

Cytowanie

CHICAGO: J. Podkowik, *Odpowiedzialność pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego za korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 41–57, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.03>

APA: Podkowik, J. (2023), *Odpowiedzialność pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego za korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 41–57, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.03>

Jan Podkowik

ORCID ID: 0000-0001-6410-6822

Uniwersytet Warszawski

E-mail: j.podkowik@wpia.uw.edu.pl

Odpowiedzialność pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego za korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem prawa

Słowa kluczowe: konstytucja, wybory, komitet wyborczy, przypadek korzyści

Keywords: constitution, elections, electoral committee, forfeiture of benefits

Streszczenie

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jaki charakter ma wynikający z Kodeksu wyborczego przypadek równowartości korzyści majątkowej realizowany wobec osoby fizycznej – pełnomocnika finansowego komitetu, a także czy i pod jakimi warunkami regulacja ta może być uznana za konstytucyjnie dopuszczalną. Rozważane zagadnienie nie było przedmiotem szerszych analiz w doktrynie. Ma ono przy tym doniosłe znaczenie praktyczne.

W artykule omówiono cel finansowania partyjnych komitetów wyborczych jedynie za pośrednictwem funduszu wyborczego partii, a także przyczyny wprowadzenia omawianego rozwiązania do Kodeksu wyborczego. Następnie, kierując się wypracowanym

przez Trybunał Konstytucyjny, testem proporcjonalności, dokonano oceny przydatności, niezbędności i zbilansowania (proporcjonalności sensu stricto) obowiązującej regulacji. Analiza ta doprowadziła do wniosku, że przepisy przewidujące odpowiedzialność majątkową pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego za zobowiązania komitetu do zwrotu nielegalnie uzyskanych korzyści są co prawda restrykcyjne, ale w istniejącym otoczeniu normatywnym mogą być uznane za spełniające konstytucyjne wymagania.

Abstract

The Responsibility of the Financial Representative of an Electoral Committee for Illegal Financial Benefits Obtained by the Electoral Committee

The paper discusses the question of the nature of the forfeiture of the equivalent of a material benefit, as provided for in the Electoral Code, applied to the financial representative of the committee, and whether and under what conditions this regulation can be considered constitutionally permissible. This issue has not been the subject of extensive doctrinal analysis but is of practical importance.

The article discusses the purpose of financing party electoral committees exclusively through the party's electoral fund, as well as the reasons for introducing the discussed solution into the Electoral Code. Then, guided by the proportionality test developed by the Constitutional Tribunal, an assessment of the usefulness, necessity, and proportionality sensu stricto was carried out. This analysis led to the conclusion that the provisions establishing financial liability for the financial representative are indeed restrictive, but in the existing normative environment, they may be considered as meeting constitutional requirements.

✱

I.

Przepisy Kodeksu wyborczego¹ wprowadzają odpowiedzialność pełnomocnika komitetu wyborczego za zobowiązania komitetu wyborczego związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem Kodeksu (art. 130 § 4 k.w.), w tym przepadek równowartości

¹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.; dalej: k.w.).

korzyści uzyskanych przez komitet z naruszeniem prawa (art. 149 k.w.). Instytucja przepadu może nasuwać wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ingerencji w prawa majątkowe (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy naruszenie prawa skutkujące obowiązkiem zwrotu korzyści bądź jej równowartości ma charakter relatywnie drobny, polegający np. na otrzymaniu przez komitet środków nie z rachunku funduszu wyborczego partii, lecz z jej rachunku bieżącego. W orzecznictwie zwrócono uwagę na potrzebę oceny współmierności sankcji przepadku wynikającej z art. 149 § 1 w zw. z art. 130 § 4 k.w. do stopnia naruszenia prawa w kontekście konstytucyjnego standardu ograniczania własności². Zarazem nasuwają się wątpliwości czy instytucja przewidziana w art. 149 § 1 k.w. – w sytuacji, w której zwrot równowartości korzyści obciąża pełnomocnika finansowego – stanowi przepadek w rozumieniu art. 46 Konstytucji. Ustalenie charakteru odpowiedzialności, o której mowa w art. 130 § 4 k.w. rzutuje bowiem na ocenę zgodności z Konstytucją omawianego rozwiązania oraz ewentualne wzorce kontroli.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jaki charakter ma wynikający z art. 149 § 1 w zw. z art. 130 § 4 k.w. przepadek równowartości korzyści majątkowej realizowany wobec osoby fizycznej – pełnomocnika finansowego komitetu, a także czy i pod jakimi warunkami regulacja ta może być uznana za konstytucyjnie dopuszczalną. Poza zakresem analizy pozostają inne kwestie z tym związane w tym legitymacja w postępowaniu sądowym prowadzonym na podstawie art. 149 k.w., nieprocesowy charakter postępowania, w którym rozstrzyga się *de facto* o prawach majątkowych jednostki czy sankcje nakładane na partie polityczne w związku z naruszeniem przepisów o finansowaniu udziału w wyborach na mocy *ustawy o partiach politycznych*³.

² Zob. np. postanowienie SA w Warszawie z 29 października 2021 r., sygn. akt VI Aca 869/20 i poprzedzające je postanowienie SO w Warszawie z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt XXV Ns 58/19.

³ Zob. np. R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 279–295. Problem konstytucyjności regulacji przewidujących pozbawienie partii politycznych subwencji w związku z drobnymi naruszeniami przepisów o finansowaniu było też przedmiotem pytań prawnych Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego. Postępowanie zostało jednak przez TK umorzone z przyczyn formalnych – zob. postanowienie TK z 15 grudnia 2022 r., sygn. akt P 8/17.

II.

Odpowiedzialność majątkowa pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego za zobowiązania komitetu, w tym za zwrot korzyści uzyskanych przez taki komitet z naruszeniem prawa, została wprowadzona w Kodeksie wyborczym w 2011 r. Do tego czasu zasadą było pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów, które tworzyły komitet. W odniesieniu do komitetów tworzonych przez partie polityczne odpowiedzialność za zobowiązania komitetu ponosiła partia, podczas gdy za zobowiązania komitetu wyborczego wyborców – osoby wchodzące w skład tego komitetu. Niejednoznaczność zasad odpowiedzialności i nieprecyzyjność przepisów ustaw wyborczych normujących zasady odpowiedzialności majątkowej była przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności rozwiązań zawartych w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁴. Trybunał stwierdził, że badany mechanizm odpowiedzialności prowadził do zróżnicowania odpowiedzialności poszczególnych komitetów wyborczych w zależności od tego, jaki podmiot komitet tworzył. O ile za zobowiązania komitetów partyjnych ponosiła odpowiedzialność osoba prawna (partia polityczna), o tyle za zobowiązania komitetu wyborców – bliżej nieokreślone osoby fizyczne (tworzące komitet lub pełnomocnik finansowy). Nieprecyzyjność regulacji skutkowałą rozbieżnością orzecznictwa i niejasnością sytuacji prawnej zobowiązanych, wobec których miał być orzeczony przepadek.

Uzasadnienie projektu ustawy – Kodeks wyborczy⁵ nie wyjaśnia motywów, które przemawiały za zmodyfikowaniem dotychczas obowiązujących zasad odpowiedzialności za zobowiązania komitetów wyborczych. Z przebiegu prac legislacyjnych⁶ można wywnioskować, że celem regulacji było wskazanie jednej osoby odpowiedzialnej za zobowiązania komitetu wyborczego, czego nie zapewniały dotychczasowe unormowania. Podnoszono jednocześnie, że skoro bez wiedzy oraz zgody pełnomocnika finansowego komitet nie może zaciągnąć żadnego ważnego zobowiązania, to odpowiedzialność takiej osoby

⁴ Zob. wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03.

⁵ Zob. druk nr 1568/VI kadencja Sejmu.

⁶ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego/nr 19/; <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/NOW-19> (3.09.2023).

za zobowiązania majątkowe jest w pełni uzasadniona. W tym sensie odpowiedzialność pełnomocnika finansowego komitetu była powiązana z jego ustawowym zakresem umocowania i ciążącej na takiej osobie powinności dbania o przestrzeganie reguł gry wyborczej w sferze finansowej.

Jak się wydaje, wprowadzony w 2011 r. model odpowiedzialności pełnomocnika finansowego komitetu za zobowiązania może być postrzegany również jako wykonanie wspomnianego wyroku TK o sygn. akt P 20/03, który wskazał na konieczność stworzenia klarownego mechanizmu orzekania przypadku (wówczas bowiem nie było jasne, kiedy ma odpowiadać pełnomocnik, a kiedy osoby tworzące komitet)⁷.

III.

Uprzedzając rozważania na temat charakteru odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, należy pokrótce wyjaśnić istotę przypadku korzyści majątkowej lub jej równowartości, a także opisać założenia dotyczące finansowania partyjnych komitetów wyborczych⁸.

Zgodnie z art. 149 § 1 k.w. korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów kodeksu podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przypadkowi podlega jej równowartość. Odwołując się do stanowiska TK zajętego w wyroku sygn. akt P 20/03, można przyjąć, że celem instytucji przypadku korzyści – znanej systemowi prawnemu od lat i niekwestionowanej w wymiarze aksjologicznym – jest zapobieżenie bogaceniu się komitetów wyborczych dzięki gromadzeniu środków finansowych z naruszeniem prawa, w myśl zasady *nemo potest commodum capere de iniuria sua propria*. Rozwiązanie to jako takie, zostało pozytywnie ocenione przez TK, jako gwarantujące przejrzystość i legalność finansowania wyborów⁹.

Ocena konstytucyjności rozwiązania przewidzianego w art. 130 § 4 k.w. nie może te z odrywać się od celu regulacji dotyczących finansowania udziału

⁷ Zob. wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03, cz. III, pkt 7.

⁸ Zob. szerzej T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.

⁹ Zob. wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03, cz. III, pkt 6.

łu partii politycznych w wyborach, w tym tworzenia i funkcjonowania wyodrębnionego funduszu wyborczego, z którego to winny być dokonywane wydatki na kampanię wyborczą.

Obowiązujące przepisy nakazujące partiom politycznym przekazywanie środków na rachunek komitetu wyborczego partii wyłącznie za pośrednictwem funduszu wyborczego partii realizują zasadę jawności finansowania partii politycznych wywodzoną z art. 11 ust. 2 Konstytucji¹⁰. Zasada jawności finansowania partii politycznych obejmuje również prowadzenie gospodarki finansowej kampanii wyborczej¹¹.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy – Kodeks wyborczy¹² istotą zaproponowanego rozwiązania jest wyeliminowanie ryzyka korupcji politycznej, a ponadto zapewnienie transparentności środków wydatkowanych na kampanie wyborcze. Podobnie odczytywał sens tej regulacji Sąd Najwyższy w orzeczeniach dotyczących kontroli sprawozdań partyjnych¹³. Chodzi bowiem o to, by móc na bieżąco śledzić i weryfikować pochodzenie środków na kampanie wyborcze dzięki czemu ewentualne nieprawidłowości są widoczne od razu, a nie dopiero po zakończeniu danej kampanii. Określony w ustawie o partiach politycznych mechanizm kontroli źródeł finansowania partii politycznych pozwala wszakże na systematyczne weryfikowanie legalności źródeł przychodów partii i pochodzenia środków wpłacanych przez partię na fundusz wyborczy. W tym sensie, w momencie rozpoczęcia kampanii wyborczej i utworzenia przez partię komitetu wyborczego, zasadniczo jest zbadane źródło pochodzenia zgromadzonych w poprzednich latach środków. Ponieważ jedynym dopuszczalnym źródłem finansowania komitetu wyborczego partii politycznej jest fundusz wyborczy, to w toku badania sprawozdania komitetu wyborczego partii politycznych lub koalicji partii politycznych organ wyborczy nie weryfikuje faktycznego pochodzenia i legalności środków uzyskiwanych przez partię, przekazywanych na rachunek komitetu wyborczego.

¹⁰ Zob. np. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 123.

¹¹ Zob. postanowienie SN z 1 czerwca 2006 r., sygn. akt III SW 2/06; wyrok TK z 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12.

¹² Zob. druk nr 1568/VI kadencja Sejmu.

¹³ Zob. postanowienia SN: z 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 7/16; z 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SW 13/16.

Organ wyborczy może – stosownie do art. 144 § 1 pkt 3 lit. c w zw. z art. 132 § 1 k.w. ustalić jedynie, czy środki przekazano z rachunku właściwego funduszu wyborczego. Taka konstrukcja wynika z przyjęcia przez ustawodawcę założenia, zgodnie z którym badanie legalności pochodzenia środków zgromadzonych przez partię następuje w odrębnym postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy o partiach politycznych i odnoszącym się bezpośrednio do samej partii, a z reguły środki zgromadzone w funduszu wyborczym przez wcześniejsze lata zostały już wcześniej skontrolowane. Sprzyja to transparentności finansowania partii politycznych, a także jej wydatków wyborczych, ułatwiając weryfikację finansowania samego komitetu. Wprowadzone ograniczenie musi być jednocześnie postrzegane jako środek uzupełniający system kontroli finansów partii politycznych i ich wydatkowania w ramach kampanii wyborczej. Gdyby komitet wyborczy partii politycznej miał przyjmować środki z innych źródeł niż z funduszu wyborczego, niezbędne byłoby wprowadzenie rozszerzonej kontroli finansowania komitetów wyborczych na etapie badania sprawozdań finansowych, o których mowa w art. 142 k.w.

IV.

Jakkolwiek przypadek korzyści majątkowej lub jej równowartości wobec komitetu wyborczego wydaje się mieścić w zakresie zastosowania art. 46 Konstytucji, to nie jest jasne czy konstytucyjna regulacja przypadku ma zastosowanie do odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, o której mowa w art. 130 § 4 k.w.

Zgodnie z art. 46 Konstytucji przypadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Pojęcie przypadku rzeczy, o którym mowa w tym przepisie, powinno być rozumiane autonomicznie. Pojęciom konstytucyjnym nie należy w prosty sposób nadawać takiego samego znaczenia jakie analogicznym pojęciom nadają ustawy zwykłe. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą „normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie”¹⁴. W kon-

¹⁴ Zob. np. wyroki TK: z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.

sekwencji zwrot „przepadek rzeczy” z art. 46 Konstytucji odnosi się do środków o charakterze karnoprawnym, jak też innych przewidzianych w ustawach form odjęcia własności¹⁵.

Mając powyższe na uwadze, przewidziany w art. 149 § 1 k.w. przepadek uzyskanych z naruszeniem prawa korzyści majątkowych bądź ich równowartości orzekany na podstawie Kodeksu wyborczego mieści się – w mojej ocenie bezspornie – w pojęciu „przepadku rzeczy” z art. 46 Konstytucji¹⁶.

Ponieważ przepadek jest formą pozbawienia jednostki określonych składników majątkowych (ich odjęcia), to do oceny konstytucyjności ustawowych regulacji przewidujących tego rodzaju środek nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przepadek nie jest formą ograniczenia prawa własności, lecz sposobem zgodnego z Konstytucją pozbawienia właściciela tego prawa. Jak podkreśla się w doktrynie, art. 46 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli dla przepisów przewidujących przepadek rzeczy, przy czym w toku kontroli przepisów nie bada się dochowania przez ustawodawcę warunków z art. 31 ust. 3, w tym zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty wolności i praw¹⁷. Inaczej mówiąc, art. 46 Konstytucji jest niepołączalny z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W rezultacie zakres zastosowania przepadku równowartości korzyści majątkowych na podstawie art. 149 § 1 k.w. nie podlega ocenie z punktu widzenia proporcjonalności ingerencji we własność osoby zobowiązanej lub dolegliwości sankcji. Kluczowe dla oceny przepadku jest natomiast spełnienie wymagań formalnych wynikających z art. 46 Konstytucji. Przepis ten ustanawia dwie przesłanki warunkujące konstytucyjność przepadku: ustawową podstawę oraz prawomocne orzeczenie sądu.

Nasuwa się zatem pytanie, czy taki sam charakter ma odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za zwrot nielegalnie uzyskanych przez komitet wyborczy korzyści. Odpowiedź nie jest oczywista, gdyż to nie pełnomocnik uzyskuje korzyść finansową, ale komitet – jako ułomna osoba prawna – a w dalszej kolejności partia albo osoby fizyczne tworzące komitet, co pozwala im osiągnąć wymierną korzyść polityczną (zdobycie mandatów). O ile pozba-

¹⁵ Zob. np. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03.

¹⁶ Podobnie wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03, cz. III, pkt 6.

¹⁷ Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 46 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, uwaga 3.1, s. 166.

wienie samego komitetu uzyskanej nielegalnie korzyści majątkowej bądź jej równowartości, a nawet zastosowanie tego mechanizmu do stojącej za komitetem partii może być postrzegane jako urzeczywistnienie zasady *nemo potest commodum capere de iniuria sua propria*, o tyle takie stwierdzenie nie wydaje się adekwatne do odpowiedzialności pełnomocnika finansowego, który przecież nie odnosi żadnej własnej korzyści.

Z drugiej strony Konstytucja nie wiąże pośrednio lub bezpośrednio przepadku, o którym mowa w art. 46, wyłącznie z pozbawianiem korzyści uzyskanych nielegalnie. Przepadkiem w rozumieniu tego przepisu są wszelkie sytuacje odjęcia własności bez odszkodowania¹⁸. Nie można więc wykluczyć, że również regulacja wynikająca z art. 149 § 1 w zw. z art. 130 § 4 k.w. stanowi „przepadek rzeczy”, podlegający wymaganiam płynącym z art. 46 Konstytucji.

Chociaż, jak wspomniałem, sam przepadek rzeczy nie podlega ocenie proporcjonalności, to stoję na stanowisko, że norma ustawowa określająca przesłanki zastosowania przepadku rzeczy powinna być analizowana w świetle wymagania proporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Inaczej to ujmując, potencjalnej kontroli proporcjonalności mogą podlegać przesłanki uzasadniające orzeczenie przepadku w związku z zaistnieniem konkretnych zdarzeń.

V.

Stosownie do art. 149 § 1 w zw. z art. 130 § 1 i 3 k.w. pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego ponosi odpowiedzialność prawną za własne działania i zaniechania, co oznacza w istocie odpowiedzialność za niedokonanie zwrotu środków uzyskanych z rachunku innego niż rachunek funduszu wyborczego partii politycznej tworzącej komitet. Oznacza to, że odpowiedzialność pełnomocnika finansowego wchodzi w grę dlatego, że zgodnie z art. 130 § 3 k.w. nie dokonał on zwrotu środków, w terminie 30 dni od ich wpływu na rachunek bankowy komitetu, które nie pochodziły – jak wymaga tego art. 132 § 1 – z rachunku funduszu wyborczego partii. Przepis ten może być więc traktowany jako swego rodzaju sankcja za naruszenie przepisów o finansowaniu komitetów wyborczych.

¹⁸ Zob. M. Florcza-Wątor, *op.cit.*, s. 165.

VI.

Elementarnym wymaganiami nakładania sankcji, w tym orzekania przypadku równowartości korzyści w związku z naruszeniem przepisów o finansowaniu udziału partii w wyborach, jest wyraźna podstawa ustawowa. Wynika to zarówno z ogólnych przepisów Konstytucji określających przesłanki ingerencji w wolności i prawa (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3, art. 46 Konstytucji), jak i zasady demokratycznego państwa prawa i wpisanej w nią zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji). Zasada określoności i przewidywalności regulacji prawnych odnoszących się do finansowania partii politycznej jest również jednym z kluczowych elementów przesądzających o zgodności mechanizmu sankcyjnego z Konwencją europejską¹⁹. Jak wskazywał ETPC z uwagi na poważne konsekwencje związane z sankcją w postaci przypadku korzyści prawo krajowe winno wskazywać z większą precyzją okoliczności, w jakich sankcja ta może zostać zastosowana. Precyzja przepisów jest tym istotniejsza, by zapobiec nadużywaniu mechanizmu kontroli finansowej do celów politycznych.

Przepisy Kodeksu wyborczego są jednoznaczne. Każdy komitet wyborczy partii politycznej może otrzymywać środki wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii. Wynika to wprost i jednoznacznie z wykładni językowej art. 132 § 1 k.w., który to przepis powtarza obowiązujące wcześniej przepisy (np. art. 111 § 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; art. 83c § 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; art. 85 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Jednoznaczna jest także konsekwencja naruszenia tych reguł zawarta w art. 149 § 1 k.w., jak i zasady ponoszenia odpowiedzialności, w tym odpowiedzialność majątkowa pełnomocnika finansowego. Trudno zarzucić tym przepisom naruszenie standardu określoności wynikającego z art. 2 Konstytucji i ustawowej formy ingerencji wymaganej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wskazano, zakaz finansowania komitetów wyborczych z innych źródeł niż fundusz wyborczy partii politycznej, funkcjonuje w systemie prawnym od kilkunastu lat. Jeszcze w świetle poprzednio obowiązujących przepisów

¹⁹ Zob. wyrok ETPC z 26 kwietnia 2016 r., w sprawie *Cumhuriyet Halk Partisi p. Turcji*, nr skargi 19920/13.

Sąd Najwyższy konsekwentnie wskazywał, że „przepisy regulujące funkcjonowanie partii politycznych, w tym także określające konsekwencje naruszenia przez nie obowiązków wynikających z ustawy, są bardzo rygorystyczne i mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Dotyczą w jednakowym zakresie każdej partii politycznej, niezależnie od jej wielkości (liczebności) i zamożności. Dlatego przy wykładni i stosowaniu przepisów ustawy nie można dokonywać indywidualizacji zakresu powinności poszczególnych partii politycznych”²⁰.

Jasne zasady finansowania i konsekwencje naruszenia obowiązujących reguł powodują, że w procesie ich stosowania nie dochodzi do rozbieżności i są one egzekwowane wobec wszystkich uczestników procesu wyborczego w równy sposób, co również sprzyja urzeczywistnianiu równości wyborów w szerokim sensie²¹. Stan rzeczy, w którym dochodziłoby do możliwości uwzględniania subiektywnych czynników, może prowadzić do rozchwiania systemu sankcji w prawie wyborczym i prawie partii politycznych.

VII.

W mojej ocenie obowiązujące przepisy – chociaż surowe i dotkliwe dla pełnomocnika finansowego – mogą być uznane za proporcjonalne, a tym samym spełniające wymagania płynące z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wymagania te obejmują: przydatność, niezbędność i zbilansowanie (proporcjonalność *sensu stricto*)²².

Zakaz finansowania partyjnych komitetów wyborczych z pominięciem funduszu wyborczego partii przyczynia się do ograniczenia nielegalnego finansowania komitetów, a przez to nieuprawnionego wpływu na wynik wyborczy. Wprowadzenie skutecznych i odstraszających sankcji za naruszenie przepisów dotyczących finansowania partii politycznych i tworzonych przez

²⁰ Zob. postanowienie SN z 17 września 2004, sygn. akt III SW 37/04; podobnie m.in.: postanowienia SN z 22 września 2006 r., sygn. akt III SW 20/06; z 1 października 2007 r., sygn. akt III SW 7/07). Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał na racje leżące u ich podstaw: postanowienia SN z 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 37/04; z 1 października 2003 r., sygn. akt III SW 150/03; z 3 października 2002 r., sygn. akt III SW 18/02.

²¹ Zob. szerzej P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 282 i n.

²² Zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11.

nie komitetów wyborczych jest konsekwencją zapewnienia przestrzegania konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK ustawodawcy przysługuje swoboda określania sankcji za naruszenie prawa. Jak argumentował Trybunał, jeżeli przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne określone obowiązki, to powinien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku²³. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości²⁴.

Na dopuszczalność nakładania ograniczeń i ich egzekwowania zwracała uwagę w swoich opiniach Komisja Wenecka. W świetle standardów systemu Rady Europy kluczowe jest zapewnienie skutecznych, proporcjonalnych, a zarazem odstraszących sankcji za naruszenie przepisów odnoszących się do finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych, które to ograniczenia mają kluczowe znaczenie dla równości walki wyborczej i poszanowania reguł demokratycznych. Jak wskazywano, nieprawidłowości dotyczące finansowania kampanii wyborczych powinny wiązać się dla partii lub odpowiedzialnej za to osoby z sankcjami proporcjonalnymi do powagi naruszenia, w tym sankcją nakazu zwrotu całości albo części środków, zapłatą grzywny albo innej kary finansowej, a nawet unieważnieniem wyborów²⁵.

Trybunał Konstytucyjny także opowiadał się za koniecznością istnienia sankcji skutecznych i odstraszących. Zaaprobował wprowadzenie przepadku korzyści uzyskanych przez partię (komitet wyborczy) z naruszeniem prawa, w tym naruszeniem reguł odnoszących się do pochodzenia środków²⁶.

Wprowadzona w przepisach k.w. jednakowa zasada odpowiedzialności polegająca na przepadku korzyści wskazane wyżej wymagania realizuje.

Wobec dotychczasowej – rozproszonej i niejednoznacznej – regulacji odpowiedzialności za zobowiązania komitetu wyborczego, należy uznać, że wyrażona w art. 130 k.w. zasada odpowiedzialności pełnomocnika finansowego – urzeczywistnia zasadę równości traktowania komitetów wyborczych, a także zasadę sprawiedliwości, nakazującą jednakowo traktować podmioty podobne.

²³ Zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99.

²⁴ Wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02.

²⁵ Zob. *Guidelines on the Financing of Political Parties Adopted by the Commission at its 46th Plenary Meeting, Venice, 9–10 March 2001*, pkt 14.

²⁶ Zob. wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03.

Wprowadzenie zasady osobistej odpowiedzialności majątkowej pełnomocnika finansowego, będącego jedyną osobą uprawnioną do zaciągania w imieniu komitetu zobowiązań finansowych²⁷ jest bezspornie środkiem odstrasającym przed wyrażaniem przez pełnomocnika finansowego zgody na przyjmowanie albo wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów kodeksu. Nie można wykluczyć, że alternatywne rozwiązania w postaci odpowiedzialności majątkowej tworzącej komitet partii politycznej nie byłoby porównywalnie skuteczne. Skoro przypadek korzyści byłby egzekwowany z majątku partii politycznej, który w obecnym reżimie finansowania większości aktywnych partii pochodzi ze środków budżetowych, to alternatywne rozwiązanie w postaci przypadku równowartości korzyści orzekanego od partii politycznej może prowadzić do patologicznych sytuacji, w których partiom opłaca się naruszyć ograniczenia w finansowaniu kampanii wyborczych, kosztem utraty części majątku albo wsparcia budżetowego, jeśli korzyścią będzie uzyskanie lepszego wyniku w wyborach, a w efekcie uzyskanie wpływu na sprawowanie władzy. Ryzyko to mityguje w pewnym stopniu wprowadzenie odpowiedzialności pełnomocnika finansowego.

Podsumowując powyższe rozważania, majątkowa odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za zwrot korzyści osiągniętej nielegalnie przez komitet wyborczy jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu, jakim jest jawność finansowania partii politycznych. Stanowi ponadto ważny instrument ochrony równości wyborów, ograniczając ryzyko nielegalnych źródeł finansowania, które może przyczynić się do uzyskania przewagi politycznej i w rezultacie dojścia lub utrzymania się u władzy.

Omawiane rozwiązanie jest niezbędne i proporcjonalne. Ocena obowiązującego mechanizmu prawnego – jakkolwiek restrykcyjnego i dolegliwego – musi uwzględniać całokształt otoczenia normatywnego regulacji.

Po pierwsze, przypadek korzyści jest rozwiązaniem wchodzącym w grę dopiero wówczas, gdy komitet wyborczy partii politycznej nie dokona zwrotu środków, które otrzymał z innego rachunku, niż rachunek funduszu wyborczego. Stosownie do art. 149 § 3 k.w. przypadek nie dotyczy korzyści majątkowych udzielonych komitetowi wyborczemu z naruszeniem przepisów

²⁷ Pełnomocnik finansowy ponosi odpowiedzialność również wówczas, gdy do dokonywania operacji finansowych upoważnione zostały inne osoby. Zob. K.W. Czapliski [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 316.

kodeksu, które komitet wyborczy zwrócił w terminie 30 dni od dnia udzielenia. Ustawodawca umożliwił zatem komitetowi wyborczemu, a zwłaszcza pełnomocnikowi finansowemu, podjęcie działań naprawczych i dokonanie zwrotu środków otrzymanych z niedozwolonych źródeł na rachunek, z którego środki te wpłynęły. Ustawodawca wyznaczył zarazem odpowiednio długi czas na ewentualne wykrycie nieprawidłowości, gdyż zwrot środków może nastąpić w ciągu 30 dni od zarachowania środków na rachunku bankowym. Jest to czas wystarczający, by zidentyfikować nieprawidłowości oraz usunąć stan naruszenia prawa. Dopiero niedokonanie zwrotu środków, zazwyczaj związane z ich wydatkowaniem na sfinansowanie kampanii, skutkuje aktualizacją przypadku. Sankcja nie działa zatem automatycznie i bezwarunkowo.

Nie ma przeszkód, aby pełnomocnik finansowy – jako osoba wyłącznie uprawniona do wyrażania zgody na zaciąganie zobowiązań finansowych przez komitet (art. 130 § 2 k.w.) – złożył samodzielnie dyspozycję zwrotu środków otrzymanych z innego źródła, niż fundusz wyborczy.

Jeśli zatem pełnomocnik finansowy (bądź upoważnione przez niego osoby do składania dyspozycji) popełnił błąd, przyjmując określone środki bezpośrednio od partii politycznej, a nie z rachunku funduszu wyborczego, ma czas na naprawienie błędu i usunięcie stanu naruszenia prawa.

Po drugie, zastosowanie sankcji wobec pełnomocnika finansowego wchodzi w grę dopiero wtedy, gdy komitet wyborczy partii politycznej – po zbadaniu jego sprawozdania i rozpatrzeniu ewentualnej skargi przez Sąd Najwyższy (art. 145 k.w.) – dobrowolnie nie przekaze środków uzyskanych z naruszeniem prawa na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla siedziby komitetu. Stosownie do art. 149 § 4 k.w. przepadek nie dotyczy korzyści majątkowych udzielonych komitetowi wyborczemu z naruszeniem przepisów kodeksu, które to korzyści lub ich równowartość zostały, w terminie 14 dni od dnia doręczenia komitetowi wyborczemu postanowienia o przyjęciu lub o odrzuceniu jego sprawozdania finansowego, a w przypadku złożenia skargi lub odwołania, o których mowa w art. 145 § 1 i 5 – w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia wydanego przez właściwy sąd, dobrowolnie wpłacone na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla siedziby komitetu. Korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym komitet wyborczy przekazuje temu urzędowi skarbowemu. Potwierdzenie wpłacenia albo przekazania korzyści majątkowej lub jej równowartości komitet wybor-

czy przedstawia właściwemu organowi wyborczemu. Oznacza to, że przepadek działa wobec pełnomocnika finansowego subsydiarnie, tj. gdy podmiot, który uzyskał korzyść z naruszenia prawa i na zobowiązania którego pełnomocnik ma bezpośredni oraz ustawowy wpływ (komitet wyborczy), dobrowolnie nie zwrócił korzyści.

Po trzecie, zastosowanie innych rozwiązań nie gwarantuje skuteczności przestrzegania ograniczeń finansowania kampanii wyborczej. W szczególności alternatywną nie są ograniczenie odpowiedzialności pełnomocnika do określonej kwoty (np. kilkakrotności miesięcznego wynagrodzenia). W trakcie prac legislacyjnych posłowie odrzucili ten wariant alternatywny, wskazując, że nie spełni on funkcji gwarancyjnej. Można jedynie dodać, że kwotowe ograniczenie odpowiedzialności pełnomocnika finansowego skłaniałoby do dokonywania istotnych naruszeń i przekazywania komitetom wyborczym wysokich kwot, skoro przypadkowi miałyby ulegać tylko pewna część z uzyskanej nielegalnie korzyści, a co do pozostałej części pełnomocnik byłby od odpowiedzialności wolny. Przeniesienie odpowiedzialności na tworzące komitet partię byłoby natomiast rozwiązaniem prowadzącym do różnicowania sytuacji komitetów, a przy tym niegwarantującym przestrzegania ograniczeń w zakresie finansowania wyborów.

Po czwarte, ocena możliwości zastosowania sankcji majątkowej winna uwzględniać okoliczność, że podjęcie się obowiązku pełnomocnika finansowego jest dobrowolne i konsekwencje związane z niedopełnieniem obowiązków określonych w Kodeksie wyborczym, są jednoznaczne i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Zakres obowiązków pełnomocnika wiąże się wreszcie z koniecznością zachowania należytej staranności i wymaga odpowiedniej wiedzy i doświadczenia w zakresie rachunkowości. Ustawodawca nie wyklucza rezygnacji przez pełnomocnika finansowego. Nie jest również niedopuszczalne skorzystanie z ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej i innych sposobów cywilnoprawnego ograniczenia odpowiedzialności własnym majątkiem.

Po piąte, stosownie do art. 134 § 6 k.w. umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego przez pełnomocnika finansowego (gdyż jedynie on jest umocowany do takiej czynności prawnej) powinna zawierać zastrzeżenie o wymaganym w kodeksie sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków fi-

nansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat. Znaczy to, że w umowie z bankiem konieczne jest wprowadzenie klauzul zobowiązujących bank m.in. do nieprzyjmowania środków z innych źródeł niż konkretny rachunek bankowy, będący – w wypadku komitetów tworzonych przez partie polityczne – rachunkiem funduszu wyborczego. Przepisy prawa przewidują zatem skuteczne narzędzia prawne pozwalające zabezpieczyć się przed ryzykiem przyjęcia środków pieniężnych z innego źródła, niż ustawowo dozwolone.

Po szóste, o ile komitet wyborczy wyborców lub organizacji, a także komitet wyborczy w wyborach na urząd Prezydenta RP może przyjmować środki z wielu źródeł, a w szczególności od obywateli polskich, co wymaga starannego weryfikowania przez taki komitet każdej wpłaty na rachunek komitetu (np. czy pochodzi od obywatela polskiego, mającego stałe miejsce zamieszkania w Polsce i mieści się w limitach kwot określonych w przepisach kodeksu) i następnie ich kontroli przez organ wyborczy, o tyle w odniesieniu do wpłat na rachunek komitetu wyborczego partii politycznej dopuszczalne jest wyłącznie jedno źródło finansowania. Wymagania dotyczące ograniczeń źródeł finansowania komitetów wyborczych partii politycznych są więc najmniej skomplikowane spośród wszystkich rodzajów komitetów. Trudno zatem mówić o problemach z identyfikacją źródeł wpłat na rachunek komitetu czy subiektywnych okolicznościach jako swoistych przesłankach egzoneracyjnych, uwalniających pełnomocnika finansowego od odpowiedzialności.

VIII.

Podsumowując, w mojej ocenie zachowana jest niezbędna równowaga między dolegliwością doznawaną przez jednostkę a interesem publicznym, jakim jest równość i uczciwość wyborów. Uważam tym samym, że obowiązujące przepisy w zakresie przepadku równowartości korzyści majątkowych orzekane wobec pełnomocnika finansowego komitetu są zgodne z Konstytucją i nie ma podstaw do miarkowania wysokości sankcji w zależności od potencjalnego stopnia naruszenia przepisów.

Literatura

- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Czaplicki K.W. [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 46 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Guidelines on the Financing of Political Parties Adopted by the Commission at its 46th Plenary Meeting, Venice, 9–10 March 2001.*
- Piotrowski R., *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.