliwość tylko nieznacznie zmniejszona”. Wnioskodawca wyciąga stąd wniosek, że „w sytuacji, gdy nowa regulacja prawna (kodeks wyborczy) wyraża normy analogiczne do norm będących przedmiotem niniejszego postępowania (Ordynacja wyborcza) umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny nie jest zasadne”.

Przedstawiony w piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r. „nowy argument” umacnia wnioskodawcę w przekonaniu, że zaskarżone przepisy ordynacji nadal obowiązują, mimo ich formalnego uchylenia, gdyż „nadal kształtują one sytuację prawną jednej z partii politycznych (Polskiego Stronnictwa Ludowego), tj. wywierają one skutki prawne w zakresie sytuacji prawnej tej partii”.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 188 pkt 1-3 oraz pkt 5 Konstytucji oraz z art. 2 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o Trybunale, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, oraz w sprawach skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotem orzeczenia Trybunału jest zawsze akt normatywny lub zawarty w akcie normatywnym przepis prawny (przepisy prawne). Metodologia pracy Trybunału przewiduje, że konieczne może być ustalenie normy prawnej, wyrażonej w tym akcie lub jego przepisach.

Zawsze jednak, co Trybunał pragnie podkreślić, norma prawna jest konstruowana (rekonstruowana) na gruncie konkretnego przepisu prawnego, tj. przepisu zawartego w konkretnym akcie normatywnym.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zbieżność treści normatywnych przepisów prawnych (lub podobieństwo jego treści normatywnych) nie oznacza, że dokonana ocena konstytucyjna przepisu prawnego odnosi się zarazem do przepisu innego, o zbieżnej lub podobnej treści normatywnej, zawartego w innym akcie.

Trybunał zwraca uwagę, że powyższe uzasadnienie wnioskodawcy o „podobieństwie” normatywnym zaskarżonych przepisów ordynacji i odpowiednich przepisów kodeksu wyborczego nie ma znaczenia dla ustaleń Trybunału dotyczących niedopuszczalności stosowania zaskarżonych przepisów ordynacji, które utraciły moc obowiązującą. Trybunał nadmienia, że wnioskodawca, uzasadniając „podobieństwo” normatywne wskazanych przepisów ordynacji i przepisów kodeksu wyborczego i sugerując niekonstytucyjność wymienionych wyżej przepisów kodeksu wyborczego, nie wnioskuje o kontrolę konstytucyjną obowiązujących przepisów kodeksu wyborczego.

1.6. Wnioskodawca błędnie powołuje się również na przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale, jako argument na rzecz merytorycznej kontroli zaskarżonych przepisów ordynacji. Jego zdaniem, kontrola tych przepisów jest konieczna ze względu na ochronę konstytucyjnych praw, przysługujących partiom politycznym, w tym także prawa własności. Trybunał nadmienia, że wnioskodawca nie wskazuje stosownego wzorca kontroli konstytucyjnej, dotyczącego prawa własności.

W piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r. wnioskodawca zaznacza, że powołuje się na zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale jedynie w sytuacji, gdyby Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy ordynacji nie mają zastosowania po ich formalnej derogacji z porządku prawnego (utracie powszechnej mocy obowiązywania).

Trybunał zbadął, czy dopuszczalna jest merytoryczna kontrola konstytucyjna powyższych przepisów ordynacji z punktu widzenia zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli wynikającymi z przepisów art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 46 Konstytucji, a więc wynikającymi z przepisów zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, wywodzonym, zgodnie z art. 30 tego rozdziału, z „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”, stanowiącej „źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

Trybunał przypomina, że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy art. 111 ust. 1 oraz art. 127 ust. 1 ordynacji (w brzmieniu obowiązującym do 9 sierpnia 2002 r.) były już przedmiotem wstępnego rozpoznania przez Trybunał skargi konstytucyjnej złożonej 29 października 2009 r. przez Polskie Stronnictwo Ludowe. Trybunał postanowieniem z 17 listopada 2010 r. (sygn. Ts 256/09) odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdzając „brak legitymacji skarżącego do wniesienia skargi konstytucyjnej w analizowanej sprawie”, co stanowi „wystarczającą podstawę odmowy nadania dalszego biegu skardze”. W postanowieniu z 15 września 2011 r., po rozpoznaniu zażalenia na powyższe postanowienie z 17 listopada 2010 r., Trybunał nie uwzględnił zażalenia skarżącego PSL, dzieląc argumentację przedstawioną w zaskarżonym postanowieniu z 17 listopada 2010 r. i w rezultacie uznając, że „skarżący – będący partią polityczną – nie posiada prawa do inicjowania postępowania przed Trybunałem w ramach skargi konstytucyjnej”.

Odmowa nadania biegu skardze konstytucyjnej Polskiego Stronnictwa Ludowego, w której zaskarżono między innymi wszystkie przepisy ordynacji (wówczas jeszcze obowiązujące), zaskarżone w niniejszym wniosku, nie oznaczała pozbawienia partii PSL możliwości zaskarżenia tych przepisów w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej, co Trybunał wyraźnie podkreślił. Omawiane postanowienia mają jednak istotne znaczenie dla niniejszej

sprawy, ponieważ Trybunał dokonał w nich istotnych ustaleń w zakresie swej kognicji w sprawach, w których partie polityczne, występujące jako podmioty prawa publicznego, wykonują zadania wynikające z art. 11 Konstytucji, a w szczególności wpływają „metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

Dokonując ustaleń dotyczących szczególnego charakteru prawnego partii w kontekście dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału oraz poglądów wyrażonych w doktrynie, Trybunał w postanowieniu z 17 listopada 2010 r. przypomniał, że partie polityczne, w świetle Konstytucji, są nie tylko szczególną postacią zrzeszania się obywateli, ale także elementem systemu politycznego, są organizacjami bezpośrednio współkształtującymi „ustrój polityczny państwa, co przekłada się w ujęciu przedmiotowym na uczynienie z partii instytucji ustroju politycznego o charakterze «państwowotwórczym» (por. W. Sokolewicz, uwaga 3 do art. 11 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007; M. Granat, *Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r., „Państwo i Prawo” 1998, nr 5, s. 35; K. Klima, *Prawno-publiczna rola partii politycznych*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 27 i 28; W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „*Studia Prawnicze*” 1991, nr 4, s. 4)”. Wymaga podkreślenia, że w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń partie polityczne uzyskują szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, tylko im przysługujące z uwagi na ową funkcję „państwowotwórczą”, którymi są m.in.: strukturalizowanie parlamentu, kreowanie rządu oraz kształtowanie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa – podkreślił Trybunał. „Ponadto, cechą wyróżniającą partie polityczne od innych zrzeszeń jest – co do zasady – ich dążenie do sprawowania bądź utrzymania władzy w państwie (por. W. Sokolewicz, uwaga 26 do art. 11 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*), a także finansowanie partii ze środków publicznych na warunkach określonych w ustawie” – zaznaczył Trybunał w omawianym postanowieniu.*

Analizując charakter prawny partii politycznych, Trybunał stwierdził między innymi: „skoro zadaniem partii politycznych jest wpływanie na kształt polityki państwa, nie ulega wątpliwości, że – uczestnicząc (choćby potencjalnie) w działalności legislacyjnej parlamentu poprzez posłów lub senatorów z ich ramienia w nim zasiadających, a także biorąc udział w kreowaniu składu personalnego organów władzy wykonawczej i w różny sposób oddziałując później na podejmowane przez nie decyzje – mogą one kształtować normy prawne generalne, regulujące funkcjonowanie państwa, w tym dotyczące samych partii politycznych. Zarówno na etapie walki o władzę, jak i – tym bardziej – w okresie jej sprawowania, partie nie mogą być postrzegane jako zwykłe osoby prawne, będące tylko dobrowolnymi zrzeszeniami obywateli. Skłania ku temu już sama systematyka Konstytucji, która art. 11 dotyczący partii politycznych umiejscawia przed przepisem generalnie gwarantującym wolność zrzeszeń (art. 58) i art. 12 traktującym zbiorczo o związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeniach czy ruchach obywatelskich”.

Dlatego Trybunał doszedł do wniosku, że „zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym szczególna pozycja prawnoustrojowa partii politycznych oraz postanowienia ustawowe w przedmiocie finansowania partii ze środków publicznych sprzeciwiają się pogładowi, iż partie polityczne korzystają bez żadnych ograniczeń – na równi z podmiotami prywatnoprawnymi – z przewidzianej w art. 79 ust. 1 Konstytucji ochrony konstytucyjnych wolności lub praw”. Trybunał nie wykluczył jednak możliwości rozpoznania skargi konstytucyjnej partii politycznej, analogicznie, jak np. skarga jednostki samorządu terytorialnego. Mogłaby ona „być rozpoznana merytorycznie jedynie w sytuacji, w której podmiot ten mógłby być traktowany w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. W analizowanej sprawie sytuacja taka jednak nie występuje, mamy tu bowiem do czynienia z

problemem publicznoprawnych rozliczeń z tytułu dotacji przysługujących partii z budżetu państwa i sankcji finansowej za naruszenie dyscypliny budżetowej w warunkach realizacji przepisów ustawy o partiach politycznych oraz Ordynacji wyborczej. To zaś przekłada się na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej PSL ze względu na jej niedopuszczalność (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK)” – konkludował Trybunał.

W konsekwencji Trybunał w omawianym postanowieniu stwierdził między innymi, że przywołane przez skarżące PSL, jako wzorce kontroli konstytucyjnej, przepisy art. 42 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1, art. 46 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na materię zaskarżonych postanowień ordynacji (oraz ustawy o partiach) nie mogą stanowić wzorców kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie.

Podtrzymując powyższe ustalenia, Trybunał w postanowieniu z 15 września 2011 r., w składzie trzyosobowym, stwierdził jednoznacznie, że w postępowaniu przed Trybunałem, w sprawach, w których partia polityczna realizuje funkcje związane z bezpośrednim wpływaniem na sprawowanie władzy publicznej, nie korzysta ona z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji. Trybunał, po gruntownej analizie statusu prawnokonstytucyjnego partii politycznej w świetle orzecznictwa Trybunału, uzasadnił to w sposób następujący: „W tym świetle należy dostrzegać podstawowe różnice między pozycją prawną osoby fizycznej oraz organizacji prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem partii politycznej jako osoby prawnej o charakterze publicznym, mającej wpływ na władzę publiczną lub dążącej do uzyskania takiego wpływu. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) oraz partii politycznych wpływa na charakter praw przyznanych im na mocy Konstytucji. Jednostka korzysta bowiem ze swych praw swobodnie w granicach wyznaczonych przez prawo. Podstawą tych praw jest jej godność i wolność. Partia polityczna natomiast korzysta ze swych praw w celu wpływania na państwo przez wykonywanie swoich zadań w sferze publicznej, wyznaczonych przez Konstytucję”. Konkludując, Trybunał doszedł do wniosku, że partia polityczna, mająca szczególnie status, określony przede wszystkim przez przepisy rozdziału I Konstytucji, gdy funkcjonuje w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji.

Omówiony wyżej status partii politycznych na gruncie Konstytucji, powodujący, że partie, w zakresie realizacji swych konstytucyjnych funkcji, wynikających z art. 11 ust. 1 Konstytucji, nie są podmiotem konstytucyjnych praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji, dotyczy również konstytucyjnego prawa podmiotowego, określonego w art. 46, wskazanym przez skarżącą PSL jako wzorzec kontroli konstytucyjnej – zaznaczył Trybunał w omawianym postanowieniu, stwierdzając między innymi: „zastosowanie wobec partii politycznej sankcji przepadku mienia za naruszenie przepisów ustawy o partiach politycznych i ordynacji przez partię w trakcie gromadzenia funduszy podczas kampanii wyborczej nie może być – jak chce tego skarżący – w prosty sposób przenoszone na grunt prawa prywatnego, ponieważ – o czym była mowa wyżej – partii politycznej nie sposób *de lege lata* traktować jako podmiotu prawa prywatnego, zaś kwestia rozliczeń z tytułu finansowania partii politycznych z budżetu państwa i innych źródeł należy do sfery prawa publicznego”.

Trzeba zauważyć – uzasadniał dalej Trybunał – że partie polityczne, ze względu na – omówioną w uzasadnieniu postanowienia z 17 listopada 2010 r. oraz w poprzedzających punktach niniejszego uzasadnienia – szczególną ich pozycję w systemie ustrojowym państwa, która przejawia się m.in. w treści regulacji konstytucyjnej (art. 11) oraz ich finansowaniu – na zasadach określonych w ustawie – z budżetu państwa, muszą liczyć się z ograniczeniami co do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem. Przepadek mienia partii politycznej, jako sankcja za naruszenie prawa normującego finansowanie wyborów do parlamentu, pozostaje w bezpośrednim związku z podstawową działalnością partii jako podmiotów prawa

publicznego, wynikającą z art. 11 ust. 1 Konstytucji. Udział w wyborach jest bowiem niewątpliwie „wpływaniem metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Przepadek mienia na podstawie ordynacji wyborczej nie może być więc utożsamiany z sankcjami finansowymi stosowanymi wobec podmiotów prawa prywatnego – podkreślił Trybunał w omawianym postanowieniu z 17 listopada 2010 r.

Jednocześnie Trybunał zaznaczył w omawianym postanowieniu, że jest możliwa ochrona praw konstytucyjnych partii politycznych w sferze, w której występują one jako podmioty prawa prywatnego, na podstawie przepisów powszechnego prawa prywatnego, a nie jako podmioty wykonujące zadania wynikające z art. 11 Konstytucji. „Przykładowo, skarga konstytucyjna przysługiwałaby partii politycznej jako właścicielowi nieruchomości, gdyby kwestionowała zgodność z Konstytucją unormowań prawa rzeczowego, na podstawie których zostało wydane ostateczne orzeczenie naruszające – zdaniem skarżącej partii – jej prawo własności” – wyjaśnił Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje zasadnicze ustalenia dotyczące charakteru prawnego partii politycznych, zawarte w omówionych wyżej postanowieniach Trybunału, stanowiących w dużym stopniu pogłębioną syntezę dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału.

W związku z tym, w świetle powyższych ustaleń, Trybunał stwierdza, że niedopuszczalna jest merytoryczna kontrola konstytucyjna zaskarżonych przepisów nieobowiązującej już ordynacji, regulujących działalność partii politycznych, jako podmiotów realizujących funkcje wynikające z zadań określonych w art. 11 Konstytucji; niedopuszczalna jest więc merytoryczna kontrola zaskarżonych przepisów ordynacji ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli określonymi w art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 3 oraz w art. 46 Konstytucji. Przepisy te, zamieszczone w rozdziale II Konstytucji odnoszą się bowiem do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Niedopuszczalna jest więc określona wyżej kontrola konstytucyjna zaskarżonych przepisów ordynacji, które regulują: sposób korzystania przez partie polityczne ze środków budżetowych (art. 126 ust. 1 i 2), sposoby pozyskiwania, gromadzenia i wydatkowania środków finansowych „jedynie na cele związane z wyborami” (art. 110 ust. 1 ordynacji), oraz problem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów ordynacji dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych (art. 127 ust. 1 ordynacji). Przepisy te mają bowiem na celu zapewnienie jawności finansowania partii politycznych, zabezpieczenie równoprawnej konkurencji partii politycznych rywalizujących ze sobą w wyborach oraz zagwarantowanie, że pozyskiwane środki finansowe będą służyły rzeczywiście realizacji funkcji wyborczej partii, wynikającej z art. 11 ust. 1 Konstytucji, a – w rezultacie wyborów – również realizację przez partię funkcji rządu, poprzez udział jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we władzy wykonawczej.

Trybunał podkreśla, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ordynacji dotyczą sfery działalności partii politycznej, w której funkcjonuje ona jako ogniwo mechanizmu wyłaniania władz publicznych, element struktury i mechanizmu funkcjonowania systemu politycznego, a w konsekwencji – także jako element struktury władz publicznych, realizując te funkcje w przeważającej części ze środków finansowych uzyskiwanych z budżetu państwa. Dlatego partia polityczna nie może zarazem funkcjonować w tej sferze jako podmiot, któremu przysługuje konstytucyjna ochrona praw i wolności przed działalnością władzy publicznej, określona w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela.

Powyższe poglądy podtrzymują dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału, w której Trybunał podkreślał, że partie polityczne pełnią szczególną rolę ustrojową, będąc nie tylko szczególną formą realizacji obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale także szczególną formą organizacji politycznej wywierającej wpływ na sprawowanie władzy.

W wyroku z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116) Trybunał w następujący sposób określił rolę ustrojową partii politycznych na gruncie Konstytucji: „Już sam fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym «Rzeczpospolita» (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym. Ich rola została wyraźnie podkreślona zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował tezę o społeczno-ustrojowym znaczeniu partii. Wyjątkowość ich roli polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 marca 2000 r. stwierdził, że «obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące partii politycznych, tak na poziomie Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego, uwzględniają najnowsze tendencje w prawie współczesnych państw demokratycznych» (sygn. Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58). Oznacza to, że państwo akceptuje zasadniczą funkcję partii w systemie demokratycznym i uznaje prawo partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa. Jest to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową. Partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego (por. też J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, PiP nr 11-12/1997, s. 169; M. Granat, *Glosa do postanowienia SN z 1 października 2003 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2004, s. 192)”.

Dlatego Trybunał umorzył postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjnej zaskarżonych przepisów ordynacji uznając, że nie zachodzą przesłanki konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale; ustalając zarazem wcześniej, że zaskarżone przepisy ordynacji nie są już i nie mogą być stosowane po utracie powszechnej mocy obowiązywania przez ordynację.

## 2. Kontrola konstytucyjna art. 36 ust. 3 ustawy o partiach.

Wnioskodawca zaskarżył art. 36a ust. 3 ustawy o partiach, wskazując jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi: „Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”. Należy jednak dodać, że przepis ten, jak wynika z przepisu art. 36a ust. 1 ustawy o partiach, odnosi się do wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne. Przepis ten stanowi mianowicie: „Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę”. Zdaniem wnioskodawcy, art. 36a ust. 3 ustawy o partiach 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*).

Jawność finansowania kampanii wyborczej – uzasadnia się we wniosku – takiego ograniczenia nie wymaga, „bowiem przesłedzenie przepływu środków finansowych dokonywanych przelewami pocztowymi odbywa się podobnie do przepływu za pośrednictwem rachunków bankowych (m.in. jest szeroko dokumentowane)”. Naruszenia zasady proporcjonalności należy upatrywać również od strony obywatelskiego prawa do uczestniczenia w życiu politycznym w drodze udzielania finansowego wsparcia wybranej partii politycznej – podkreśla wnioskodawca, wskazując na naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konsekwencją zaskarżonej 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) i funduszu wyborczego (art. 36a ust. 3 ustawy o partiach) mają z tego powodu skutek dyskryminujący, a tym samym naruszają art. 32 Konstytucji (zasada równości) – uzasadnia wnioskodawca. W ten sposób – uzasadnia się we wniosku – uderza to zwłaszcza w ludność wiejską (stanowiącą w dużej mierze elektorat partii PSL), ponieważ „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”.

Wielokrotnie wskazywany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości, jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób. Istotną przesłanką jest zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności, która staje się podstawą określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. Treść normatywną zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przypominał Trybunał w wielu swoich orzeczeniach, między innymi w wyroku z 11 maja 1999 r. (sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74), w którym wyjaśnił, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, z drugiej zaś strony winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów (przydatne). Chodzi też o środki niezbędne, to znaczy takie, które chronią określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Przypominając, jak należy rozumieć zasadę proporcjonalności, Trybunał we wspomnianym wyroku podkreślił między innymi: „«Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa czy wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia” (zob. też wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

Wnioskodawca wskazał również, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu ustawy o partiach, art. 32 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika (*falsa demonstratio non nocet*), że faktycznie wskazanym wzorcem kontroli jest przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiący, iż wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, statuujący zasadę niedyskryminacji jednostki w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym dotyczy zakazu niedyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”, w szczególności z przyczyn wynikających z innych przepisów konstytucyjnych, np. zakaz dyskryminacji z powodu przynależności obywatela polskiego do mniejszości narodowej, etnicznej czy językowej, czy też z powodu odrębności obyczajowej lub kulturowej (art. 35 ust. 1 Konstytucji), zakaz dyskryminacji z powodu przekonań religijnych czy światopoglądowych (art. 25 ust. 1, art. 53

Konstytucji), ale także zakaz dyskryminacji osób, które z istotnych powodów od nich niezależnych byłyby pozbawione możliwości korzystania z praw lub wolności obywatelskich (np. osoby niepełnosprawne). Trybunał zwraca uwagę, że wnioskodawca nie wskazuje czytelnego kryterium, które miałyby powodować dyskryminację określonej grupy osób, która wynikałaby z zaskarżonego przepisu.

Z przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika zasada równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne. Treść normatywna art. 32 ust. 1 Konstytucji została utrwalona w orzecznictwie Trybunału; powyższy przepis konstytucyjny jest jednym z tych, które są najczęściej wskazywane jako wzorce kontroli konstytucyjnej. Wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Przypominając w syntetyczny sposób utrwalone w orzecznictwie Trybunału treści normatywne art. 32 ust. 1 Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09 (OTK ZU nr 1/A/2012 poz. 4), stwierdził między innymi: „Podstawowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie «cechy istotnej», która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 7). Trybunał wskazywał, że oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, wzięwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (zob. wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96).

Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że charakter zasady równości nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie. Kryterium różnicujące powinno mieć «uzasadniony charakter» albo «znajdować podstawę w przekonujących argumentach». Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (por. np. orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216)”. Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, w pełni podtrzymuje powyższy pogląd.

Trybunał przypomina, że w wyroku z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64), przedmiotem oceny konstytucyjnej był między innymi przepis art. 83d ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547; dalej: ordynacja do rad), który stanowił: „Wpłata od osoby fizycznej może być dokonywana na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”. Trybunał orzekł, że powyższy przepis jest zgodny z art. 32 Konstytucji, a więc także z ust. 1 tego artykułu. Trybunał w powyższym wyroku rozstrzygał więc dalece podobny problem konstytucyjny, aczkolwiek w niniejszej sprawie wzorcem kontroli konstytucyjnej jest również art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazując na *ratio legis* przywołanego wyżej przepisu, Trybunał podkreślił w przywołanym wyroku, że chodzi o realizację zasady jawności finansowania partii politycznych. Zasada ta staje się oczywista w kontekście innych przepisów ustawy, a także jej



nowelizacji, również w kierunku pogłębienia przejrzystości finansów partii politycznych. Trybunał, przypominając, że zaskarżony przepis art. 83d ust. 3 ordynacji do rad odnosił się do osób fizycznych, stwierdził między innymi: „Sygnalizowana zmiana ustawy z 20 kwietnia 2004 r. wyeliminowała ograniczenie zastosowania przepisu do osób fizycznych”. Obecnie art. 83d ust. 3 stanowi: «Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą». *Ratio legis* tego postanowienia nie budzi wątpliwości: celem przepisu było i jest zagwarantowanie jawności, czy inaczej – przejrzystości finansowania kampanii wyborczej (zob. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 158, 166 i n.). Pośrednio przepis ten realizuje konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą: «Finansowanie partii politycznych jest jawne» (art. 11 ust. 2 Konstytucji). Dla pełniejszego zrozumienia myśli ustawodawcy trzeba dodać, że – zgodnie z art. 83d ust. 1 – środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na specjalnie w tym celu założonym, jednym (warunek wprowadzony ustawą z 20 kwietnia 2004 r.) rachunku bankowym. Szczególne wymaganie wprowadza art. 83d ust. 4, według którego taka umowa rachunku bankowego «musi zawierać zastrzeżenie, że wpłaty na rachunek komitetu wyborczego mogą być dokonywane tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą». Cytowane postanowienie, doprecyzowane ustawą z 20 kwietnia 2004 r., zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ma istotną wagę dla oceny pozostałych kwestionowanych przepisów” – podkreślił Trybunał w omawianym wyroku.

Uzasadniając zgodność zaskarżonego przepisu z art. 32 Konstytucji Trybunał stwierdził między innymi: „Najważniejsze z punktu widzenia konstytucyjności art. 83d ust. 3 ordynacji jest jednak wyjaśnienie natury ograniczenia wpływającego z tego przepisu. Otóż nie mamy tu do czynienia z barierą prawną, ustanowioną przez ustawodawcę. Oczywiście, wymagany przez kwestionowany przepis sposób dokonywania wpłaty stanowi przeszkodę, ale jej usunięcie pozostaje w gestii każdego obywatela. Posiadanie konta bankowego jest dostępne dla każdego. Trudno nie zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że dla osoby, która «posiada realne środki», by finansować kampanię wyborczą, brak konta bankowego nie powinien stanowić przeszkody w urzeczywistnieniu tego zamiaru. Wystarczy podjąć wysiłek w celu założenia konta bankowego. Można więc powiedzieć, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, niewątpliwie wynikające z treści ocenianego przepisu, nie jest narzucone przez ustawodawcę, nie ma charakteru obiektywnego. Przynależność każdej osoby fizycznej do jednej z dwu kategorii osób, dających się wyróżnić na tle art. 83d ust. 3 ordynacji, zależy od indywidualnej decyzji tej osoby. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że oceniany przepis nie narusza zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji”.

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą podziela zasadniczy nurt powyższej argumentacji stwierdzając, że zaskarżony art. 36a ust. 3 ustawy o partiach jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca wybrał w art. 36a ust. 3 takie sposoby wpłat, które umożliwiają największą przejrzystość finansowania partii politycznych i skuteczną kontrolę finansowania. Po ośmiu latach od wyroku w sprawie P 20/03 wybór ustawodawcy wydaje się jeszcze bardziej przekonujący, ponieważ w tym okresie liczba punktów obsługi bankowej oraz liczba obywateli korzystających z kart płatniczych i operacji przelewów bankowych wydatnie wzrosła, natomiast udział usług pocztowych oraz operacji finansowych dokonywanych przez placówki pocztowe wyraźnie zmalał.

Trybunał nie dopatrył się również naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji przez zaskarżony przepis ustawy. Aczkolwiek wskazanie przez ustawodawcę określonych sposobów wpłaty na rzecz komitetu wyborczego jest ograniczeniem wolności działania obywateli to jednak, ze względu na potrzebę przejrzystości finansowej partii politycznej, ograniczenie to, dokonane przepisem ustawowym, jest dopuszczalne. Nie jest też ograniczeniem nadmiernym, wzięwszy pod uwagę, że związana z wolą obywateli,

finansowego wspomżenia partii politycznej, konkretna operacja finansowa realizująca wpłatę finansową zawsze powoduje pewien stopień uciążliwości. Trybunał podtrzymuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu omawianego wyroku o sygn. P 20/03, w którym Trybunał wyjaśniał, że pewien poziom „trudności technicznych” przy dokonywaniu wpłaty na komitet wyborczy jest nieuchronny, a dysponowanie wiarygodnymi, obiektywnymi dowodami co do tożsamości podmiotu wspierającego kampanię i sumy, którą konkretna osoba na ten cel przeznaczyła, nie byłoby możliwe bez wprowadzenia czynnika zewnętrznego (spoza danego komitetu wyborczego), np. notarialnego potwierdzenia wpłat czy dokonywania ich w obecności mężów zaufania. W tym kontekście wymaganie wynikające z art. 83d ust. 3 ordynacji jest stosunkowo najmniej uciążliwe zwłaszcza, że zwiększyła się dostępność usług bankowych.

Dlatego Trybunał orzekł, że art. 36a ust. 3 jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Badanie zgodności art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach z art. 21 ust. 1 oraz art. 22 Konstytucji.

3.1. Wnioskodawca zaskarżył również przepisy art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach. Trybunał zbadał zgodność tych przepisów z art. 21 ust. 1 oraz art. 22 Konstytucji. W związku z powyższymi ustaleniami dotyczącymi natury prawnej partii politycznej oraz niedopuszczalności merytorycznej kontroli konstytucyjnej przepisów dotyczących funkcji partii wynikających z art. 11 ust. 1 Konstytucji, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności powyższych przepisów ustawy o partiach z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Przepisy art. 24 ustawy o partiach określają źródła majątku partii politycznej. Przepisy te w zasadniczym stopniu przesadzają o sposobie finansowania partii politycznych. Konstytucja nie rozstrzyga o sposobie finansowania partii politycznych. W wyroku z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3), Trybunał podtrzymał wyrażony wcześniej we wspomnianym wyroku o sygn. K 25/03 pogląd, że na gruncie Konstytucji możliwe są różne rozwiązania prawne finansowania partii politycznych, mieszczące się w standardach demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził między innymi, że „ocena, który z możliwych wariantów zapewnienia finansowych podstaw działania partii politycznych jest najlepszy, nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wybór właściwego modelu finansowania partii politycznych należy do ustawodawcy”.

Obecny kształt przepisów regulujących kwestie finansowania partii politycznych jest wynikiem nowelizacji ustawy o partiach politycznych z 1997 r. zawartej w ustawie nowelizującej z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 12 kwietnia 2001 r.). Wskazana ustawa wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa. Celem wprowadzonych zmian było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych.

Art. 24 ustawy o partiach stanowi:

Ust. „1. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji.

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

3. Partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej.
4. Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:
  - 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach;
  - 2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa;
  - 3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych;
  - 4) z działalności, o której mowa w art. 27.
5. Partia polityczna może używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa.
6. Partia polityczna nie może przeprowadzać zbiórek publicznych.
7. Partia polityczna może zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe.
8. Partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych, z zastrzeżeniem art. 26a”.

Wnioskodawca zaskarżył przepisy ust. 1-5 cytowanego artykułu. Przyjęty przez ustawodawcę model finansowania partii politycznych jest w zasadniczym stopniu oparty na finansowaniu ze środków publicznych. Wyklucza on prowadzenie przez partię działalności gospodarczej i radykalnie ogranicza pozyskiwanie dochodów z majątku partii. Wyklucza również prowadzenie zbiórek publicznych, a przepis art. 24 ust. 8 ustawy nakazuje gromadzenie środków finansowych, z wyjątkiem art. 26a, który stanowi: „Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partię polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii – z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością”.

Cytowany przepis art. 24 ust. 4 ustawy o partiach wymienia taksatywnie sposoby pozyskiwania dochodów z majątku partii. Art. 27 ustawy o partiach, do którego odsyła art. 24 ust. 4 pkt 4 tej ustawy brzmi następująco: „Prowadzenie przez partię polityczną działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów”.

Można więc powiedzieć, że w Rzeczypospolitej Polskiej, od czasu wspomnianej nowelizacji ustawy o partiach z 12 kwietnia 2001 r., przyjęto model finansowania partii politycznych oparty w przeważającym stopniu na finansowaniu partii z budżetu państwa, a mianowicie: otrzymywanej subwencji na działalność statutową, określonej przepisami art. 28 i art. 29 ustawy o partiach, której wysokość zależy generalnie od liczby głosów ważnie oddanych na listy okręgowe kandydatów partii na posłów, wg systemu określonego w art. 29 ustawy, pod warunkiem wszakże, że partia polityczna uzyskała w skali kraju co najmniej 3% głosów ważnie oddanych na swoje listy (lub 6%, jeśli partia ta występowała w koalicji wyborczej) oraz tzw. dotacji podmiotowej za każdy uzyskany mandat posła i senatora, określonej do czasu wejścia w życie kodeksu wyborczego w art. 128 ordynacji, a od daty wejścia w życie kodeksu wyborczego, określonej przez przepisy art. 150 kodeksu wyborczego, a w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego za każdy uzyskany mandat w wyborach do tego Parlamentu, według wzoru określonego w art. 151 kodeksu wyborczego.

We wspomnianym wyroku o sygn. Kp 6/09 Trybunał, analizując przyjęty przez ustawodawcę system finansowania partii politycznych zaznaczył, że znane są sygnalizowane w doktrynie zalety i wady systemu finansowania partii politycznych ze środków publicznych, stwierdzając między innymi: „Jako zalety wymienia się:

wyrównywanie szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganie przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, ochronę partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzenie gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego. Z kolei krytycy subwencjonowania partii z budżetu wskazują, że można w ten sposób doprowadzić do zagrożenia demokratycznych procedur gry politycznej, a w szczególności do osłabienia opozycji w systemie politycznym, umożliwienia organom państwowym nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy partii oraz wzmacniania się procesów etatyzacji partii politycznych, a także wzmacniania *status quo* w systemie partyjnym. W publicystyce stwierdza się, że subwencjonowanie partii ze środków publicznych przyczynia się wręcz do «zabetonowania sceny politycznej».

Trybunał pragnie podkreślić, że przyjęty w Polsce system finansowania partii politycznych ze środków budżetu państwa nie pozostawia wątpliwości, iż jest to finansowanie partii politycznych w związku i w zakresie w jakim wykonują one, wynikające z art. 11 ust. 1 Konstytucji, funkcje w systemie politycznym. Nie ulega też wątpliwości, że chodzi o finansowanie partii zwłaszcza w zakresie kluczowych funkcji jakie pełnią one w systemie politycznym, a mianowicie w zakresie wykonywanej funkcji wyborczej i w zakresie wykonywanej funkcji rządzenia państwem (*sensu largo*) poprzez udział partii we władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej państwa, a także (obecnie) we władzy parlamentarnej Unii Europejskiej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem.

Zakres finansowania partii politycznej z tytułu subwencji, oparty o kryterium ważnych głosów oddanych na partię, wskazuje w sposób mierzalny, że jest to odzwierciedlenie stopnia, w jakim partia okazała się niezbędna w wyłonieniu, w wyniku przeprowadzonych wyborów, przedstawicieli narodu sprawujących władzę w jego imieniu. „W państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących władzę w imieniu suwerena (wszystkich obywateli). Sprawowanie władzy przez przedstawicieli uważa się na gruncie współczesnych standardów państwa demokratycznego za zasadę (...). Art. 4 Konstytucji głoszący, że «władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu» (ust. 1), dopuszcza obydwa sposoby sprawowania władzy przez Naród: przez przedstawicieli lub bezpośrednio (ust. 2). Nie ulega jednak wątpliwości, że sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem. Dał temu wyraz także Trybunał Konstytucyjny, określając model demokracji przedstawicielskiej jako podstawową formę demokracji w Polsce (por. wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43)” – podkreślił Trybunał w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147).

Z kolei kryteria, zastosowane przez ustawodawcę przy uzyskiwaniu przez partię polityczną prawa do dotacji podmiotowej, nie pozostawiają wątpliwości, iż chodzi tutaj o finansowanie partii, w zakresie, w jakim uczestniczy ona w sprawowaniu władzy ustawodawczej, czyli w zakresie w jakim wykonuje, przez swych parlamentarzystów „funkcję rządzenia”, wpływając w ten sposób na kształtowanie polityki państwa. Uzyskiwanie dotacji podmiotowej jest związane w szczególności z liczbą mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez partię polityczną (komitet wyborczy). Oznacza to, że uzyskiwanie przez daną partię dotacji podmiotowej, zależy od zakresu uczestnictwa partii w ogólnej puli dotacji podmiotowej; jest zależne od zakresu (stopnia), w jakim partia ta okazała się niezbędna dla uformowania, a w konsekwencji dla funkcjonowania władzy (ustawodawczej), wybranej w wyborach, w których uczestniczyła.

Z powyższej analizy dotyczącej charakteru, celu i sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa wynikają również między innymi wnioski

co do konieczności jawności w zakresie dysponowania przez partię polityczną środkami finansowymi uzyskanymi z budżetu państwa, a także co do istotnego zakresu ograniczenia uprawnień partii politycznej w dysponowaniu tymi środkami finansowymi.

3.2. Wnioskodawca uważa, że zaskarżone przepisy naruszają art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, ponieważ rozwiązanie legislacyjne polegające na ustanowieniu w przepisie prawnym katalogu zawierającego enumeratywne wyliczenie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez partię polityczną należy uznać za nadmierną ingerencję w swobodę dysponowania posiadanym majątkiem i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym naruszenie zasady ograniczenia wolności działalności gospodarczej wyrażonej w art. 22 Konstytucji oraz zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca akcentuje też, że zaskarżone przepisy nadmiernie ingerują w swobodę dysponowania przez partię jej majątkiem, co powoduje, że partia polityczna nie może wykorzystać posiadanego majątku w celu uzyskania środków finansowych na prowadzenie działalności statutowej. Przykładowo – uzasadnia wnioskodawca – w świetle przepisów art. 24 ustawy o partiach 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 – wyjaśnia dalej wnioskodawca – 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”. Wprowadzenie całkowitego zakazu – a nie jedynie ograniczeń – prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne – przy bardzo szerokim rozumieniu tego pojęcia w prawie polskim, umożliwiającym uznanie za działalność gospodarczą w zasadzie każdego świadczenia usług, udostępniania majątku itd. – jest nieuzasadnione, zwłaszcza, że posłowie i senatorowie mogą prowadzić działalność gospodarczą pod warunkiem, że nie wiąże się to z wykorzystywaniem mienia państwowego lub komunalnego – argumentuje dalej wnioskodawca.

Zdaniem wnioskodawcy, zasady przyznawania dotacji i subwencji „dają premię” wygrany i „nie służą urzeczywistnieniu pluralizmu politycznego”, gdyż partie polityczne mogą realizować swoje cele również wtedy, gdy ich członkowie nie uzyskają mandatu parlamentarnego, skoro, zgodnie z Konstytucją, partia polityczna może wpływać metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa 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 – podkreśla wnioskodawca.

Trybunał przypomina, że postawiony Trybunałowi przez wnioskodawcę problem konstytucyjny, a w szczególności ocena konstytucyjna zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z punktu widzenia zgodności z art. 22 Konstytucji, był już przedmiotem analiz Trybunału przy okazji rozpatrywania sprawy z wniosku grupy posłów w sprawie badania zgodności art. 24 ust. 3 oraz art. 24 ust. 4 ustawy o partiach z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 24 ust. 4 i 5 tej ustawy z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Trybunał w sprawie tej, oznaczonej sygnaturą K 25/03 wydał 14 grudnia 2004 r. wyrok, w którym orzekł, że art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o partiach jest zgodny z art. 11 i art. 22 w

związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że art. 24 ust. 4 i 5 tej ustawy jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Ze względu na inny sposób zaskarżenia w niniejszej sprawie oraz częściowo inne wzorce kontroli, Trybunał postanowił poddać merytorycznemu rozpoznaniu zaskarżone przepisy art. 24 ustawy o partiach.

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podziela zasadnicze ustalenia Trybunału zawarte w wyroku o sygn. K 25/03, dotyczące charakteru prawnego partii politycznej, rzutujące na zawarty w art. 24 ust. 3 ustawy o partiach zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partię polityczną.

W omawianym wyroku Trybunał podkreślił, że „z jednoznacznego określenia celu partii politycznych wynika, że nie są to zrzeszenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej”. Trybunał obszernie wyjaśnił, dlaczego partie nie powinny prowadzić działalności gospodarczej, a w związku z tym – wprowadzony w art. 24 ust. 3 ustawy o partiach – zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partie jest zgodny z Konstytucją.

Interpretując treści normatywne art. 22 Konstytucji, w kontekście funkcji partii politycznych wynikających z art. 11 Konstytucji, Trybunał w omawianym wyroku w następujący sposób wyjaśniał dlaczego zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne jest zgodny z Konstytucją: „Skoro ich zadaniem jest wpływanie na kształt polityki państwa, nie ulega wątpliwości, że – uczestnicząc w sprawowaniu władzy – mogą one też kształtować normy prawne generalne regulujące funkcjonowanie gospodarki, a także brać udział w udzielaniu pozwoleń i koncesji, rozstrzyganiu przetargów itd. Zarówno na etapie walki o władzę, jak i – tym bardziej – w okresie jej sprawowania, partie nie mogłyby być postrzegane jako zwykły uczestnik obrotu, poddany regułom rynku. Jak słusznie zauważył SN w uzasadnieniu postanowienia z 1 października 2001 r., «partie uczestniczą w wyborach, wchodzą w skład władzy ustawodawczej, tworzą organa władzy wykonawczej, ich związki ze sferą działalności gospodarczej muszą więc podlegać ograniczeniom dla unikania powstania choćby pozorów związków korupcyjnych» (OSNP z 2004 r., nr 10, poz. 181). Zagwarantowana konstytucyjnie pozycja ustrojowoprawna partii politycznych sprzeciwia się więc przyjęciu, że korzystają one – na równi z podmiotami prywatnoprawnymi – z wolności działalności gospodarczej. Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca nie może – w określonym zakresie – przyznawać podmiotom publicznoprawnym, także partiom politycznym, pewnych możliwości w sferze gospodarki. Z art. 22 Konstytucji nie da się jednak wyprowadzić zasady absolutnej, obejmującej ogół podmiotów prawa”.

Trybunał podtrzymuje powyższe ustalenia zawarte w wyroku o sygn. K 25/03. Trybunał przypomina, że w wyroku tym podkreślił, iż art. 22 Konstytucji jest ściśle związany z art. 20 Konstytucji, w którym wolność działalności gospodarczej określona jest jako jeden z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej zasadę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał w związku z niniejszą sprawą pragnie podkreślić, że art. 22 Konstytucji nie odnosi się tylko do wolności działalności gospodarczej w aspekcie podmiotowym, ale przede wszystkim wskazuje na rolę ustrojową tej wolności w ustroju gospodarczym. Dlatego Trybunał, podziеляjąc pogląd wyrażony w wyroku o sygn. K 25/03, że adresatami wolności działalności gospodarczej są „osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”, natomiast „formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych” (wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, tak samo wyrok z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31) – postanowił odnieść wzorzec kontroli konstytucyjnej wynikający z art. 22 Konstytucji do zaskarżonych przepisów art. 24 ustawy o partiach; postanowił orzec o zgodności tych przepisów z powyższym artykułem Konstytucji.

Wybór przez ustawodawcę omówionego wyżej sposobu finansowania partii, w którym są one finansowane w zasadniczej mierze z budżetu państwa, w zakresie w jakim realizują ważne funkcje w systemie politycznym, powoduje, że generalny zakaz prowadzenia przez nie działalności gospodarczej staje się tym bardziej zrozumiały. Prowadzenie działalności gospodarczej, tzn. korzystanie z wolności działalności gospodarczej przez partię polityczną, której celem jest realizacja funkcji polegających na wpływanie na kształt polityki państwowej, w tym także funkcji uczestniczenia w rządzeniu, przy czym funkcje te w przeważającej mierze są realizowane dzięki wykorzystywaniu budżetowych środków finansowych – powodowałoby ryzyko braku przejrzystości finansów partii, a w skrajnym przypadku mogłoby prowadzić do załatwiania prywatnych spraw przy pomocy publicznych pieniędzy. Z całą pewnością jednak stwarzałoby zagrożenie dla realizacji wspomnianych wyżej, ważnych funkcji w systemie politycznym, gdyż aktywność partii mogłaby się koncentrować nadmiernie na prowadzeniu działalności gospodarczej.

Natomiast inną sprawą jest to, czy obecny kształt modelu finansowania partii politycznych z budżetu jest adekwatny dla wypełniania przez nie funkcji wynikających z ich roli ustrojowych; czy sprzyja on prawidłowo funkcjonującemu systemowi partyjnemu, czy sprzyja prawidłowej artykulacji poglądów obywateli i funkcjonowaniu systemu politycznego zgodnie z zasadą alternacji demokratycznej. Trybunał sygnalizuje, że ustawodawca powinien przeanalizować czy obecny kształt systemu finansowania partii politycznych odpowiada wskazanym wyżej wymogom prawidłowo funkcjonującego systemu politycznego.

Trybunał nadmienia, że wnioskodawca nie zaskarżył przepisów określających system finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

3.3. Wnioskodawca wskazał również, jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów art. 24 ustawy o partiach i art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”. Wnioskodawca podkreślił, że „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)”. Wnioskodawca uzasadnił, że zaskarżona regulacja przepisów art. 24 ustawy o partiach powoduje całkowite pozbawienie partii, jako podmiotu praw majątkowych możliwości pobierania jakichkolwiek pożytków i dochodów z tych praw majątkowych. „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)». Podkreślenia wymaga fakt, że kwestionowana regulacja pozbawia możliwości pobierania wszelkich pożytków cywilnych z rzeczy i praw, a nie tylko określonej ich kategorii” – akcentuje wnioskodawca.

Zdaniem wnioskodawcy, „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”. Zaskarżona regulacja nie uzasadnia – podkreślił wnioskodawca – tak daleko idących ograniczeń w możliwości korzystania z konstytucyjnie chronionych praw majątkowych, o których mowa w art. 24 ustawy o partiach.

Wnioskodawca odwołał się też do doktryny prawa cywilnego, w której „uznaje się prawo do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy za element treściowy prawa własności w rozumieniu art. 140 k.c.”.

Konkludując, wnioskodawca stwierdza, że przepisy art. 24 ust. 1-5 ustawy o partiach naruszają istotę prawa własności zarówno w rozumieniu art. 21 ust. 1, jak i art. 64 ust. 1 Konstytucji 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”.

Jak się wydaje, zarzuty wnioskodawcy odnoszą się w szczególności do przepisów art. 24 ust. 4 i 5 ustawy o partiach. Zarzuty te dotyczą przede wszystkim naruszenia przepisów art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, które, ze względów wyżej wymienionych, nie mogą być wzorcami kontroli przepisów dotyczących partii politycznych, gdyż odnoszą się do praw i wolności (oraz obowiązków) człowieka i obywatela. Ponadto Trybunał nadmienia, że wnioskodawca wskazuje w *petitum* wniosku art. 64 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec kontroli, natomiast w przytoczonej wyżej konkluzji, jako wzorzec kontroli wskazuje przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji. Trybunał zwraca uwagę, że wnioskodawca argumentuje również, że zaskarżona regulacja narusza zasady określone w kodeksie cywilnym.

Trybunał podkreśla, że badanie zgodności przepisów ustawy z inną ustawą, nawet jeśli tą ustawą jest ustawa szczególnie ważna dla porządku prawnego, o randze kodeksowej – nie należy do zakresu kognicji Trybunału.

#### 4. Ocena konstytucyjna zaskarżonych przepisów kodeksu wyborczego.

W piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r. wnioskodawca, uzupełniając wniosek, wniósł o zbadanie zaskarżonych przepisów kodeksu wyborczego również z art. 2 Konstytucji, jednakże nie wskazał, jaka zasada wynikająca z art. 2 Konstytucji miałyby być wzorcem kontroli, ani też nie uzasadnił, na czym miałyby polegać niezgodność zaskarżonych przepisów kodeksu wyborczego z art. 2 Konstytucji. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 110 § 7 zdanie drugie, art. 130 § 1 oraz art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 2 Konstytucji, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4.1. Wnioskodawca zaskarżył art. 130 § 1 kodeksu wyborczego, wskazując jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi: „Odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi pełnomocnik finansowy”.

Wnioskodawca uważa, że zaskarżony przepis ustanawia mechanizm odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, który nie jest konieczny do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej. Przepis ten narusza – zdaniem wnioskodawcy – określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności, ponieważ nakłada na pełnomocnika obowiązek nadmierny, naruszając zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. Ustawodawca dla realizacji celu, który sobie założył, nie wybrał rozwiązania najmniej uciążliwego wobec osoby, którą obciążył odpowiedzialnością za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego, gdyż obciążył pełnomocnika finansowego nieograniczoną odpowiedzialnością nie za jego działania osobiste, lecz za rezultat działań komitetu wyborczego, co jest niezgodne z zasadami odpowiedzialności majątkowej – uzasadnia wnioskodawca.

Wnioskodawca nie znajduje również żadnego interesu publicznego, który miałby być chroniony przez tak drastycznie nieproporcjonalną regulację. Z tego punktu widzenia regulacja ta nie jest przydatna dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu. „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” – uzasadnia wnioskodawca.

Jeśli celem zakwestionowanej regulacji jest zapewnienie przejrzystości finansowej komitetu wyborczego oraz właściwej jego organizacji, to – zdaniem wnioskodawcy – „taki 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)”.

Wnioskodawca dochodzi do dość radykalnego wniosku, stwierdzając: „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)”.

Trybunał zwraca uwagę, że wnioskodawca wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji jako jedyny wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu art. 130 § 1 kodeksu wyborczego. Z treści normatywnych art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że określa on przesłanki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Przepis ten wyraża zasadę proporcjonalności ograniczenia w ustawie konstytucyjnych praw i wolności. Zaskarżenie przepisu prawnego wymaga więc, bez względu na sposób inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (wniosek, skarga konstytucyjna lub pytanie prawne), wskazania, obok art. 31 ust. 3 Konstytucji, również prawa lub wolności konstytucyjnej, która, zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie, została naruszona w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można bowiem, zaskarżając jakiś przepis prawny, wskazywać zasadę proporcjonalności jako wzorzec kontroli konstytucyjnej w sposób abstrakcyjny, nie wskazując i nie uzasadniając, jakie prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone.

Trybunał przy okazji niniejszej sprawy przypomina, że powyższy pogląd został utrwalony w orzecznictwie Trybunału. Przypomniał o tym Trybunał np. w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, stwierdzając: „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyrok TK z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107). Nie może więc służyć on za samoistny wzorzec kontroli, w sytuacji gdy skarżący nie wykazał związku pomiędzy naruszeniem zasady proporcjonalności a naruszeniem praw wynikających z innych – wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej – wzorców kontroli. Niczego nie zmienia w tym kontekście napomknienie o «świętym prawie własności» w uzasadnieniu skargi. Powyższe prowadzi do konstatacji, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w zakresie wymienionego wzorca kontroli jest niedopuszczalne, zatem – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu” (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 125. Por. również np. wyroki: z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU

nr 7/1999, poz. 165; z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107).

Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania wskazanego wyżej przepisu kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Kolejny zaskarżony przepis kodeksu wyborczego, art. 110 § 7 zdanie drugie, brzmi następująco: „Koszty usunięcia ponoszą obowiązani”. Jednakże norma wynikająca z tego przepisu, jako przepisu centralnego, musi być odczytywana w związku z przepisami art. 110 § 7 zdanie pierwsze, określającym o jakie „usunięcie” chodzi oraz w związku z art. 110 § 6 kodeksu wyborczego, wskazującym kto jest obowiązany usunąć plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe.

Przepisy art. 110 § 6 oraz § 7 zdanie pierwsze zawierają więc elementy hipotezy normy prawnej konstruowanej na gruncie przepisu art. 110 § 7, który został formalnie zaskarżony przez wnioskodawcę. W rezultacie chodzi o zaskarżoną normę prawną, której pełne brzmienie jest następujące: Koszty usunięcia plakatów, haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia agitacji wyborczej ponoszą pełnomocnicy wyborczy (komitetów wyborczych partii politycznych lub koalicyjnych komitetów wyborczych – art. 86 § 2 pkt 1 oraz art. 87 § 4 pkt 1 kodeksu), obowiązani do usunięcia ich w terminie 30 dni po dniu wyborów, w przypadku gdy plakaty, hasła wyborcze lub urządzenia ogłoszeniowe zostały usunięte po wskazanym wyżej terminie na mocy postanowienia wójta.

Wnioskodawca wskazał, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu wyłącznie art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniając, że art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), ponieważ przepis ten 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.

Zaskarżony przepis narusza także zasadę proporcjonalności dlatego, że, zdaniem wnioskodawcy, określa odpowiedzialność pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego w sposób arbitralny, bez „miarkowania” jego odpowiedzialności w zależności od okoliczności sprawy.

Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności omawianego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wnioskodawca, podobnie jak w przypadku przepisu art. 130 § 1 kodeksu wyborczego, nie wskazał do jakiego konstytucyjnego prawa podmiotowego odnosi się, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasada proporcjonalności. Podobnie również, jak w przypadku art. 130 § 1 kodeksu wyborczego, z uzasadnienia wniosku nie wynika, aby została wskazana wolność lub prawo konstytucyjne, które zostało ograniczone niezgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3. Wnioskodawca zaskarżył art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego, wnosząc o zbadanie zgodności tego przepisu z art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi: „Tej samej karze podlega pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii”. Przepis ten, następujący bezpośrednio po § 1 tego artykułu, odsyła do zamieszczonej w § 1 sankcji w postaci kary grzywny za określone tam wykroczenia (pkt 1-3, § 1 art. 495). W rezultacie wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją (art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1) normy prawnej, która brzmi: „pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia

kampanii podlega karze grzywny”. Zgodnie z art. 516 kodeksu wyborczego, „do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 494-496, art. 498, art. 499, art. 503, art. 505, art. 511-513a, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia”. Oznacza to, że do postępowania w sprawach, o których mowa w zaskarżonym przepisie art. 495 § 2 pkt 1 (w związku z § 1 tego artykułu) stosuje się przepisy w sprawach o wykroczenia. Wszystkie wymienione wyżej przepisy zostały zamieszczone w dziale IX kodeksu wykroczeń, zatytułowanym „Przepisy karne”.

Wnioskodawca uzasadnia, że wskazany wyżej, zaskarżony przepis kodeksu wyborczego narusza zasadę proporcjonalności, gdyż wprowadza karę grzywny, „której rozmiary są trudne do oszacowania oraz nie realizuje celów karania”.

Uzasadniając naruszenie przez omawiany przepis kodeksu wyborczego art. 31 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca argumentuje w sposób następujący: „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 urządzeń ogłoszeniowych w terminie 30 dni po dniu wyborów w poszczególnych gminach. Mając na uwadze, że w Polsce funkcjonuje obecnie 2479 gmin, 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”.

Wnioskodawca uważa również, że kara określona za wykroczenie jest niesprawiedliwa, ponieważ pełnomocnik wyborczy ponosi już koszty usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych w przypadku, gdy nie usunie ich w terminie 30 dni po dniu wyborów, na podstawie art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego. Jest to, zdaniem wnioskodawcy, niedopuszczalna kumulacja odpowiedzialności cywilnej i odpowiedzialności karnej.

Zdaniem wnioskodawcy, określona w zaskarżonym przepisie kara jest nie tylko nadmiernie surowa, ale nie zapewnia realizacji celów odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia, ponieważ „nie zmierza do pozbawienia sprawcy pochodzącej z czynu zabronionego korzyści majątkowej, jaką jest potencjalnie kwota pieniężna zaoszczędzona w związku z nieusunięciem urządzeń ogłoszeniowych”. Takiej korzyści pozbawia, zdaniem wnioskodawcy, art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego. Dlatego zastosowanie grzywny jest nieuzasadnione – podkreśla wnioskodawca.

Argumenty wnioskodawcy uzasadniające nadmiernie surową karę grzywny, opierające się na przedstawionym wyżej szacunku, są chybione i wynikają, zdaniem Trybunału, z wadliwej interpretacji zaskarżonego przepisu. Z przepisu tego wynika, że pełnomocnik wyborczy podlega karze grzywny (określonej w przepisach o wykroczeniach), jeśli w terminie 30 dni nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ustawionych w celu prowadzenia kampanii, która, należy dodać, prowadzona jest w okręgach wyborczych na terenie całego kraju. Pełnomocnik wyborczy sprawuje swoją funkcję na całym obszarze prowadzonej kampanii wyborczej. Wnioskodawca bezpodstawnie łączy interpretację omawianego przepisu z art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego sądząc, że pełnomocnikowi wyborczemu zostanie wymierzonych tyle grzywien, ile jest gmin, w których nie usunięto wspomnianych środków agitacji wyborczej. Nic takiego nie wynika z zaskarżonego przepisu; chodzi o wymierzenie kary grzywny za nieusunięcie wspomnianych urządzeń agitacyjnych „ustawionych w celu prowadzenia kampanii”. Określona w art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń) grzywna, to kwota do 5 000 zł.

W tym kontekście kara grzywny wskazana w zaskarżonym przepisie nie jest, zdaniem Trybunału, nadmiernie surowa. Inne argumenty wnioskodawcy związane z niesprawiedliwością kary lub kumulacją odpowiedzialności nie wiążą się ze wskazanym wzorcem kontroli wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, omawiany przepis kodeksu wyborczego jest również niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. „Artykuł 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego narusza zasadę odpowiedzialności karnej za czyn własny oraz zasadę winy określonej 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” – uzasadnia wnioskodawca.

Nawiązując do spotykanego w doktrynie pojmowania wykroczenia jako czynu człowieka (działania lub zaniechania) zależnego od jego woli, wnioskodawca podkreśla, że w sprzeczności z powyższym rozumieniem wykroczenia jest taka sytuacja, w której na jakiegoś człowieka nałożona jest 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 zaangażowane w kampanię wyborczą)” – uzasadnia wnioskodawca. Podkreśla on również, 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)». Winę można stwierdzić u sprawcy czynu, ale jest ona irrelevantna, gdyż odpowiedzialnością karną obciąża się pełnomocnika wyborczego, a nie rzeczywistego sprawcę czynu” – akcentuje wnioskodawca.

Zdaniem Trybunału, argumenty wnioskodawcy uzasadniające naruszenie przez zaskarżony przepis art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego art. 42 ust. 1 Konstytucji, opierają się w dużej mierze na swoistym pojmowaniu przez wnioskodawcę pojęcia czynu w odniesieniu do omawianego przepisu, a także na błędnym zastosowaniu przepisów kodeksu wykroczeń do postępowania w sprawach określonych w przepisie art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego. Zapewne przepis ten jest dość niefortunnie sformułowany (wnioskodawca nie wskazuje zasady należytej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji), ale jest wystarczająco jasny, aby stwierdzić, że nie chodzi o osobiste usunięcie przez pełnomocnika plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych. Pełnomocnik odpowiada w gruncie rzeczy za skuteczność w doprowadzeniu do usunięcia wymienionych wyżej środków agitacyjnych w okresie 30 dni po dniu wyborów. Nie można więc powiedzieć, że nie ma on wpływu na doprowadzenie do ich usunięcia, czy też, że nie zależy to od jego woli (jak sugeruje wnioskodawca).

Nieskuteczność pełnomocnika wyborczego w doprowadzeniu do usunięcia wymienionych środków agitacyjnych prezentuje się jako zaniechanie ze strony pełnomocnika. Zaskarżony przepis stanowi, że pełnomocnik wyborczy podlega karze grzywny w przypadku nieusunięcia wspomnianych środków agitacyjnych. Ale wbrew temu co twierdzi

wnioskodawca, zgodnie z art. 1 § 2 kodeksu wykroczeń „nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego (wykroczenia) jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”. Ponadto organ orzekający, badając okoliczności danej sprawy, indywidualny stan faktyczny i zmierzając do ustalenia stopnia zawinienia kieruje się, zawartymi w art. 33 kodeksu wykroczeń, dyrektywami wymiaru kary. Wymierzając karę (według swego uznania) bierze pod uwagę między innymi rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, warunki osobiste i majątkowe sprawcy wykroczenia (art. 33 § 2 kodeksu wykroczeń).

Ustawodawca na podstawie doświadczeń szeregu kampanii wyborczych wybrał, jak wspomniano, rozwiązania polegające na przyjęciu konstrukcji prawnej opierającej się na konkretnej, personalnej odpowiedzialności. W przypadku omawianego przepisu chodzi o odpowiedzialność osobistą pełnomocnika za nieusunięte w ciągu 30 dni środki agitacyjne. Jest to odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 110 § 6 kodeksu wyborczego, na gruncie kodeksu wykroczeń. Sankcja przewidziana za niewywiązanie się z tego obowiązku nie jest sankcją nadmiernie surową, a kodeks wykroczeń, jak wskazano wyżej, umożliwia ocenę winy i miarkowanie kary w każdym przypadku, a nawet wyłączenie kary.

Ustawodawca ma prawo poszukiwania skutecznych rozwiązań dla zachowania porządku publicznego w oparciu o indywidualną, personalną odpowiedzialność. Ustawodawca ma również prawo określać rodzaj czynu stanowiącego wykroczenie, tzn. czynu społecznie szkodliwego, zabronionego przez ustawę (art. 1 § 1 kodeksu wykroczeń).

Określony przez zaskarżony przepis art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę, polega na niewykonywaniu obowiązku doprowadzenia do usunięcia wspomnianych środków agitacyjnych.

Trybunał nie znalazł podstaw, aby orzec, że omawiany przepis kodeksu wyborczego narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji, w szczególności Trybunał nie stwierdził naruszenia zasady proporcjonalności kary, o której mowa w tym przepisie konstytucyjnym. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał uważa jednak, że ustawodawca powinien rozważyć, czy sygnały o nieprawidłowym stosowaniu tego przepisu kodeksu wyborczego, o których informuje wnioskodawca, nie powinny spowodować nowelizacji art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu, celem precyzyjniejszego jego sformułowania i uniknięcia wielokrotności kary określonej w kodeksie wykroczeń.

4.4. Brzmienie zaskarżonego przez wnioskodawcę przepisu art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego warto wskazać w kontekście całego art. 218 kodeksu. Stanowi on:

„§ 1. Postanowienie okręgowej komisji wyborczej, o którym mowa w art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 i art. 217 § 2, wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie osobie zgłaszającej listę”.

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

Przepis § 2 zdanie pierwsze kodeksu wyborczego stanowi, że od postanowień wskazanych w § 1 tego artykułu przysługuje prawo odwołania. W świetle tego przepisu, w związku z przepisami art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 oraz art. 217 § 2, wskazanymi w § 1 artykułu 218 kodeksu wyborczego, odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje od postanowień okręgowej komisji wyborczej wydanych w następujących sprawach:

a) gdy po zgłoszeniu, zgodnie z przepisami kodeksu wyborczego, listy kandydatów, zgłoszenie to ma inne wady niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, a komisja postanowiła o odmowie rejestracji listy w całości lub co do poszczególnych kandydatów, gdyż osoba zgłaszająca listę mimo wezwania do usunięcia wspomnianych wad w terminie 3 dni, nie usunęła ich (art. 215 § 3 kodeksu wyborczego);

b) gdy okręgowa komisja wyborcza postanowiła o odmowie rejestracji kandydata z powodu nieposiadania przez niego prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego – art. 215 § 4 kodeksu wyborczego);

c) gdy okręgowa komisja wyborcza postanowiła o odmowie rejestracji listy w całości, ponieważ, mimo wezwania osoby zgłaszającej listę do usunięcia w terminie 3 dni wady polegającej na niespełnieniu wymogu, o którym mowa w art. 211 § 3, wada ta nie została usunięta. Zgodnie z art. 211 § 3 kodeksu wyborczego, liczba kandydatów – kobiet nie może być mniejsza niż 35% wszystkich kandydatów na liście, a liczba kandydatów mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście;

d) gdy po wezwaniu osoby zgłaszającej listę do uzupełnienia wykazu podpisów, w terminie do godziny 24.00 w 40 dniu przed dniem wyborów, nie dokonano tego uzupełnienia w terminie, okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów (art. 216 § 2 w związku z § 1 tego artykułu oraz w związku z art. 211 § 1 kodeksu wyborczego);

e) gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w związku z uzasadnionymi wątpliwościami co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby również wyjaśnienia mieszkańców, po uprzednim powiadomieniu osoby zgłaszającej listę o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, okręgowa komisja wyborcza postanowiła o odmowie rejestracji listy kandydatów (art. 217 § 1 w związku z art. 217 § 2 kodeksu wyborczego).

Postanowienia okręgowej komisji wyborczej wydawane w określonych wyżej sprawach doręcza się niezwłocznie wraz z uzasadnieniem osobie zgłaszającej listę (art. 218 § 1 kodeksu wyborczego). Od postanowień tych, zgodnie z art. 218 § 2 zdanie pierwsze kodeksu wyborczego przysługuje prawo odwołania się do Państwowej Komisji Wyborczej.

Natomiast, zgodnie z zaskarżonym przez wnioskodawcę przepisem art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego, od postanowień PKW wydanych w wyniku odwołania od okręgowej komisji wyborczej, w sprawach, o których mowa w art. 218 § 1 kodeksu wyborczego – nie przysługuje środek prawny.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżona regulacja narusza „prawa obywateli do dochodzenia na drodze sądowej naruszenia biernego prawa wyborczego”, gdyż wyłączona jest kontrola sądowa postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. „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” – uzasadnia wnioskodawca. Jego zdaniem, ze względu na charakter postępowania, które toczy się przed organami wyborczymi, zasadne jest, aby sądy administracyjne sprawowały kontrolę postanowień Państwowej Komisji Wyborczej w powyższych sprawach.

Konkludując, wnioskodawca podkreśla, że skoro zaskarżony przepis art. 218 § 2 zdanie drugie wyłącza konstytucyjne prawo do dochodzenia na drodze sądowej ochrony, określonego w art. 99 ust. 1 i 2 biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu, to jest on niezgodny „z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

4.4.1. Prawo do sądu i jego konstytucyjne znaczenie było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału. W szczególności Trybunał stwierdził, że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, stanowiące, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” – jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Potwierdzając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał powtórzył w wyroku z 14 listopada 2007 r. (sygn. SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124), a następnie w kolejnych orzeczeniach.

Dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten zabrania zamykania sądowej drogi dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony, obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony, obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoich orzeczeniach ścisłą więź w zakresie treści materialnych między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63) Trybunał stwierdził między innymi: „Dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl przyjętej przez Trybunał szczególnej interpretacji, dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji, obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą mianowicie uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; to znaczy, że wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi”.

Podsumowując analizę dotyczącą relacji między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Trybunał w omawianym wyroku podkreślił, że „generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci

zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, oprócz art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki ustawowego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy bowiem odnosić także do prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Art. 99 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat”. Natomiast ust. 2 tego artykułu stanowi: „wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat”.

Art. 99 Konstytucji określa przesłanki biernego prawa wyborczego, a mianowicie prawo do kandydowania w wyborach parlamentarnych do Sejmu (ust. 1) i do Senatu (ust. 2). Jest to prawo o randze konstytucyjnej, chociaż, ze względu na systematykę Konstytucji, nie jest zamieszczone w rozdziale II Konstytucji. Art. 99 ma w swoim ujęciu częściowo charakter regulacji odsyłającej, a częściowo charakter regulacji prawnomaterialnej. Charakter odsyłający tego artykułu przejawia się w tym, że bierne prawo wyborcze przysługuje osobom mającym prawo wybierania (czynne prawo wyborcze), określone w art. 62 Konstytucji. „Kluczowy charakter dla określenia, komu przysługuje bierne prawo wyborcze, ma więc art. 62 Konstytucji, jako przepis ustalający przesłanki czynnego prawa wyborczego. Tylko na tle art. 62 można bowiem ustalić, kto nie ma prawa wybierania, a tym samym nie może kandydować” (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 99, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2).

Art. 99 Konstytucji określa również dwie przesłanki materialnoprawne, a mianowicie przesłankę wieku i przesłankę obywatelstwa polskiego. Określona w art. 99 przesłanka wieku dla biernego prawa wyborczego, 21 lat w wyborach do Sejmu i 30 lat w wyborach do Senatu, stanowi *lex specialis* w stosunku do przesłanki wieku określonej w art. 62 ust. 1 Konstytucji. Przeto ustalona w tym przepisie konstytucyjnym przesłanka wieku (18 lat), nie odnosi się do biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu (nie odnosi się również do biernego prawa wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – art. 127 ust. 3 Konstytucji). Art. 62 ust. 2 Konstytucji określa dwie przesłanki negatywne, mające zastosowanie również w odniesieniu do biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu, których zaistnienie pozbawia prawa wyborczego, także biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i do Senatu. Mianowicie osoby ubezwłasnowolnione, a także osoby pozbawione praw publicznych albo wyborczych, nie posiadają prawa wyborczego.

4.4.2. W świetle treści normatywnych art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikogo pozbawić prawa do sądu w dochodzeniu ochrony jego wolności lub praw konstytucyjnych. Oznacza to, że w dochodzeniu swoich praw i wolności jednostka winna mieć zagwarantowaną możliwość drogi sądowej. Jedyne niezależny, bezstronny i niezawisły sąd może ostatecznie rozstrzygać o prawach lub wolnościach jednostki. Ten konstytucyjny wymóg, wynikający z powyższych przepisów konstytucyjnych dotyczy również, przysługującego obywatelom polskim, określonego w przepisach art. 99 ust. 1 i 2 biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i do Senatu.

Trybunał zbadał, czy zaskarżony przepis art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego pozbawiający wszelkich środków prawnych, a więc także możliwości zaskarżenia do sądu, wobec postanowień Państwowej Komisji Wyborczej, rozstrzygającej odwołania od postanowień okręgowych komisji wyborczych – dotyczy bezpośrednio biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności), jak twierdzi wnioskodawca.

Przytoczone wyżej kategorie spraw określonych w przepisach art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 oraz art. 217 § 2 kodeksu wyborczego, w których zapadają postanowienia okręgowych komisji wyborczych, a następnie, w wyniku odwołania od nich, postanowienia Państwowej



Komisji Wyborczej, od których, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 218 § 2 zdanie drugie, nie przysługuje żaden środek prawny, w szczególności nie przysługuje prawo do sądu – wskazują, że sytuacja dotyczy bezpośrednio biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności), o której mowa w art. 215 § 4 kodeksu wyborczego. Przepis ten brzmi: „Okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydata, jeżeli kandydat nie posiada prawa wybieralności; przepis § 3 zdanie trzecie stosuje się”. Stosowanie przepisu art. 215 § 3 zdanie trzecie oznacza w takiej sytuacji, że z zastrzeżeniem przepisu art. 211 § 2, rejestruje się listę kandydatów w zakresie nieobjętym wspomnianą wyżej odmową. Gdy Państwowa Komisja Wyborcza, w rezultacie złożonego odwołania przez osobę zgłaszającą listę, podtrzymuje odmowę rejestracji kandydata nie uwzględniając odwołania, od takiego postanowienia PKW nie przysługuje prawo do sądu, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego. Sytuacja taka oznacza, że zaskarżony przepis ustawy zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonego konstytucyjnego prawa wybieralności do Sejmu i do Senatu określonego przepisami art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji. Dlatego Trybunał orzekł, że, w powyższym zakresie, w związku z art. 215 § 2 kodeksu wyborczego, zaskarżony przepis art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji. Brzmienie sentencji dotyczące oceny konstytucyjnej art. 218 § 2 zdanie drugie wynika z tego, że Trybunał rozstrzygał problem konstytucyjny, którego centrum stanowi brak dostępu do sądu (art. 45 ust. 1) w zakresie dotyczącym konstytucyjnego prawa wybieralności (art. 99 ust. 1 i 2), tzn. w zakresie, w którym niedopuszczalne jest wyłączenie drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Natomiast w pozostałym zakresie spraw rozstrzyganych postanowieniami okręgowych komisji wyborczych, a następnie, w wyniku odwołania, postanowieniami Państwowej Komisji Wyborczej, Trybunał nie stwierdził naruszenia wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, bowiem sprawy te nie dotyczą bezpośrednio prawa wybieralności określonego w art. 99 Konstytucji. Wyłączenie drogi sądowej jako środka zaskarżenia postanowień PKW w tych sprawach nie narusza więc art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Sprawy określone w art. 215 § 3 kodeksu wyborczego dotyczą bowiem wad listy innych niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów; sprawy określone w art. 216 § 2 dotyczą niedochowania terminu uzupełnienia liczby podpisów, a sprawy określone w art. 217 § 2 dotyczą wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów lub wiarygodności podpisów, a więc odnoszą się do ustawowych wymogów formalnych list kandydatów. Art. 215 § 5 kodeksu wyborczego dotyczy spełnienia wymogów, o których mowa w art. 211 § 3 kodeksu, tzn. wymogu liczby kandydatów – kobiet nie mniej niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście (pkt 1) oraz wymogu liczby kandydatów – mężczyzn nie mniejszej niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście. Trybunał zaznacza, że nie poddał kontroli konstytucyjnej art. 211 § 3, do którego odsyła art. 215 § 5 kodeksu wyborczego. Trybunał nadmienia jednak, że art. 215 § 5 kodeksu wyborczego, odsyłający do art. 211 § 3, określającego na zasadzie powyższego parytetu minimalny udział kobiet i mężczyzn na listach wyborczych – dotyczy materii spraw rozstrzyganych przez PKW; nie wpływa to na naruszenie wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) zgłaszam zdanie odrębne:

- 1) do punktu czwartego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, oraz
- 2) do postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim odnosi się do kwestii zgodności art. 495 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281; dalej: kodeks wyborczy) z art. 2 Konstytucji.

Uważam, że art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego przewiduje: „Tej samej karze podlega pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii”. Wskazany przepis nie stanowi kompletnego uregulowania, w zakresie sankcji odsyła do art. 495 § 1 kodeksu wyborczego. Z tego zaś przepisu wynika, że czyn opisany w art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego jest wykroczeniem zagrożonym wyłącznie karą grzywny.

Jako wzorzec kontroli art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego wnioskodawca wskazał art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Przepisy Konstytucji, wskazane przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli w sprawie, znajdują zastosowanie w odniesieniu do odpowiedzialności za wykroczenie (por. wyroki TK: z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4).

Podkreślenia wymaga, że według pierwotnego ujęcia wniosku zarzuty odnoszące się do art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego ujęte zostały wyłącznie w kontekście art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W piśmie procesowym z 3 lipca 2012 r. wnioskodawca, uzupełnił wniosek wnosząc o zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów kodeksu wyborczego również z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca, podając dodatkowy wzorzec kontroli konstytucyjnej, nie wskazał która z zasad wynikających z art. 2 Konstytucji miałyby być wzorcem kontroli, ani też nie uzasadnił, na czym miałyby polegać niezgodność zaskarżonych przepisów kodeksu wyborczego z art. 2 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności m.in. art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 2 Konstytucji, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Nie zgadzam się z powyższym stanowiskiem.

Wnioskodawca uważa, że zaskarżony przepis ustanawia mechanizm odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, który nie jest konieczny do zagwarantowania realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej. Przepis ten narusza – zdaniem wnioskodawcy – określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności, ponieważ nakłada na pełnomocnika obowiązek nadmierny, naruszając zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. Ustawodawca dla realizacji celu, który sobie założył, nie wybrał rozwiązania najmniej uciążliwego wobec osoby, którą obciążył odpowiedzialnością za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego, gdyż obciążył pełnomocnika finansowego nieograniczoną odpowiedzialnością nie za jego działania osobiste, lecz za rezultat działań komitetu wyborczego, co jest niezgodne z zasadami odpowiedzialności majątkowej – uzasadnia wnioskodawca.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że art. 2 Konstytucji jako podstawa kontroli konstytucyjnej w badanej sprawie został powołany w aspekcie wynikającej z niego zasady proporcjonalności.

Należy przypomnieć, że art. 2 Konstytucji w tym aspekcie był wielokrotnie przedmiotem interpretacji, przy czym w orzecznictwie Trybunału wskazywano, iż w aktualnym stanie prawnym, tj. pod rządami Konstytucji z 1997 r., zasada proporcjonalności wynika nie tyle z art. 2, ale przede wszystkim z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano w szczególności, że art. 31 ust. 3 Konstytucji określa zasadę proporcjonalności kompleksowo (całościowo), co oznacza, że dla dekodowania tej zasady nie ma potrzeby sięgania po art. 2 Konstytucji. Samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjnej może tu być art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Powyższa konstatacja nie oznacza zaprzeczenia więzi istniejących pomiędzy zasadą proporcjonalności a zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, gwarantowaną przez art. 2 Konstytucji. W wyroku z 13 marca 2007 r. (sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) Trybunał wskazał, że zarzut nieproporcjonalności kwestionowanego uregulowania może być oparty wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Na szczególną uwagę zasługuje tu myśl zawarta w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2009 r. (sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Wskazano tam, że badając zgodność zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady proporcjonalności konieczne jest poddanie ocenie trzech następujących kwestii: 1) czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane; 2) czy jest efektywne, tj. umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów; 3) czy efekty zakwestionowanego uregulowania pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na adresata danej normy prawnej.

W kontekście zarzutu wskazanego przez wnioskodawcę, art. 2 Konstytucji nie został zatem powołany jako wzorzec samodzielny, ale w łączności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji; art. 2 Konstytucji nie zawiera tu bowiem żadnej dodatkowej treści normatywnej ponad treść normatywną gwarancji określonej w art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego uważam, że wnioskodawca spełnił wymogi formalne, od których zależała dopuszczalność merytorycznej oceny art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z tak określonym wzorcem kontroli wnioskodawca sformułował zarzuty dwojakiego rodzaju. Obydwa łączą się z nadmierną represją, jaka wiązać się ma z odpowiedzialnością przewidzianą w zakwestionowanym przepisie. Chodzi tu zatem o konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Wnioskodawca podniósł po pierwsze, że zakwestionowany przepis pociąga za sobą nieproporcjonalnie duże ryzyko odpowiedzialności. W tym kontekście wskazał w szczególności, że skoro kampania wyborcza prowadzona jest na terenie całego kraju, a w Polsce funkcjonuje 2479 gmin, to nie można wykluczyć, że pełnomocnik zostanie ukarany kilkoma tysiącami mandatów za każdy stwierdzony wypadek nieusunięcia plakatów lub haseł wyborczych.

Podniósł ponadto, że skutkiem zastosowania art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego jest kumulacja odpowiedzialności cywilnej i karnej, co koliduje z założeniem, zgodnie z którym kara powinna być współmierna do winy oraz czynu sprawcy. W tym kontekście wnioskodawca wskazał w szczególności, że pełnomocnik wyborczy ponosi koszty usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych już w przypadku, gdy nie usunie ich w terminie 30 dni po dniu wyborów, na podstawie art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego.

Ustosunkowując się do tak ujętych zarzutów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Argumenty wnioskodawcy uzasadniające nadmiernie surową karę grzywny, opierające się na przedstawionym wyżej szacunku, są chybione i wynikają, zdaniem Trybunału, z wadliwej interpretacji zaskarżonego przepisu. Z przepisu tego wynika, że pełnomocnik wyborczy podlega karze grzywny (określonej w przepisach o wykroczeniach), jeśli w terminie 30 dni nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ustawionych w celu prowadzenia kampanii, która, należy dodać, prowadzona jest w okręgach wyborczych na terenie całego kraju. Pełnomocnik wyborczy sprawuje swoją funkcję na całym obszarze prowadzonej kampanii wyborczej. Wnioskodawca bezpodstawnie łączy interpretację omawianego przepisu z art. 110 § 7 zdanie drugie kodeksu wyborczego sądząc, że pełnomocnikowi wyborczemu zostanie wymierzonych tyle grzywien, ile jest gmin, w których nie usunięto wspomnianych środków agitacji wyborczej. Nic takiego nie wynika z zaskarżonego przepisu; chodzi o wymierzenie kary grzywny za nieusunięcie wspomnianych urządzeń agitacyjnych «ustawionych w celu prowadzenia kampanii». Określona w art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.) grzywna, to kwota do 5 000 zł”.

W mojej ocenie powyższe stwierdzenie nie zasługuje na aprobatę.

Podkreślenia wymaga, że prawo wykroczeń, choć objęte odrębną kodyfikacją, jest gałęzią prawa ściśle powiązaną z prawem karnym, jak stwierdza się w piśmiennictwie: „jego przedłużeniem i dopełnieniem” (por. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 2). Powiązanie prawa wykroczeń z prawem karnym dotyczącym przestępstw wyraża się nie tylko w daleko idącym podobieństwie zasad odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa, ale również w zbliżonym rodzajowo systemie kar i środków karnych, aczkolwiek nasilenie dolegliwości kar przewidzianych za wykroczenia z zasady jest mniejsze od stosowanych wobec sprawców przestępstw. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że regulując materialnoprawne aspekty odpowiedzialności za wykroczenia, obowiązujący kodeks wykroczeń nadaje tej dziedzinie prawa charakter właściwy prawu karnemu jako prawu, które ustala zakazy i nakazy oraz kary grożące za ich przekroczenie. Tej cechy prawa wykroczeń nie podważa to, że normy tego prawa często są instrumentem sankcjonującym naruszenie przepisów o charakterze administracyjnym i porządkowym (zob. wyrok TK sygn. P 48/06, por. także A. Marek, *tamże*, s. 2-3; W. Radecki, *Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa*, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 156 i n.).

Do odpowiedzialności za wykroczenie określone w zaskarżonym przepisie znajdują rzecz jasna zastosowanie przepisy części ogólnej ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń). Zgodnie z art. 48 kodeksu wykroczeń: „Przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do

wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych”.

Stosuje się tu w szczególności art. 1 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 złotych lub nagany oraz art. 1 § 2 kodeksu wykroczeń, w myśl którego: „Nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”.

Podzielam stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim stwierdza niezasadność argumentów, jakimi wnioskodawca posłużył się dla uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadą *nullum crimen sine culpa*. Nie sposób również polemizować ze stwierdzeniem wskazującym, że „organ orzekający, badając okoliczności danej sprawy, indywidualny stan faktyczny i zmierzając do ustalenia stopnia zawinienia kieruje się, zawartymi w art. 33 kodeksu wykroczeń dyrektywami wymiaru kary. Wymierzając karę (według swego uznania) bierze pod uwagę między innymi rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, warunki osobiste i majątkowe sprawcy wykroczenia (art. 33 § 2 kodeksu wykroczeń)”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań. Stwierdzał jednocześnie, że granice tej swobody ograniczają normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1 oraz wyroki: z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211 oraz z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Ustawodawca, w granicach wyznaczonych przez normy konstytucyjne, korzysta zatem ze swobody w stanowieniu norm prawno-karnych. Co do zasady mógł zatem zdecydować się na ustanowienie typu czynu określonego w badanym przepisie.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Ustawodawca na podstawie doświadczeń szeregu kampanii wyborczych wybrał, jak wspomniano, rozwiązania polegające na przyjęciu konstrukcji prawnej opierającej się na konkretnej, personalnej odpowiedzialności. W przypadku omawianego przepisu chodzi o odpowiedzialność osobistą pełnomocnika za nieusunięcie w ciągu 30 dni środki agitacyjne. Jest to odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 110 § 6 kodeksu wyborczego, na gruncie kodeksu wykroczeń”.

Określony przez zaskarżony przepis art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę, polega na niewykonywaniu obowiązku doprowadzenia do usunięcia wskazanych w nim środków agitacyjnych.

Odpowiedzialności określonej w zaskarżonym przepisie podlega sprawca – pełnomocnik wyborczy, który dopuszcza się zaniechania usunięcia „plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii”.

Jak wskazano powyżej, odpowiedzialność za czyn określony w tym przepisie jest realizowana na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń, w tym w szczególności na zasadzie winy (art. 1 kodeksu wykroczeń).

Represyjność czynu określonego w zaskarżonym przepisie do pewnego stopnia

miarkuje zatem wina, jako podstawa odpowiedzialności za wykroczenie (odpowiedzialności represyjnej w rozumieniu Konstytucji – por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 48/06). Z tym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego nie sposób polemizować.

Problem tkwi jednak w czym innym.

W mojej ocenie o niezgodności art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji decyduje sposób, w jaki w zaskarżonym przepisie określono zakres obowiązku gwaranta. Nie chodzi tu przy tym o zakres czasowy, ale o zakres niejako terytorialny.

Jak wskazano powyżej, odpowiedzialności określonej w zaskarżonym przepisie podlega pełnomocnik wyborczy, który dopuszcza się zaniechania usunięcia plakatów i hasel wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii.

Podkreślenia wymaga, że konstrukcję podobną do tej, którą posługuje się zakwestionowany przepis, ustawodawca zastosował także w innych przepisach określających wykroczenie, przykładowo: w art. 101 kodeksu wykroczeń oraz w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., Nr 391; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Zgodnie z art. 101 kodeksu wykroczeń: „Kto uchyla się od obowiązku oczyszczania i usuwania z odcinków dróg publicznych o twardej nawierzchni, przechodzących przez obszary o zabudowie ciągłej lub skupionej poza miastami i osiedlami, błota, kurzu, śniegu lub lodu, podlega karze grzywny do 1 000 złotych albo karze nagany”.

Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) 4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”.

O ile jednak w wypadku określonym w art. 101 kodeksu wykroczeń obowiązek działania odnosi się do odcinków dróg publicznych zarządzanych przez dany podmiot, a w wypadku wskazanym w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – do wskazanych w tym przepisie terenów określonych w sposób zrelatywizowany do nieruchomości będących własnością osoby zobowiązanej do działania, o tyle zaskarżony przepis powinno działanie odnosi do terytorium całego kraju. Powoduje to niejasność co do tego, jak terytorialnie niejako przedstawiają się granice czynu sprawcy, tj. kiedy zachowanie sprawcy polegające na zaniechaniu obowiązku określonego w badanym przepisie stanowi jeden czyn, a kiedy – ze względu na niewykonanie tego obowiązku na większym terenie powoduje, że sprawca dopuszcza się kilku czynów.

W mojej ocenie art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego może być wykładany w sposób przyjmujący, że zaniechanie wykonania obowiązku działania nałożonego na sprawcę może kreować odrębne czyny, jeżeli zostały podjęte w różnych miejscach kraju.

Problemem nie jest tu zatem nadmierna surowość kary przewidzianej za wykroczenie określone w kwestionowanym przepisie, ale zagadnienie ewentualnej wielości czynów, za które sankcja przewidziana w tym przepisie może być stosowana. Nie chodzi tu o wielokrotne karanie za ten sam czyn, ale o swoistą multiplikację odpowiedzialności za różne czyny polegające na niewykonaniu obowiązku wskazanego w art. 495 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego, realizowane w odniesieniu w różnych częściach kraju.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego w niniejszej sprawie.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Stanisława Rymara  
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 18 lipca 2012 r. sygn. akt K 14/12

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. K 14/12.

Nie zgadzam się z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim odnosi się ono do konstytucyjnego statusu partii politycznych. Niniejsze *votum separatum* dotyczy zatem pkt 1.6. oraz 3.1. i 3.2. części III uzasadnienia.

2. Nie podzielam rozumowania, które doprowadziło Trybunał Konstytucyjny do konkluzji, że konstytucyjny status partii politycznych pozbawia je ochrony zagwarantowanej w rozdziale II Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przemawiają za tym dwa argumenty.

Po pierwsze, konstytucjonalizacja partii politycznych oznacza, że pełnią one podwójną funkcję zrzeczenia obywateli oraz elementu systemu politycznego, zarazem jednak „w porównaniu z innymi rodzajami zrzeczeń partii polityczne uzyskują szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, tylko im przysługujące z uwagi na ową funkcję «państwowotwórczą»”. W niniejszej sprawie podtrzymano stanowisko sformułowane w postanowieniach z 17 listopada 2010 r. oraz postanowieniu z 15 września 2011 r. (sygn. Ts 256/09, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 358 i 359), że „w sprawach, w których partia polityczna realizuje funkcje związane z bezpośrednim wpływaniem na sprawowanie władzy publicznej, nie korzysta ona z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji”.

Po drugie, Trybunał stwierdził, że przepadek mienia partii politycznej, jako sankcja „za naruszenie prawa normującego finansowanie wyborów do parlamentu, pozostaje w bezpośrednim związku z podstawową działalnością partii jako podmiotów prawa publicznego, wynikającą z art. 11 ust. 1 Konstytucji”. Oznacza to, że partii polityczne muszą liczyć się z ograniczeniami, które uzasadnia ich *per se* publicznoprawny status. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał tym samym pogląd, że rozliczenia środków otrzymanych z budżetu państwa oraz związanych z nimi sankcji nie można rozpatrywać w kategoriach ingerencji w prawo własności lub z perspektywy konstytucyjnej ochrony przed przypadkiem (zob. cytowane postanowienia o sygn. Ts 256/09).

3. Odnosząc się do pierwszego z wskazanych powyżej argumentów, wyrażam pogląd, że uregulowanie podstaw konstytucyjnego statusu partii politycznych w rozdziale I Konstytucji nie oznacza, że są one „elementem struktury władz publicznych” lub „podmiotem prawa publicznego” oraz nie pozbawia ich automatycznie konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych (np. prawa własności i ochrony przed przypadkiem rzeczy, ochrony przed nieproporcjonalną sankcją administracyjną). Abstrahując od tego, że w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, iż sam fakt powierzenia określonego podmiotowi zadań związanych z realizacją funkcji władzy publicznej nie oznacza

automatycznego pozbawienia tego podmiotu konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych (zob. np. wyroki TK z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69 oraz z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10) stanowisko Trybunału Konstytucyjnego budzi zastrzeżenia z następujących powodów:

3.1. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny posługując się kategorią „podmiotu prawa publicznego”, jako uzasadnieniem dla ograniczenia konstytucyjnej ochrony praw partii politycznych, nie wskazuje ani treści tego pojęcia, ani podstawy prawnej do jego rekonstrukcji. W uzasadnieniu natomiast w sposób ogólny formułowano daleko idące konsekwencje zakwalifikowania określonych podmiotów do takiej grupy. W orzecznictwie i piśmiennictwie zbiór ten nie jest definiowany jednolicie (zob. P. Radziewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” nr 6/2000, *passim*). Należy też zauważyć, że w nauce prawa konstytucyjnego kwestionuje się w ogóle zasadność odwoływania się do kategorii „podmiotów prawa publicznego”, jako kryterium limitacji konstytucyjnej ochrony. Pojęcie to bowiem bez zastrzeżeń zaczerpnięto z doktryny niemieckiej, której analiza „ukazuje znaczne rozbieżności w kwestii tego, jaką cechą należałoby uznać za definitywny wyróżnik statusu publicznoprawnego” (W. Brzozowski, *Glosa do postanowienia TK z dnia 15 września 2011 r. (sygn. akt Ts 256/09)*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 182-192; P. Radziewicz, *op. cit.*, s. 17-18). Ponadto, podział na podmioty prawa publicznego i prawa prywatnego oraz powiązany z nim podział na działalność w sferze *imperium* i *dominium*, nie ma obecnie charakteru rozłącznego. Postuluje się bowiem wyodrębnienie „obszaru realizacji przez władze publiczne funkcji społecznie użytecznych” oraz wskazuje się, że obie sfery przenikają się (A. Krzywoń, *Glosa do postanowienia TK z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05*, „Państwo i Prawo” nr 8/2008, s. 140-141). Podkreśla się wreszcie, że „skoro decyzją prawodawcy niektóre publiczne jednostki organizacyjne korzystają w pewnym zakresie z konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych (np. z prawa do własności) – co wiąże się z funkcjonowaniem państwa oraz samorządu w dwóch sferach prawnych (*dominium* i *imperium*) – to powinno się konsekwentnie udzielić takim jednostkom możliwości korzystania z przewidzianych przez Konstytucję środków proceduralnych” (M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” nr 9/2011, s. 33).

3.2. Po drugie, zajęte przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie obniżenia standardu ochrony partii politycznych, których prawa chronione są na gruncie Konstytucji i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) W orzecznictwie strasburskim partie polityczne uznawane są za stowarzyszenia, które odgrywając kluczową rolę w prawidłowym funkcjonowaniu demokratycznego systemu, mogą korzystać z systemu ochrony praw i wolności stworzonych przez Konwencję, w tym prawa własności (zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dalej: ETPC: z 30 stycznia 1998 r., *United Communist Party of Turkey i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 19392/92; z 13 lutego 2003 r., *Refah Partisi (The Welfare Party) przeciwko Turcji*, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98; z 14 lutego 2006 r., *Christian Democratic People's Party przeciwko Mołdawii*, skarga nr 28793/02; z 8 lipca 2008 r., *The Georgian Labour Party przeciwko Gruzji*, skarga nr 9103/04; z 12 kwietnia 2011 r., *Republican Party of Russia przeciwko Rosji*, skarga nr 12976/07).

Przykładowo można tu wskazać również sprawę *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, w której ETPC stwierdził naruszenie wobec partii prawa własności (wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r., skargi nr 55066/00 i 55638/00; § 97



uzasadnienia oraz pkt 5 sentencji). Sprawa dotyczyła przede wszystkim rejestracji list wyborczych partii politycznej (i naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji – prawa do wolnych wyborów w aspekcie biernego prawa wyborczego), ale pojawił się w niej także wątek zwrotu depozytu wyborczego wpłaconego przez partię do budżetu federalnego i konieczności opłacenia czasu antenowego, z którego następnie (wobec niezarejestrowania jej listy) partia nie mogła skorzystać. ETPC nie zastanawiał się odrębnie, czy partia mogła być podmiotem tego prawa – nikt tego nie kwestionował.

W wydanym 10 maja 2012 r. wyroku w sprawie *Ozgurluk ve Dayanisma Partisi (ODP) przeciwko Turcji* (skarga nr 7819/03) ETPC odniósł się do zagadnienia równego traktowania partii w kontekście otrzymywania przez nie finansowania ze środków publicznych. Przedmiotem sporu w sprawie było postępowanie organów władzy publicznej na podstawie regulacji, która przewidywała, że prawo do finansowania ze środków publicznych mają tylko partie, które uzyskały 7% głosów w wyborach. Skarżąca podniosła zarzut dyskryminacji w związku z biernym prawem wyborczym. ETPC uznając adekwatność wzorca stwierdził, że otrzymanie finansowania ma wpływ na możliwość zgłaszania kandydatów i zapewnienie takiego przeprowadzenia wyborów, które odpowiada wymogom Konwencji, ale w kontekście równości takie zróżnicowanie jest uzasadnione obiektywnymi kryteriami i nie narusza Konwencji.

W mojej ocenie, niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego czyni nieuzasadnione konwencyjnie i konstytucyjnie odstępstwo od ugruntowanego w orzecznictwie konstytucyjnym poglądu o zgodności i zbieżności standardów ochrony przysługujących na gruncie Konstytucji i Konwencji (zob. wyroki TK z: 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134, s. 1548; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, s. 321).

3.3. Po trzecie, sformułowane w niniejszej sprawie stanowisko opiera się na wadliwej interpretacji art. 11 w jego relacji do art. 58 Konstytucji. Z zastosowania językowych, systematycznych oraz funkcjonalnych reguł wykładni do art. 11 ust. 1 Konstytucji wynika, że przepis ten pozwala przede wszystkim na rekonstrukcję ustrojowej zasady pluralizmu politycznego. Art. 11 ust. 2 Konstytucji odnosi się zaś wyłącznie do zasady jawności. Odwołując się zaś do argumentów podnoszonych w toku prac legislacyjnych, należy zauważyć, że usytuowanie problematyki partii politycznych w rozdziale I Konstytucji postrzegane było nie tyle jako nadanie im publicznego charakteru, ale uczynienie ich kwalifikowaną postacią zrzeszeń o szczególnym znaczeniu dla całego mechanizmu sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym (zob. szerzej W. Sokolewicz, uwaga 3 do art. 11, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 5). Konstytucjonalizacja elementów statusu partii politycznych miała służyć wzmocnieniu ich ochrony przed nadmierną ingerencją ze strony władzy publicznej, czemu odpowiada zresztą powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do badania konstytucyjności celów lub działalności partii politycznej. Nie powoduje to bynajmniej zakwalifikowania partii politycznych do grupy podmiotów innych niż stowarzyszenia, ale skutkuje dualistycznym ujęciem ich statusu i funkcji. Partie są elementem ustroju (art. 11 Konstytucji), ale zarazem jako stowarzyszenia (art. 58 Konstytucji) korzystają z przysługujących im praw. Oba przepisy korespondują „z niektórymi dalszymi przepisami Konstytucji (...) dlatego nie wystarcza rozpatrywać art. 11 w ścisłym związku z art. 58, lecz trzeba także uwzględnić całe otoczenie konstytucyjne” (W. Sokolewicz, uwaga 3 i 18 do art. 11, [w:] *Konstytucja* ..., s. 6 oraz Tenże, uwaga 6 do art. 58, [w:] *Konstytucja* ..., s. 5-6 i 25-26). Dwoisty konstytucyjnie charakter partii politycznych nie czyni ich podmiotami prawa publicznego, gdyż nie wykonują one władzy publicznej. Należy wyraźnie odróżnić i rozgraniczyć „wpływanie na kształtowanie polityki państwa”, o którym mowa w art. 11 ust. 1

zdanie drugie Konstytucji oraz w art. 13 *in fine* Konstytucji, od „kształtowania polityki” – „prowadzenia polityki”, o którym mowa w art. 146 ust. 1 Konstytucji oraz generalnie w art. 65 ust. 1 i art. 74 ust. 1 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, uwaga 26 do art. 78, [w:] *Konstytucja...*, s. 37). Opierające się na przeciwnych założeniach, uzasadnienie niniejszego wyroku prowadzi tymczasem do osłabienia konstytucyjnej ochrony partii politycznych.

3.4. Po czwarte, konsekwentne zastosowanie poglądu Trybunału, że sam fakt umieszczenia regulacji odnośnie do konkretnego podmiotu wśród zasad ustrojowych stawia przed nim zadania publiczne i uzasadnia ograniczenie konstytucyjnej ochrony praw, oznaczałoby konieczność przyjęcia publicznoprawnego charakteru i ograniczenia praw: prasie i środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji), samorządów zawodowych (art. 17 Konstytucji), małżeństwa (art. 18 Konstytucji), weteranów i inwalidów wojennych (art. 19 Konstytucji) oraz kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 Konstytucji).

3.5. Na marginesie, pragnę zwrócić uwagę na niedawno sformułowane stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, który nie czyniąc rozróżnień na podmioty prawa publicznego i prywatnego uznał, że podmiotem wolności słowa, wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji mogą być zarówno jednostki (osoby fizyczne) jak i podmioty zbiorowe, a wśród nich partie polityczne i komitety wyborcze (wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61).

4. Odnosząc się do drugiego z argumentów Trybunału Konstytucyjnego (wskazanych w punkcie 2 niniejszego zdania odrębnego), wyrażam pogląd, że uregulowanie elementów statusu konstytucyjnego podmiotu i powierzenie mu określonych funkcji w rozdziale I Konstytucji oraz finansowanie z budżetu państwa nie mogą stanowić wystarczającej i samodzielnej podstawy do ograniczenia konstytucyjnych praw tego podmiotu (tj. z pominięciem art. 31 ust. 3 Konstytucji). W szczególności, nie uzasadnia to ingerencji w prawo własności i ograniczenie konstytucyjnej ochrony przed przepadkiem rzeczy.

Art. 46 Konstytucji stanowi podstawę do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego ograniczenie możliwe jest na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten z kolei, jako jedyny w Konstytucji, zawiera zamknięty katalog formalnych i materialnych przesłanek ograniczeń praw i wolności. Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest przy tym uniwersalny, gdyż znajduje zastosowanie do praw i wolności zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz innych podmiotów, którym normy konstytucyjne przyznają ochronę. Nie znajduję zatem podstaw prawnych dla twierdzenia Trybunału Konstytucyjnego, że przepadek mienia partii politycznej stanowi sankcję za naruszenie przez nią prawa, która uzasadniona jest na gruncie zasady pluralizmu (art. 11 ust. 1 Konstytucji) lub zasady jawności finansowania (art. 11 ust. 2 Konstytucji). Zakres normowania art. 46 i art. 11 Konstytucji w żadnym wypadku nie jest ze sobą zbieżny.

Częściowe lub całkowite finansowanie z budżetu państwa działalności podmiotu, który został wymieniony w rozdziale I Konstytucji (lub – by użyć terminologii Trybunału – jego pozycja została szczególnie określona w systemie ustrojowym państwa), nie może uchylać konstytucyjnych wymogów dozwolonych ograniczeń praw podmiotowych z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konsekwentne przyjęcie poglądu Trybunału Konstytucyjnego oznaczałoby bowiem, że zrzeszenia i fundacje (art. 12 Konstytucji), jednostki samorządu terytorialnego (art. 17 Konstytucji), kościoły i związki wyznaniowe (art. 25 Konstytucji), miasto stołeczne Warszawa (art. 29 Konstytucji) oraz szkoły wyższe (art. 70 Konstytucji) w zakresie, w jakim korzystają z częściowego lub całkowitego finansowania z budżetu państwa – używając terminologii Trybunału – musiałyby „liczyć się z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem”. Konsekwentne stosowanie stanowiska zajętego w

niniejszym wyroku może prowadzić do obniżenia konstytucyjnego standardu ochrony własności oraz ochrony przed przypadkiem rzeczy oraz stoi w sprzeczności z dotychczasowym *acquis constitutionnel*.

Niewątpliwie adekwatność standardu konstytucyjnego zależy od treści norm poddanych kontroli, niemniej jednak kryteria adekwatności muszą wynikać *in principio* z norm konstytucyjnych. Przyjęcie rozumowania Trybunału Konstytucyjnego oznacza w istocie zgodę na swobodne kształtowanie przez prawodawcę standardu konstytucyjnego w odniesieniu do wszystkich podmiotów, które zostały wzmiankowane w rozdziale I Konstytucji i są jednocześnie częściowo lub całkowicie finansowane z budżetu państwa na zasadzie jawności. W pkt 1.6. części III uzasadnienia sformułowano pogląd, że podmioty zobowiązane ustawowo do „publicznoprawnego rozliczenia” otrzymanych środków „muszą liczyć” się z sankcją. Tym samym prawodawca rozstrzygając w ustawie o publicznym i jawnym finansowaniu partii politycznych (lub innych podmiotów) może uniknąć obowiązku przestrzegania formalnych i materialnych przesłanek ograniczeń oraz zasady proporcjonalności ingerencji. Stanowisko takie uważam za naruszające zasadę autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych oraz podważające istotę konstytucyjnej ochrony praw. Stanowi bowiem przyzwolenie na obchodzenie konstytucyjnych wymogów ingerencji prawodawczej oraz umożliwia stosowanie przez prawodawcę „ukrytych” sankcji karnych lub administracyjnych.

5. Pragnę ponadto zauważyć, że pogląd Trybunału Konstytucyjnego jakoby partia polityczna stanowiła „element struktury władz publicznych” nie został w ogóle udowodniony w uzasadnieniu oraz sformułowano go w oderwaniu od ustalonych w orzecznictwie interpretacji pojęć „władza” (art. 4 i art. 10 Konstytucji), „organ władzy” (art. 7 Konstytucji), „organ władzy publicznej” (art. 77 ust. 1 Konstytucji), „konstytucyjny organ władzy publicznej” (art. 238 ust. 1 Konstytucji).

6. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, jakoby partia polityczna uczestniczyła „w sprawowaniu władzy ustawodawczej” oraz wykonywała przez swoich parlamentarzystów „funkcję rządzenia” uważam niemożliwy do pogodzenia z art. 10 ust. 2 oraz art. 146 Konstytucji. Opiera się on ponadto na nieznanym konstytucyjnie rozróżnieniu między partiami parlamentarnymi i pozaparlamentarnymi. W demokratycznym państwie prawnym opartym na podziale władzy partia polityczna nie uczestniczy w sprawowaniu władzy ustawodawczej – tak jak ujmują ją normy konstytucyjne. Przyjęta w uzasadnieniu niniejszego wyroku i nawiązująca do ustaleń nauk politycznych lub socjologii prawa charakterystyka partii politycznych nie może być relewantna dla oceny ich statusu konstytucyjnego – i w konsekwencji – ograniczenia ochrony ich praw podmiotowych.

7. Konkludując uważam, że konstytucyjny status partii politycznych nie pozbawia ich zdolności do bycia podmiotem konkretnych praw konstytucyjnych. Zważywszy jednak, że nie wszystkie prawa i wolności przysługują podmiotom innym niż osoby fizyczne, każdorazowo konieczne jest badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy podmiotowi przysługuje w konkretnym wypadku możliwość żądania ochrony.

Z tych powodów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Zubika  
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. K 14/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Istnienie i funkcjonowanie partii politycznych jest nie tylko nieodzownym elementem społeczeństwa obywatelskiego, ale stanowi również zasadniczy element kształtujący podstawy demokratycznego ustroju państwa. Konstytucyjnie gwarantowana możliwość tworzenia i działania partii politycznych jest więc, z jednej strony, wyraźnym przejawem realizowania wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Z drugiej natomiast urzeczywistnia zasadę suwerenności Narodu, który będąc podmiotem władzy zwierzchniej w państwie sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji).

Konstytucyjny status partii politycznych postrzegać należy zarówno przez pryzmat art. 12 i art. 13 Konstytucji, traktujących partie na równi z innymi dobrowolnymi zrzeszeniami identyfikowanymi przez ustrojodawcę, jak i w kontekście art. 11 Konstytucji, a więc przepisu określającego podstawowy cel funkcjonowania partii. Powierzenie partiom politycznym zadania polegającego na wpływaniu metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa świadczy o szczególnej roli, jaką organizacje te mają do odegrania w systemie ustrojowym. Uzasadnia jednocześnie odmienne – w stosunku do innych zrzeszeń – kształtowanie sytuacji prawnej partii politycznych przez ustawodawcę. Ewentualne zróżnicowanie statusu partii politycznych nie może jednakże podważać istoty działalności tych podmiotów jako dobrowolnych zrzeszeń obywateli, którzy wspólnie dążą do osiągnięcia wpływu na sprawowanie władzy w państwie. Taki cel tych organizacji nie daje jednak podstaw do utożsamiania ich z podmiotami publicznymi w rozumieniu struktury aparatu władzy. Partie polityczne, realizując konstytucyjnie uprawnione cele, stają się pomiotami pośredniczącymi między obywatelami, a sferą życia publicznego. Pełnienie tej specyficznej funkcji uzależnione jest jednak od tego, czy obywatele samodzielnie – w ramach przysługującej im wolności zrzeszania się – zdecydują się utworzyć partię oraz w niej działać, a w ten sposób „kształtować politykę państwa” (art. 11 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji). Zarówno samo powoływanie do życia, jak i poprawne funkcjonowanie partii politycznych w demokratycznym państwie uzależnione jest od zapewnienia charakteru tych organizacji, jako dobrowolnych zrzeszeń obywateli, mających w swoim ręku efektywne mechanizmy ochrony ich konstytucyjnych i ustawowych wolności i praw.

2. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie opiera się na dwóch założeniach. Pierwsze wskazuje na szczególne uprawnienia partii politycznych w sferze życia publicznego, mające przesądzać o ich „państwowotwórczym” charakterze (pkt 1.6., s. 67 uzasadnienia). Działalność partii związana z wyłanianiem władz publicznych identyfikowana jest z tzw. funkcją wyborczą partii; w rezultacie wyborów partie mają natomiast realizować tzw. funkcję rządzenia, polegającą na udziale jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we władzy wykonawczej (pkt 1.6., s. 71 uzasadnienia). Drugie założenie przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny nawiązuje do kategorii podmiotu prawa publicznego. Trybunał stwierdza odmiennność statusu prawnego

organizacji prawa prywatnego oraz konstytucyjnego statusu partii politycznej jako osoby prawnej o charakterze publicznym, mającej wpływ na władzę publiczną lub dążącą do uzyskania takiego wpływu (pkt 1.6., s. 69 uzasadnienia).

Dokonywanie różnego typu klasyfikacji porządkujących jest w pełni akceptowalne w sferze wolności badań naukowych. Zupełnie czymś innym jest natomiast przypisanie tym klasyfikacjom znaczenia prawnego przez Trybunał, jako organ państwa. Rozróżnienie funkcji realizowanych przez partie polityczne oraz przypisanie tym podmiotom statusu „podmiotu publicznego”, a następnie związanie z tym bardzo doniosłych skutków prawnych, co miało miejsce w niniejszej sprawie, nie daje się pogodzić z obowiązującymi rozwiązaniami konstytucyjnymi w demokratycznym państwie prawnym.

Uregulowanie celu działania partii politycznej w rozdziale I Konstytucji oraz fakt powierzenia jej funkcji związanej z wpływaniem na sposób sprawowania władzy w państwie nie daje podstaw to utożsamiania tego rodzaju zrzeszenia z podmiotem prawa publicznego w rozumieniu, którym zdaje się posługiwać Trybunał. Czymś innym jest natomiast – jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 25/03 (wyrok z 14 grudnia 2004 r., OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116, cz. III, pkt 1 uzasadnienia) – przyjęcie, że partie polityczne pełnią pewne funkcje w sferze publicznej. Konstytucyjny status partii politycznych nie prowadzi natomiast do uznania ich za podmioty, które prowadzą politykę państwa, czy też wykonują zadania władzy państwowej. Tego rodzaju funkcje w demokratycznym państwie być mogą przypisane właściwym organom tegoż państwa. Partia polityczna, jako dobrowolne zrzeszenie obywateli podejmujących działania w określonym celu, nie może być traktowana jako element struktury władz publicznych na równi z innymi organami państwa. Tym bardziej nieuzasadnione jest wykorzystywanie tak określonej charakterystyki partii politycznej, jako argumentu przemawiającego za wyłączeniem stosowania do nich, gdy uczestniczą w demokratycznej procedurze wyborczej, wolności i praw konstytucyjnych przysługujących innym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Partia polityczna – w świetle konstytucyjnie determinowanego podstawowego celu jej działania – jest podmiotem prawa w pełnym tego słowa znaczeniu. Jest podmiotem społeczeństwa obywatelskiego i przysługują jej, co do zasady, wszystkie wynikające z Konstytucji wolności i prawa, adresowane do innych dobrowolnych zrzeszeń, niezależnie od formy prawnej w jakiej działają.

3. Fakt uczestnictwa partii politycznej w wyborach parlamentarnych, identyfikowany przez Trybunał Konstytucyjny z wykonywaniem tzw. funkcji wyborczej, należy postrzegać przede wszystkim w perspektywie realizowania przez partię biernego prawa wyborczego (art. 100 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do wolnych wyborów gwarantowanego przez art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). Nie daje się zatem, właśnie w tej sferze, uzasadnić odrzucenia – jak to uczynił TK – podmiotowości partii politycznych w kontekście wolności i praw określonych w Konstytucji, w tym jej rozdziału II.

Takie podejście Trybunału jest tym bardziej niezrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę istniejące ściśle powiązanie między regułami finansowania partii politycznych, a możliwością prowadzenia przez nie działalności, w tym także uczestnictwa w wyborach. Przyjęcie przez polskiego ustawodawcę modelu niemal pełnego finansowania partii politycznych z budżetu państwa, nie może prowadzić do wyłączenia oceny poszczególnych rozwiązań określających ten model z punktu widzenia wolności i praw przewidzianych w Konstytucji. Nie da się bowiem nie zauważyć, że ten model finansowania partii politycznych musi być oceniany przez pryzmat zapewnienia im choćby możliwości działania, czy proporcjonalnej równości szans w wyborach. Należy go również postrzegać z punktu

widzenia skutków, jakie wywołuje dla urzeczywistnienia faktycznej wolności powoływania do życia nowych partii politycznych i zapewnienia w wyborach pluralizmu politycznego.

4. Trybunał Konstytucyjny z niezrozumiałych dla mnie powodów obniżył konstytucyjny standard ochrony wolności i praw przysługujących partiom politycznym, dokonując na tym tle zróżnicowania sytuacji prawnej partii w stosunku do innych form zrzeszania się obywateli. Czyni tak zarówno w stosunku do rozwiązań przewidzianych w Konstytucji jak i w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja europejska).

Stanowisko przyjęte przez TK w tej sprawie zdaje się całkowicie abstrahować od ustaleń orzeczniczych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) dotyczących statusu partii politycznych oraz przysługujących im wolności i praw. W orzecznictwie ETPC wielokrotnie wypowiedziano się na temat partii politycznych, które będąc istotnym elementem współkształtującym ustrój demokratyczny, korzystają z ochrony praw i wolności gwarantowanych w Konwencji. W tym miejscu warto przywołać chociażby rozstrzygnięcie w sprawie Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others przeciwko Rosji (wyrok z 11 stycznia 2007 r., skargi nr 55066/00 oraz 55638/00; § 97 uzasadnienia oraz pkt 5 sentencji), w której ETPC badał sprawę zatrzymania depozytu wyborczego wpłaconego przez partię biorącą udział w wyborach i zwracanego następnie partiom politycznym po uzyskaniu odpowiedniego wyniku wyborczego. W rozpatrywanym wypadku depozyt nie został zwrócony wobec braku zarejestrowania list wyborczych partii. Dało to asumpt ETPC do stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 (prawna ochrona własności) mającego zastosowanie w odniesieniu do partii politycznej, niezależnie od tego, że naruszenie to nastąpiło w ramach toczącej się procedury wyborczej. Fakt udziału partii politycznej w wyborach w niczym nie prowadził ETPC do zanegowania przysługiwania im wolności i praw przewidzianych w Konwencji europejskiej.

Działalność partii politycznych jest dla ETPC podstawowym warunkiem pluralizmu politycznego, a tym samym stanowi nieodłączny element prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego. Konieczne jest zatem zapewnienie partiom ochrony obejmującej m.in. wolność zrzeszania się, gwarantowaną w art. 11 Konwencji (zob. wyrok ETPC z 13 lutego 2003 r. w sprawie Refah Partisi przeciwko Turcji, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 oraz 41344/98). Na tym tle ETPC oceniał dopuszczalność wprowadzania ograniczeń odnoszących się do sposobu finansowania partii politycznych, dostrzegając wyraźnie, że jest to sfera mająca bezpośredni wpływ na korzystanie przez partie z wolności zrzeszania się oraz prowadzenia przez nie działalności politycznej (zob. wyrok ETPC z 7 czerwca 2007 r. w sprawie Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde przeciwko Francji, skarga nr 71251/01; § 33 i 38 uzasadnienia oraz pkt 1 sentencji). W jednym z niedawnych wyroków ETPC stwierdził także, że zasady finansowania partii politycznych mają bezpośredni wpływ na możliwość zgłaszania kandydatów w wyborach, a tym samym dotyczą sfery wykonywania przez partie polityczne biernego prawa wyborczego w ramach procedury wyborczej umożliwiającej realizowanie prawa do wolnych wyborów zgodnie z kryteriami wynikającymi z art. 3 Protokołu nr 1 (zob. wyrok ETPC z 10 maja 2012 r. w sprawie Özgürlük Ve Dayanışma Partisi (ÖDP) przeciwko Turcji, skarga nr 7819/03; § 33 i 38 uzasadnienia).

5. Ustalenia przyjęte przez TK w tej sprawie podważają wcześniejsze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który kilkakrotnie potwierdzał do tej pory zbieżność i zgodność uregulowań Konwencji europejskiej i Konstytucji w zakresie przewidzianej w tych aktach prawnych ochrony wolności i praw (por. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00,

OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego prowadzące do całkowitego pozbawienia partii politycznych uczestniczących w demokratycznych wyborach (czyli w ramach tzw. funkcji wyborczej) przysługujących im wolności i praw przewidzianych w Konstytucji, w tym jej rozdziale II, nie znajduje, w mojej ocenie, uzasadnienia. Może również okazać się w przyszłości groźne dla utrzymania pluralizmu politycznego w Polsce.

Z tych powodów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.