

64/7A/2004

WYROK

z dnia 13 lipca 2004 r.

Sygn. akt P 20/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 lipca 2004 r.:

1) pytania prawnego Sądu Okręgowego w Koszalinie I Wydział Cywilny, co do zgodności:

– art. 83d ust. 3 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.) z art. 32 Konstytucji,

– art. 84d tejże ustawy z art. 2 Konstytucji,

– art. 84a ust. 5 tejże ustawy z art. 176 Konstytucji,

2) pytania prawnego Sądu Okręgowego w Łodzi Ośrodek Zamiejscowy w Sieradzu XIV Wydział Cywilny, co do zgodności art. 84d ust. 1 zd. drugie 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.) z art. 32, art. 46 i art. 64 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. 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) jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 84a ust. 5 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 176 Konstytucji.

3. Art. 84d ust. 1 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 i art. 46 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji.

4. Art. 84d ust. 2-4 ustawy powołanej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 46 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 lipca 2004 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1760.

II

Art. 84d ust. 2 i ust. 4 ustawy powołanej w pkt I.1 traci moc obowiązującą z dniem 31 marca 2005 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Okręgowy w Koszalinie I Wydział Cywilny postanowieniem z 13 października 2003 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności z Konstytucją kilku przepisów ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (dalej: ordynacja). Wątpliwość co do konstytucyjności przepisów powstała w związku z rozpatrywaniem przez Sąd Okręgowy wniosku Komisarza Wyborczego w Koszalinie o orzeczenie przepadku na rzecz Skarbu Państwa kwoty 50 904,96 zł pozyskanej przez jeden z komitetów wyborczych i zasądzenie tej kwoty na rzecz Skarbu Państwa solidarnie od członków tego komitetu. Członkowie komitetu wyborczego zarzucili nadmierną represyjność przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej; w ich ocenie regulacja ta prowadzi do naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa. Sąd Okręgowy w zasadzie podziela te zarzuty.

Według art. 83d ust. 3 ordynacji, wpłata od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego może być dokonana tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Zdaniem sądu, mimo wzrostu popularności rozliczeń bankowych, nie można jeszcze mówić o powszechności korzystania z rachunków bankowych. Osoby, które nie posiadają rachunków, stanowiące ciągle znaczną część obywateli, pozbawione są możliwości uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności. Istnienie takiej sytuacji narusza – zdaniem sądu – art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 84d ordynacji, korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Przepadek ten bardzo często dotyczy właśnie kwot wpłacanych gotówką. Sąd podkreśla, że przepadek następuje niezależnie od winy i świadomości członków komitetu i obejmuje równowartość zużytej korzyści. W odczuciu społecznym jest to rozwiązanie nadmiernie represyjne, zwłaszcza że kwestionowany przepis został wprowadzony ustawą zmieniającą ordynację z 26 lipca 2002 r., która weszła w życie z dniem ogłoszenia, bez *vacatio legis*.

Sąd Okręgowy podnosi też, że decyzja komisarza wyborczego o odrzuceniu sprawozdania wyborczego, stosownie do art. 84a ust. 5 ordynacji, podlega jednoinstancyjnej kontroli sądu, co budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 176 Konstytucji.

Na tle tego samego rodzaju spraw, 27 października 2003 r. zostało sformułowane pytanie prawne Sądu Okręgowego w Łodzi Ośrodek Zamiejscowy w Sieradzu XIV Wydział Cywilny. Formułując pytanie o zgodność art. 84d ust. 1 zdanie drugie ordynacji z art. 32 Konstytucji, sąd ten wyjaśnił, że Komisarz Wyborczy wystąpił z kilkudziesięcioma wnioskami przeciwko pełnomocnikom wyborczym komitetów wyborczych. We wszystkich przypadkach chodzi o nakazanie im wpłacenia na rzecz Skarbu Państwa – Urzędu Skarbowego, korzyści majątkowych przyjętych przez komitety wbrew warunkom z art. 83d ordynacji. Sąd zwraca uwagę, że chodzi o korzyści zużyte na cele wyborcze; przepadek równowartości korzyści następuje więc kosztem majątku pełnomocników. Jednocześnie podlegają oni karze grzywny za wykroczenie. O nadmiernej surowości tego unormowania świadczy porównanie z art. 44 § 4 kodeksu karnego, który uzależnia obowiązek uiszczenia równowartości przedmiotów podlegających przepadkowi od świadomego spowodowania niemożności orzeczenia przepadku przedmiotów. W ocenie sądu regulacja zawarta w art. 84d ust. 1 ordynacji dyskryminuje pełnomocników finansowych komitetów wyborczych. Oznacza to naruszenie art. 32 a także art. 46 i 64 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunał Konstytucyjnego z 4 grudnia 2003 r. rozpoznanie przedstawionych pytań prawnych zostało połączone pod wspólną sygnaturą akt P 20/03.

2. W piśmie z 20 lutego 2004 r. Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że art. 83d ust. 3 ordynacji jest zgodny z art. 32 Konstytucji, art. 84a ust. 5 ordynacji nie jest niezgodny z art. 176 Konstytucji, art. 84d ordynacji jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator, powołując się na stenogramy sejmowe, przypomniał, że kwestionowane przepisy, wprowadzone do ordynacji ustawą z 26 lipca 2002 r., miały na celu stworzenie wspólnych i jednoznacznych przepisów samorządowego prawa wyborczego, a także – „doprowadzenie do symetrii rozstrzygnięć w podobnych kwestiach z Ordynacją wyborczą do Sejmu i Senatu. Skuteczna kontrola finansowania wyborów miała służyć zwalczaniu zjawisk korupcyjnych w sferze życia społecznego”.

Kwestionowany art. 83d ust. 3 ordynacji, dopuszczający wpłaty jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, jest odpowiednikiem art. 113 ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Zbliżone rozwiązanie prawne zawiera też ustawa o wyborze Prezydenta RP. Także bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta odbywają się z zastosowaniem ordynacji, w tym kwestionowanego art. 83d. Oznacza to dążenie ustawodawcy do ujednolicenia norm prawnych dotyczących finansowania wszystkich kampanii wyborczych. Przyjęcie zasady, że wpłata od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego może nastąpić jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą ma na celu ułatwienie ewidencjonowania i umożliwienie późniejszej kontroli operacji finansowej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wielość instytucji finansowych w Polsce i dostępność ich usług sprzeciwiają się uznaniu, że wymaganie wprowadzone w kwestionowanym przepisie stanowi dla niektórych obywateli przeszkodę do udziału w finansowaniu komitetu wyborczego. Na pewno nie można mówić o dyskryminacji. Tym samym art. 83d ust. 3 nie koliduje z art. 32 Konstytucji.

Także drugi z kwestionowanych przepisów, art. 84a ust. 5 ordynacji, jest odpowiednikiem unormowań zawartych w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz w ustawie o wyborze Prezydenta RP. Chodzi o odwołanie do sądu od decyzji komisarza wyborczego o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Orzeczenie sądu jest ostateczne; nie przysługuje od niego środek prawny. Oceniając art. 84a ust. 5 ordynacji z punktu widzenia wyrażonej w art. 176 Konstytucji zasady dwuinstancyjności, Prokurator podkreślił, że – zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – zasada ta odnosi się tylko do postępowań sądowych, tj. do spraw przekazanych do właściwości sądów i rozpoznawanych od początku przez sądy. Art. 176 Konstytucji nie ma więc zastosowania do postępowania, które – stosownie do ordynacji – toczy się najpierw przed komisarzem wyborczym.

Odnosząc się do zarzutów kierowanych pod adresem art. 84d ordynacji, przepisu regulującego przepadek korzyści majątkowej, Prokurator znów podkreślił zbieżność tego rozwiązania z przyjętymi w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu i w ustawie o wyborze Prezydenta RP. Jednocześnie powołał przykłady ustaw równie represyjnych, w szczególności zwrócił uwagę na znowelizowane przepisy kodeksu karnego. Obecnie art. 45 § 1 k.k. przewiduje obligatoryjny przepadek korzyści majątkowej osiągniętej chociażby pośrednio z przestępstwa albo równowartości takiej korzyści. Zdaniem Prokuratora Generalnego, samo porównanie treści art. 84d ordynacji z obecnym brzmieniem art. 45 k.k. pozwala zakwestionować tezę o nadmiernej represyjności przepisu ordynacji.

Prokurator nie uznał też, by wprowadzenie tego przepisu do polskiego systemu prawnego nastąpiło z naruszeniem zasad przyzwoitej legislacji. Wprawdzie przepis ten formalnie wszedł w życie z dniem ogłoszenia (10 sierpnia 2002 r.), jednak praktycznie – ze względu na czas trwania kampanii wyborczej – nie mógł od razu wywoływać skutków prawnych. Kampania wyborcza

rozpoczęła się bowiem dopiero po zarządzeniu wyborów, co nastąpiło rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 21 sierpnia 2002 r., opublikowanym 27 sierpnia 2002 r. W konsekwencji, „faktyczne” wejście w życie kwestionowanego przepisu nastąpiło 17 dni po jego opublikowaniu. Ponieważ ustawowy „standard” *vacatio legis* wynosi 14 dni, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji jest nieuzasadniony.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 2 lipca 2004 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 83d ust. 3 oraz art. 84d ordynacji są zgodne z art. 2 i 32 Konstytucji, a art. 84a ust. 5 ordynacji nie jest niezgodny z art. 176 Konstytucji. Marszałek podkreślił na wstępie, że kwestionowane przepisy, wprowadzone w 2002 r., są wyrazem dążenia do ujednolicenia rozwiązań przyjętych we wszystkich ustawach regulujących wybory, a ponadto mają na celu stworzenie spójnej koncepcji legislacyjnej zmierzającej do wyeliminowania działań korupcyjnych w tym obszarze życia społecznego.

Marszałek przyznał, że sankcja przepadku korzyści lub jej równowartości jest sankcją surową, jednak – ponieważ chodzi tu o „bardzo ważne” działanie wbrew prawu wyborczemu – nie można uznać, by sankcja ta była nieproporcjonalna do przewidzianej w kodeksie karnym. Porównując przepadek uregulowany w ordynacji z przepisami kodeksu karnego o przepadku (art. 44 i 45) Marszałek stwierdził, że kwestionowany przepis ordynacji nie jest nadmiernie represyjny i – w związku z tym – nie narusza art. 2 i 32 Konstytucji. Okoliczność, że nie zachowano *vacatio legis*, także nie świadczy o naruszeniu Konstytucji. Chociaż bowiem ustawa zmieniająca ordynację weszła w życie z dniem jej ogłoszenia (10 sierpnia 2002 r.), to – ze względu na datę ogłoszenia kampanii wyborczej (27 sierpnia 2002 r.) – faktycznie zaistniał 17-dniowy okres na zapoznanie się z nowymi przepisami. W związku z tym nie sposób mówić o nieświadomym działaniu pełnomocników finansowych.

Nietrafny, zdaniem Marszałka Sejmu, jest również zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa przez wprowadzenie w art. 83d ust. 3 ordynacji wymogu, by wpłaty były dokonywane czekiem, przelewem albo kartą płatniczą. Osoby dysponujące środkami na poparcie komitetów wyborczych dysponują bowiem jednocześnie powszechną dziś możliwością korzystania z odpowiednich form przekazywania środków pieniężnych. Poza tym przewidziany w ustawie sposób ich przekazywania jest konieczny ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wreszcie, w ocenie Marszałka Sejmu, nie jest uzasadniony zarzut kierowany pod adresem art. 84a ust. 5 ordynacji. Przepis ten, mimo że przewiduje tylko jedną instancję odwoławczą od postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego, nie narusza art. 176 Konstytucji, gdyż zasada dwuinstancyjności wyrażona w tym ostatnim przepisie odnosi się wyłącznie do postępowań sądowych *sensu stricto*.

II

W rozprawie, która odbyła się 5 lipca 2004 r., uczestniczyli umocowani przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Wobec nieobecności przedstawicieli sądów, których pytania prawne zainicjowały postępowanie, sędzia sprawozdawca zaprezentowała podstawowe tezy zawarte w ich pisemnych wystąpieniach. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali swe stanowiska wyrażone na piśmie, podkreślając spójność regulacji prawa wyborczego, do jakiej doprowadziła kwestionowana zmiana przepisów z 2002 r. Celem nowych przepisów było zapobieżenie patologiom występującym przy finansowaniu kampanii wyborczej. Przedstawiciel Sejmu przeciwstawiając się tezie o nadmiernej represyjności przepadku wyraził przekonanie, że sąd orzekając przepadek będzie brał pod uwagę wszystkie okoliczności, także nieumyślność działania. Na pytanie sędziego Trybunału o podmiot obciążony obowiązkiem zwrotu korzyści uzyskanej z naruszeniem przepisów ustawy, przedstawiciel Sejmu wskazał

członków komitetu wyborców, którzy odpowiadają solidarnie, i pełnomocnika finansowego. Wyraził też przekonanie, że przepadek korzyści następuje z chwilą wpłaty środków na konto komitetu.

W końcowych wystąpieniach obecni na rozprawie uczestnicy postępowania wnieśli o orzeczenie, że kwestionowane przepisy nie naruszają Konstytucji.

Zamykając rozprawę przewodniczący składu orzekającego poinformował, że ogłoszenie wyroku nastąpi 13 lipca 2004 r. o godzinie 14.

III

1. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

W pierwszej kolejności należy wyraźnie określić przedmiot i zakres kontroli konstytucyjnej. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem kontroli są art. 83d ust. 3, art. 84a ust. 5 oraz art. 84d ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Przepisy te zostały wskazane w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Koszalinie. Sąd Okręgowy w Łodzi Ośrodek Zamiejscowy w Sieradzu zakwestionował tylko art. 84d ust. 1 zdanie drugie ordynacji, a zatem nie rozszerzył zakresu kontroli. Rozważenia wymaga natomiast ustalenie wzorców kontroli konstytucyjnej. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, pytanie Sądu Okręgowego w Łodzi w ogóle ich nie wskazuje; z treści uzasadnienia można wnosić, że sąd dopatruje się naruszenia art. 32, art. 46 i art. 64 (bez wskazania ustępu) Konstytucji. Pytanie sądu w Koszalinie precyzuje wzorce kontroli konstytucyjnej, wskazując art. 2, art. 32 i art. 176 Konstytucji. Uwzględniając wszystkie sygnalizowane przez sądy wątpliwości Trybunał Konstytucyjny uznał, że badaniu trzeba poddać kolejno:

- zgodność art. 83d ust. 3 z art. 32 Konstytucji (pkt 2),
- art. 84a ust. 5 z art. 176 Konstytucji (pkt 3)
- art. 84d z art. 2, art. 32, art. 46 i art. 64 Konstytucji (pkt 4, 5).

Wskazane przepisy w pewnym zakresie zostały zmodyfikowane ustawą z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 1055). Wprowadzona nowelizacja nie zmienia jednak w sposób istotny treści kwestionowanych przepisów i na pewno nie wpływa na aktualność pytań prawnych skierowanych do Trybunału. Nie ulega wątpliwości, że sprawy, na których tle pytania sformułowano, będą rozstrzygnięte na podstawie stanu prawnego sprzed zmian. Wystarczy zatem zasygnalizować ich kierunek w uzasadnieniu.

Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zarzutów Trybunał Konstytucyjny uważa jednak za konieczne odniesienie się do założeń legislacyjnych ustawy z 26 lipca 2002 r., która wprowadziła do ordynacji kwestionowane przepisy. Prokurator Generalny akcentuje dążenie ustawodawcy do ujednolicenia zasad wyborczych do władz samorządu terytorialnego z zasadami przyjętymi w ustawach regulujących wybory najwyższych władz państwowych (Sejm, Senat, Prezydent RP). W przypadku każdego z kwestionowanych przepisów Prokurator wskazuje jego odpowiednik w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz w ustawie o wyborze Prezydenta RP. Zdaniem Trybunału powoływany przez Prokuratora Generalnego argument nie do końca jest przekonujący. Wydaje się, że z natury wyborów wynika konieczność zróżnicowania; inaczej wyglądają wybory władz centralnych i lokalnych. Zróżnicowanie to znajduje zresztą wyraz w przepisach dotyczących komitetów wyborczych. W kampanii do Sejmu i Senatu mogą być one powoływane przez partie polityczne, koalicje partii oraz przez obywateli w liczbie co najmniej 15 (art. 95 i art. 98 ust. 1 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej). W wyborach samorządowych natomiast komitet może być powołany także przez stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz przez obywateli, w liczbie co najmniej 5 (art. 64a i art. 64f ordynacji). Już z porównania zdolności tworzenia komitetów wyborczych wynika, że

organizacja wyborów ogólnopolskich jest bardziej profesjonalna, a ewentualni donatorzy reprezentują z reguły dość wysoki poziom materialny i duże obciążenie ekonomiczne i finansowe. W kampanii ścierają się najpotężniejsze partie dysponujące własnym aparatem urzędniczym. Inaczej wygląda kampania wyborcza do rad gmin, rad powiatowych czy nawet – sejmików wojewódzkich. Tu często konkurują ze sobą drobne organizacje lokalne, powoływane do życia *ad hoc*, dla wsparcia kandydata reprezentującego interesy mieszkańców osiedla, dzielnicy czy tzw. kolonii. Nie wydaje się więc uzasadnione stawianie identycznych wymagań komitetom wyborczym w kampanii samorządowej i komitetom wspierającym kandydatów do Sejmu, Senatu czy na stanowisko Prezydenta RP. Wydaje się, że całkowite ujednolicenie zasad wyborczych, niezależnie od szczebla władzy, nie służy budowaniu państwa obywatelskiego, w którym jak największa część społeczeństwa aktywnie uczestniczy w życiu publicznym. Zdaniem Trybunału okoliczność, że rozwiązania analogiczne do kwestionowanych w niniejszej sprawie obowiązują w wyborach do władz państwowych, nie ma istotnego znaczenia dla oceny zgodności z Konstytucją kontrolowanych przepisów ordynacji.

2. Pierwszy z kwestionowanych przepisów, art. 83d ust. 3 ordynacji stanowi: „Wpłata od osoby fizycznej może być dokonywana na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą”. 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.

Na podstawie analizowanego obecnie art. 83d można ustalić mechanizm dokonywania wpłat na rzecz komitetów wyborczych, przynajmniej gdy chodzi o wspierające kampanię osoby fizyczne. Ustawodawca założył w tym przypadku finansowanie bezgotówkowe: na specjalne konto bankowe komitetu wyborczego mogą wpływać wyłącznie środki z kont bankowych. Wynikają z tego dwa istotne dla sprawy wnioski. Po pierwsze, osoba fizyczna nieposiadająca konta nie może wesprzeć kampanii wyborczej wybranego komitetu. Po drugie, banki, aby wywiązać się ze swych obowiązków umownych, nie powinny przyjmować wpłat gotówkowych od osób fizycznych. W niniejszym punkcie rozważań Trybunał Konstytucyjny zajmował się tylko pierwszym z wniosków.

W ocenie Sądu Okręgowego w Koszalinie, rozwiązanie prawne przyjęte w art. 83d ust. 3 ordynacji wprowadza sprzeczne z art. 32 Konstytucji różnicowanie obywateli; kampanię wyborczą mogą wspierać finansowo tylko ci, którzy posiadają konta bankowe. Sąd rozwija tę myśl podkreślając, że nieposiadanie konta wynika często z braku stałych dochodów, spowodowanego głównie bezrobociem, a także z braku edukacji ekonomicznej. Trybunał Konstytucyjny dostrzega podkreślone przez sąd konsekwencje wymagania zawartego w art. 83d ust. 3 ordynacji: skutkiem jest niewątpliwie wyeliminowanie określonej grupy obywateli z kręgu

potencjalnych sponsorów kampanii wyborczej, a w każdym razie istotne ograniczenie możliwości znalezienia się w tym kręgu.

Cel kwestionowanego przepisu, na co zwrócił uwagę Prokurator Generalny, jest oczywisty. Chodzi o utrwalenie operacji finansowej za pomocą dowodów materialnych, co pozwala zarówno na bieżące ewidencjonowanie wpływów, jak i skuteczną kontrolę prawidłowości finansowania kampanii wyborczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie klarowności, przejrzystości w tym zakresie stanowi warunek konieczny wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Przedstawiony argument nie usprawiedliwia ewentualnego naruszenia zasady równości wobec prawa. Stanowi jednak dobry punkt wyjścia do oceny kwestionowanego przepisu. Okazuje się bowiem, że pewien poziom „trudności technicznych” przy dokonywaniu wpłaty na komitet wyborczy jest niezbędny. Stworzenie wiarygodnych, obiektywnych dowodów co do tożsamości podmiotu wspierającego kampanię i sumy, którą konkretna osoba na ten cel przeznaczyła, nie byłoby możliwe bez wprowadzenia czynnika zewnętrznego (spoza danego komitetu wyborczego), np. notarialnego potwierdzania wpłat czy dokonywania ich w obecności mężów zaufania. Wydaje się, że z tego punktu widzenia wymaganie wynikające z art. 83d ust. 3 ordynacji jest stosunkowo najmniej uciążliwe. Decyduje o tym duża dostępność usług bankowych.

Najważniejsze z punktu widzenia konstytucyjności art. 83d ust. 3 ordynacji jest jednak wyjaśnienie natury ograniczenia wypływającego 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.

3. Drugim z poddanych kontroli przepisów jest art. 84a ust. 5 ordynacji. Cały przepis art. 84a reguluje rozpatrywanie sprawozdań finansowych składanych przez komitety wyborcze. Dla pełnego obrazu sytuacji trzeba sięgnąć do art. 84 ordynacji, który nakłada na pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego obowiązek przedłożenia sprawozdania finansowego odpowiedniemu organowi. Sprawozdanie powinno zawierać, m.in. „imienny wykaz wpłat od osób fizycznych” (art. 84 ust. 2, *in fine*). Organ, któremu przedłożono sprawozdanie, może je przyjąć bez zastrzeżeń, przyjąć, wskazując uchybienia, albo odrzucić sprawozdanie (art. 84a ust. 1). Organ odrzuca sprawozdanie, gdy stwierdzi m.in. „naruszenie przepisu 83d”, a więc stwierdzi, że wpłat na konto komitetu wyborczego dokonano w inny sposób niż czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Kwestionowany ustęp 5 art. 84a przewiduje możliwość odwołania od postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego. Odwołanie przysługuje pełnomocnikowi finansowemu, odpowiednio: do sądu okręgowego, gdy organem rozpatrującym sprawozdanie był komisarz wyborczy i do Sądu Najwyższego, gdy organem tym była Państwowa Komisja Wyborcza. Postępowanie toczy się w trybie nieprocesowym. Jak wynika z przepisów, orzeczenia wydane przez sądy po rozpoznaniu odwołania są ostateczne. Kwestionowany art. 84a ust. 5 ordynacji, odnoszący się do odwołań składanych w sądzie okręgowym stanowi w ostatnim zdaniu: „Od orzeczenia sądu okręgowego nie przysługuje środek prawny”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wyłączenie środka odwoławczego dotyczy postępowania w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego, a nie w sprawie orzeczenia sankcji w postaci przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści uzyskanych przez komitet wyborczy niezgodnie z prawem. Są to, jak wynika z przepisów ordynacji, dwa odrębne postępowania: pierwsze, przewidziane w art. 84a ust. 5, toczy się przed sądem okręgowym na skutek odwołania pełnomocnika finansowego od postanowienia komisarza wyborczego, drugie, przewidziane w art. 84d ust. 3, toczy się przed sądem okręgowym na skutek wniosku komisarza wyborczego o orzeczenie przez sąd przepadku. Od razu wypada odnotować, że art. 84d ordynacji nie zawiera postanowienia, które wyłączałoby odwołanie od orzeczenia sądu orzekającego przepadek korzyści majątkowej, zapadłego w pierwszej instancji.

Jak wynika z powyższych ustaleń, procedura kontrolowania sprawozdań finansowych ma charakter mieszany; rozpoczyna ją postanowienie organu właściwego do oceny sprawozdania (komisarza wyborczego albo Państwowej Komisji Wyborczej), a instancją odwoławczą jest sąd okręgowy (ewentualnie Sąd Najwyższy). W tego rodzaju postępowaniach, co słusznie zauważył Prokurator Generalny, nie ma zastosowania wyrażone w art. 176 Konstytucji wymaganie dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Takie stanowisko zostało utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyrokach zawierających ocenę postępowań dyscyplinarnych, które przewidują sądową, jednoinstancyjną kontrolę orzeczeń organów dyscyplinarnych, tworzonych przez korporacje zawodowe (np. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; K. 22/00, OTK ZU nr 3/2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165). W uzasadnieniu wyroku z 27 lutego 2001 r. (K 22/00) Trybunał stwierdził, że „przyjęcie koncepcji, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli w toku postępowania odwoławczego prawidłowości postępowania dyscyplinarnego (...) gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami korporacji zawodowej” (s. 271-272). Skoro jednoinstancyjna kontrola sądowa orzeczeń dyscyplinarnych, zawierających rozstrzygnięcia o winie i karze, czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym, tym bardziej jest ona wystarczająca w przypadku kontroli postanowień komisarzy wyborczych oceniających sprawozdania finansowe. Trybunał zwraca uwagę, że wymaganie dwuinstancyjnego postępowania sądowego w przypadku, gdy postanowienie podejmuje organ pozasądowy, w istocie oznaczałoby dwustopniową kontrolę sądową, której Konstytucja nie gwarantuje. W konsekwencji należy uznać, że wymaganie dwuinstancyjności dotyczy tylko postępowań sądowych, tj. takich, w których organem właściwym do rozpoznania sprawy od początku jest sąd. W postępowaniach o mieszanym charakterze, jak w niniejszym przypadku, jednoinstancyjna kontrola sądowa, odpowiada standardom konstytucyjnym.

4. Trzeci z kwestionowanych przepisów, art. 84d ordynacji, w ust. 1 określa sankcję wystąpienia jednego z naruszeń wskazanych w art. 84a ust. 3, a kolejne ustępy określają tryb jej realizacji. Zgodnie z art. 84d ust. 1 „Korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona przepadkowi podlega jej równowartość”. Przedmiotem wątpliwości sądu w Sieradzu jest tylko treść cytowanego ust. 1 zdanie drugie. Jednak sąd w Koszalinie podaje w wątpliwość cały przepis art. 84d ordynacji, co zmusza do oceny wszystkich jego ustępów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, badanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu musi przebiegać dwuetapowo. W pierwszej kolejności należy ustalić precyzyjnie mechanizm orzekania przepadku, biorąc pod uwagę nie tylko postanowienia art. 84d ordynacji, ale także innych przepisów tejże ustawy. Następnie zaś należy skonfrontować ten mechanizm ze standardami konstytucyjnymi powołanymi jako wzorce kontroli.

Przewidziany w art. 84d ust. 1 przepadek trzeba powiązać przede wszystkim z opisaną wyżej regulacją rozpatrywania sprawozdań finansowych. Według tego przepisu, do orzeczenia przepadku może dojść bowiem dopiero wtedy, gdy komitet wyborczy przyjął korzyści

majątkowe z naruszeniem przepisów ustawy. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że przyczyny odrzucenia sprawozdania finansowego są bardzo zróżnicowane: chodzi o:

- a) przekroczenie ram czasowych gromadzenia środków na kampanię wyborczą (art. 83),
 - b) przekroczenie ustawowego limitu wydatków na jej prowadzenie (art. 83e),
 - c) przekazywanie środków między komitetami wyborczymi (art. 83b),
 - d) przyjmowanie środków od podmiotów, które nie mogą finansować kampanii (art. 83c),
- oraz przyjmowanie ich niezgodnie z opisany wyżej art. 83d ordynacji.

Niektóre z tych naruszeń w sposób oczywisty zakładają świadome działanie osób fizycznych, prowadzących kampanię wyborczą (przypadki a, b). Wśród naruszeń są jednak i takie, które – jak zostanie to dalej wyjaśnione – mogą wystąpić nawet bez wiedzy tych osób. Sankcja przewidziana w art. 84d dotyczy wszystkich przypadków naruszeń wyliczonych w art. 84a ust. 1 pkt 3, gdyż każde z nich stanowi samoistną podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego. Na tym etapie rozważań można pominąć procedurę przyjmowania tychże sprawozdań i ich oceny. Należy założyć, że w momencie gdy organ występuje do sądu o orzeczenie przepadku korzyści lub jej równowartości sprawa prawidłowości sprawozdania finansowego jest już rozstrzygnięta, a ściślej – zostało ono ostatecznie odrzucone przez sąd, będący instancją odwoławczą od decyzji komisarza wyborczego. Tak więc organ, któremu przedłożono „nieprawidłowe” sprawozdanie występuje do sądu o orzeczenie przepadku korzyści majątkowej (art. 84 ust. 3). Organ kieruje wniosek do sądu okręgowego, właściwego ze względu na swą siedzibę (art. 84d ust. 2). Do postępowania w sprawie przepadku stosuje się przepisy o postępowaniu nieprocesowym (art. 84d ust. 4).

Na etapie opisu mechanizmu przepadku Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne odnotowanie, że w przepisach brak wskazania, kto ponosi odpowiedzialność za naruszenia zasad finansowania, które wystąpiły w toku kampanii wyborczej i – w konsekwencji – kogo obciąży przepadek korzyści. Zdaniem Trybunału, przy rozważaniu tej kwestii trzeba przede wszystkim rozróżnić dwie sytuacje, w zależności od podmiotu tworzącego komitet wyborczy.

W pierwszej sytuacji należy założyć, że komitet wyborczy został utworzony przez partię (koalicję partii) lub stowarzyszenie czy organizację społeczną, zwykle posiadające osobowość prawną (są to przynajmniej ułomne osoby prawne). W takim przypadku odpowiedzialność majątkowa za przyjęcie korzyści z naruszeniem przepisów rysuje się jasno; zawsze odpowiada osoba prawna. Odrzucenie sprawozdania skutkuje więc obciążeniem konta tego podmiotu (partii, stowarzyszenia), w zasadzie niezależnie od tego, czy pozostały na nim środki stanowiące nadwyżkę nad wydatkami na kampanię wyborczą. Jeśli nadwyżki nie ma, realizacja sankcji w postaci przepadku równowartości powinna ograniczyć się do egzekucji z majątku osoby prawnej. Trybunał Konstytucyjny ocenia, że mechanizm przepadku przewidziany w ordynacji został stworzony właśnie z myślą o komitetach wyborczych tworzonych przez partie. Ustawodawca nie dostrzegł, jak się wydaje, drugiej możliwości.

W drugiej sytuacji, komitet wyborczy utworzony jest przez kilku, wystarczy pięciu, obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. W tym przypadku realizacja sankcji z art. 84d ordynacji nie jest już tak oczywista.

Znów trzeba wyróżnić dwa stany faktyczne. Pierwszy zachodzi, gdy na koncie komitetu wyborczego, po zakończeniu kampanii, pozostała nadwyżka finansowa. Rozwiązanie wydaje się dość proste: w takiej sytuacji przepadek korzyści nieużytych obciąża rachunek komitetu. Jednak i w tej sytuacji pojawia się komplikacja. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 83f ordynacji – nadwyżkę środków pozyskanych na kampanię wyborczą komitet wyborczy partii politycznej przekazuje na konto wyborcze tej partii (ust. 1), a komitety utworzone przez organizacje społeczne lub obywateli przekazują ją na rzecz instytucji charytatywnych (ust. 3). Informację o tym fakcie pełnomocnik finansowy podaje do wiadomości publicznej. Stosownie do art. 202i ust. 1 ordynacji, zaniechanie przekazania nadwyżki na cele charytatywne we wskazanym terminie stanowi wykroczenie pełnomocnika finansowego i pociąga za sobą jego

odpowiedzialność. Zestawienie tego unormowania z zasadą dotyczącą przypadku rodzi pytanie o przedmiot przypadku w sytuacji, gdy okazało się, że nadwyżka środków przekazanych na cele charytatywne została uzyskana w sposób niezgodny z ustawą. Warto odnotować, że analogiczne do ocenianego rozwiązanie prawne dotyczące przypadku korzyści lub jej równowartości, przyjęte w art. 87f ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zostało poddane krytyce, właśnie ze względu na brak wskazania, jaka korzyść miałaby podlegać przypadkowi. Obowiązek przekazania nadwyżki środków na cele charytatywne z jednej strony, z drugiej – założenie przypadku w sytuacji, gdy środki zostały zużyte, uzasadniają twierdzenie, że „przepis art. 87f ust. 1 u.o.w.p. jest po prostu niewykonalny” (S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 200). Pozostawiając na razie kwestię braku spójności unormowania losów nadwyżki, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasadniczy problem pojawia się wtedy, gdy na koncie obywatelskiego komitetu wyborców brak środków, a zatem – wszystkie zgromadzone na nim pieniądze zostały wydatkowane na kampanię wyborczą. Już w tym miejscu wypada bowiem podkreślić, że przesłanką przypadku równowartości korzyści – stosownie do art. 84d ordynacji – jest sam fakt uzyskania ich z naruszeniem ustawy, nawet jeśli ich wydatkowanie było prawidłowe. Powstaje pytanie, kogo obciąża przypadek równowartości korzyści, skoro komitety wyborcze, o których mowa, nie mają osobowości prawnej, ani majątku, poza gromadzonym na kampanię.

Jeśli zatem środki komitetu obywatelskiego zostały zużyte, ciężar finansowy przypadku przewidzianego w kwestionowanym przepisie musi przejść na osoby fizyczne. Wobec braku normy prawnej wskazującej osobę odpowiedzialną, rysują się dwa kierunki rozumowania. Po pierwsze, można założyć, że przypadek dotyczy pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego. Miałoby to swoje uzasadnienie w postanowieniu art. 82a ust. 1 ordynacji, w myśl którego pełnomocnik finansowy jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową komitetu. Pojęcie „gospodarka finansowa” niewątpliwie trzeba ujmować szeroko, tj. nie tylko jako przestrzeganie zasad wynikających z ordynacji, ale także ogólnych reguł księgowości oraz zasad prawidłowej gospodarki. Za ich naruszenie pełnomocnik, zdaniem Trybunału, mógłby ponosić odpowiedzialność prawną (cywilną i karną) według zasad ogólnych. Trzeba jednak dodać od razu, że w dziale VII ordynacji, zawierającym przepisy karne, znalazło się kilka norm adresowanych wprost do pełnomocników finansowych. Art. 202f, dotyczący obowiązków związanych z gromadzeniem środków na kampanię wyborczą, przewiduje dwa wykroczenia pełnomocnika, a mianowicie: niedopełnienie obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym oraz niewprowadzenie do umowy z bankiem zastrzeżenia dotyczącego formy wpłat na kampanię wyborczą (czek, przelew, karta płatnicza). Ustawodawca słusznie przyjął więc w tym przepisie, że jeśli pełnomocnik założył konto bankowe i w umowie zobowiązał bank do określonego postępowania, wykonał swe obowiązki. Według przepisów karnych ordynacji, pełnomocnik finansowy nie popełnia wykroczenia, gdy, np. bank – wbrew umowie – przyjmuje wpłaty gotówkowe. Powstaje pytanie, czy w takiej sytuacji pełnomocnik może odpowiadać na podstawie art. 84d ust. 1 ordynacji. Jeśli odrzucimy tę możliwość, w grę wchodzi drugi kierunek interpretacji, tzn. uznanie, że przypadek równowartości korzyści dotyczy wszystkich członków komitetu wyborczego. Podstawą prawną takiego rozumowania jest przede wszystkim art. 64k ordynacji, zgodnie z którym „Odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe:

- 1) komitetu wyborczego partii politycznej albo organizacji ponosi partia polityczna albo organizacja, która powołała komitet wyborczy,
- 2) koalicyjnego komitetu wyborczego partii politycznych ponoszą solidarnie partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej,
- 3) komitetu wyborczego wyborców ponoszą solidarnie osoby wchodzące w skład komitetu”.

Punkt 3 cytowanego przepisu nie rozstrzyga jednak problemu, gdyż w art. 84d ordynacji brak wskazania, że wpłata równowartości korzyści majątkowej stanowi zobowiązanie majątkowe komitetu wyborczego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że konstruując mechanizm przepadku ustawodawca nie rozstrzygnął, która z norm jest decydująca przy oznaczaniu podmiotu dotkniętego przepadkiem czy art. 82a ust. 1, wskazujący na pełnomocnika finansowego, czy art. 64k, wskazujący na członków komitetu wyborczego. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia tej kwestii w praktyce powoduje zróżnicowanie orzecznictwa. Jak wynika ze stanów faktycznych, na których tle zostały sformułowane pytania prawne, w jednych przypadkach Skarb Państwa kieruje wniosek o przepadek przeciwko członkom komitetu wyborczego, żądając, by sąd zasądził od nich solidarnie równowartość korzyści (tak w sprawie koszalińskiej), w innych – jako uczestnik postępowania w sprawie o orzeczenie przepadku wskazywany jest sam pełnomocnik finansowy (tak w sprawie sieradzkiej).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w opisie mechanizmu przewidzianego w art. 84d ordynacji istotne znaczenie ma też analiza natury prawnej przepadku i trybu orzekania o nim. Punktem wyjścia musi być sformułowanie ustawy „korzyści majątkowe (...) podlegają przepadkowi” oraz „przepadkowi podlega jej równowartość”. Trybunał podkreśla, że użycie w obu przypadkach trybu oznajmującego „podlega przepadkowi” oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa. Innymi słowy: przepadek następuje *ex lege*. Z kolei tego rodzaju sankcja, występująca z mocy samego prawa, działa na ogół *ex tunc*, to jest – w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego. W sytuacjach gdy ustawodawca przewiduje wystąpienie określonych skutków prawnych z mocy samego prawa, rola sądu orzekającego sprowadza się do stwierdzenia, że ziszczyły się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku. Orzeczenie sądu ma charakter deklaracyjny. Tak jest np. w przypadku stwierdzenia nieważności czynności prawnej, stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie, stwierdzenia nabycia spadku. Z tego punktu widzenia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca prawidłowo dobrał tryb orzekania – jest nim postępowanie nieprocesowe. Sankcja przepadku ma charakter obligatoryjny i jej orzeczenie nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych okoliczności, poza odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego. O ile jednak tryb ten jest odpowiedni do stwierdzenia, że – z mocy samego prawa – wystąpił przepadek korzyści lub jej równowartości, o tyle jest on całkowicie nieadekwatny do orzekania o tym, kogo obciąży obowiązek zwrotu Skarbowi Państwa równowartości, z czyjego majątku będzie ewentualnie prowadzona egzekucja tejże sumy. W ustawie nie tylko brak wskazania podmiotu odpowiedzialnego, o czym już wyżej była mowa, ale ponadto całkowicie pominięto w niej etap dochodzenia należnego Państwu roszczenia. Słusznie w literaturze zwrócono uwagę, że kwestia zwrotu równowartości korzyści to proces o prawa majątkowe (S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, s. 191). Wyraźnie zarysowane są strony procesu posiadające sprzeczne interesy majątkowe: Skarb Państwa i członkowie komitetu wyborczego, ewentualnie jego pełnomocnik finansowy. Przewidziane w art. 84d ordynacji postępowanie nieprocesowe, choć tak jak proces jest postępowaniem rozpoznawczym, nie służy rozstrzyganiu sporów majątkowych. Wśród cech charakterystycznych tego postępowania na plan pierwszy wysuwa się to, że „postępowanie nieprocesowe nie jest w zasadzie oparte na dwustronności” (Z. Świeboda [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1997, C.H. Beck, s. 211).

Opisując w dalszym ciągu mechanizm działania art. 84d ordynacji, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – jak można wnosić z samego faktu sformułowania pytań prawnych rozpatrywanych w niniejszej sprawie – oceniany przepis jest w praktyce podstawą roszczeń Skarbu Państwa skierowanych przeciwko konkretnym osobom fizycznym, czy to członkom komitetów wyborczych, czy to pełnomocnikom finansowym. W związku z tym, konieczne wydaje się podkreślenie, że – jak to Trybunał sygnalizował wyżej – do naruszeń prawa wyliczonych w art. 84a ust. 1 pkt 3 ordynacji, zwłaszcza zaś do naruszenia art. 83d, może

dojść bez jakichkolwiek działań członków komitetu wyborczego, a także pełnomocnika finansowego, a nawet – przy braku świadomości z ich strony. Sytuację taką można zilustrować przykładem. Załóżmy, że pełnomocnik uczynił zadość swym obowiązkom, tj. założył konto bankowe i w umowie z bankiem zawarł klauzulę dotyczącą wyłącznego charakteru wpłat przelewem, czekiem, kartą płatniczą. Ze względu na obligatoryjność gromadzenia środków na koncie bankowym pełnomocnik finansowy nie kontroluje bezpośrednio, w jaki sposób są dokonywane wpłaty. Mając informację o stanie konta bankowego działa w zaufaniu do banku i dysponuje zgromadzonymi środkami, nie wiedząc, w jaki sposób znalazły się one na koncie. Może się więc zdarzyć, że wydatkuje środki, które bank przyjął na konto komitetu wyborczego wbrew postanowieniu umowy. W tej sytuacji jednak brak podstaw do subiektywnego przypisania pełnomocnikowi finansowemu, czy – tym bardziej – członkom komitetu wyborczego, odpowiedzialności za przyjęcie wpłaty gotówkowej, dokonanej niezgodnie z art. 83d ust. 3.

5. Po przedstawieniu mechanizmu orzekania o przepadku można przejść do badania konstytucyjności art. 84d ordynacji. Zaprezentowane wyżej rozwiązanie prawne budzi wątpliwości sądów z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Jako wzorce wskazano art. 2, art. 32, art. 46 i art. 64 Konstytucji, przy czym wątpliwość co do zgodności z art. 2 ma swe źródło zarówno w nadmiernej – zdaniem sądu – represyjności przepisu, jak i niezachowaniu *vacatio legis*. Kwestionowany przepis wszedł bowiem w życie z dniem ogłoszenia Dziennika Ustaw, w którym opublikowano zmiany do ordynacji.

W ocenie Trybunału od razu można wyeliminować, jako wzorce nieadekwatne, art. 32 i 64 Konstytucji. Naruszenia art. 32 Sąd Okręgowy w Łodzi dopatruje się w tym, że pełnomocnik finansowy komitetu odpowiada zdecydowanie bardziej surowo niż skazani w procesie karnym; oznacza to dyskryminację. Trybunał zwraca uwagę, że stopniowanie sankcji, odpowiednio do czynu, jest nieodłącznie związane z odpowiedzialnością o charakterze prawnym, zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i karnego. Nawet gdyby w rzeczywistości okazało się, że sankcja przewidziana w art. 84d ordynacji jest surowsza niż sankcje przewidziane w kodeksie karnym, nie może to być traktowane jako sprzeczne z Konstytucją różnicowanie obywateli. Rzecz leży zatem nie w porównywaniu surowości sankcji, przy których kształtowaniu ustawodawca korzysta z pewnej swobody, lecz w zbadaniu, czy dolegliwość przewidziana w kwestionowanym przepisie odpowiada standardom konstytucyjnym. Podobna argumentacja nakazuje odrzucenie jako wzorca kontroli art. 64 Konstytucji. Jest oczywiste, że wykonanie sankcji w postaci przepadku korzyści majątkowej stanowi uszczerbek majątkowy dla osoby odpowiedzialnej. Jednak wówczas, gdy orzeczono ją na podstawie obowiązującego prawa, w zgodzie z Konstytucją, nie można oceniać tego uszczerbku na płaszczyźnie ochrony własności. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że analiza kwestionowanego art. 84d ordynacji wyczerpuje się w ocenie tego przepisu z punktu widzenia art. 2 i art. 46 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że od czasów starożytnych w europejskich porządkach prawnych obecna jest myśl, że korzyści majątkowe uzyskane sprzecznie z prawem (*lucrum inhonestum vel illicitum*) nie korzystają z ochrony. Myśl ta przejawia się w unormowaniu różnych instytucji prawnych, jak choćby w kształcie odpowiedzialności odszkodowawczej, która nigdy nie obejmuje składników majątkowych nabytych przez poszkodowanego na skutek działań nielegalnych. Jej wyrazem jest także instytucja przepadku świadczenia, przedmiotu, korzyści majątkowej, przewidziana w wielu przepisach obowiązującego prawa. Wbrew sugestii płynącej z uzasadnień pytań prawnych, nie zawsze jest on środkiem represji karnej. Wspólną myślą leżącą u podstaw wszystkich unormowań przewidujących przepadek jest niedopuszczenie do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z prawem; chodzi o to, by działania naruszające prawo nie stały się źródłem korzyści, czy też

inaczej – by działania te nie były opłacalne dla podmiotów nieprzestrzegających przepisów. Taka *ratio legis* wynika zarówno z regulacji prawa karnego, jak i cywilnego. Przykładowo, zgodnie z art. 44 § 1 k.k. „sąd orzeka przepadek przedmiotów majątkowych pochodzących bezpośrednio z przestępstwa”, a art. 45 § 1 k.k. przewiduje obligatoryjny przepadek korzyści majątkowej osiągniętej chociażby pośrednio z przestępstwa albo równowartości takiej korzyści. Obowiązujący kodeks karny traktuje przepadek rzeczy, korzyści majątkowej lub ich równowartości jako jeden z tzw. środków karnych. Przepadek świadczenia przewidziany w art. 412 k.c. ma natomiast charakter fakultatywny i dotyczy świadczenia w sytuacji, gdy „świadczenie to zostało świadomie spełnione w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę lub w celu niegodziwym”. Ustawa przewiduje także przepadek wartości świadczenia, gdy samo świadczenie zostało zużyte lub utracone. O przypadku orzeka sąd na skutek powództwa Skarbu Państwa (ewentualnie zgłoszenia interwencji głównej). Trybunał pomija prezentację historycznych źródeł instytucji przewidzianej w art. 412 k.c. (tzw. *condictio ob turpem vel iniustam causam*), gdyż nie jest to potrzebne dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Treść cytowanych przepisów prawa karnego i cywilnego potwierdza, że celem wprowadzenia przypadku jest odebranie bezprawnie uzyskanej korzyści majątkowej. Wspólna *ratio legis* regulacji to zapobieżenie sytuacji, w której sprawca mógłby się wzbogacić dzięki przestępstwu czy czynowi niedozwolonemu. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ta właśnie myśl legła też u podstaw ocenianego art. 84d ordynacji. Celem tego przepisu jest zapobieżenie bogaceniu się komitetów wyborczych dzięki gromadzeniu środków finansowych z naruszeniem prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sama zasada wprowadzona w ocenianym przepisie, tj. przepadek korzyści (jej równowartości) uzyskanej w sposób sprzeczny z prawem, nie może być kwestionowana. Przepadek dotyczy różnego rodzaju naruszeń, zarówno z przedmiotowego, jak i podmiotowego punktu widzenia. Przepisy zawarte w rozdziale 12a ordynacji, dotyczącym finansowania kampanii wyborczej, zawierają szereg wymagań co do gromadzenia i wydatkowania pieniędzy przez komitety wyborcze. Naruszenie któregośkolwiek z przepisów jest sankcjonowane odrzuceniem sprawozdania finansowego, a następnie – przypadkiem korzyści. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne, co do zasady, zasługuje na pełną aprobatę. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tylko tak konsekwentne unormowanie gwarantuje przejrzystość i legalność finansowania wyborów.

Inną kwestią jest natomiast sposób realizacji słusznej zasady, że korzyści uzyskane z naruszeniem ustawy podlegają przypadkowi. Z tego punktu widzenia, zdaniem Trybunału, oceniana regulacja nasuwa zasadnicze zastrzeżenia, w większości przedstawione powyżej, w toku prezentacji mechanizmu orzekania przypadku. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jednym z elementów składających się na wyrażoną art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego jest wymaganie przyzwoitej legislacji. Przedstawione wyżej mankamenty mechanizmu przypadku dowodzą, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że oceniana regulacja prawna jest przykładem złej legislacji. Unormowanie zawarte w art. 84d ordynacji zostało stworzone – jak się wydaje – z myślą o stosowaniu go w odniesieniu do jednej tylko kategorii podmiotów prawa, tj. partii politycznych i tworzonych przez nie komitetów wyborczych. Ordynacja dopuszcza jednak funkcjonowanie innego rodzaju komitetów, w tym – stworzonych przez obywateli *ad hoc*, na potrzeby kampanii wyborczej, bez oparcia w jakiegokolwiek trwałej strukturze prawnej. Oceniany sposób regulacji, wystarczający w sytuacji, gdy przepadek obciąża konto partii politycznej tworzącej komitet wyborczy, zawodzi w odniesieniu do wszystkich innych komitetów wyborczych, a zwłaszcza utworzonych przez obywateli. Właśnie ta ostatnia sytuacja w sposób wyraźny ujawnia braki i niekonsekwencje unormowania zawartego w art. 84d ordynacji. Ustawa w sposób niespójny normuje losy nadwyżki środków zgromadzonych na kampanię wyborczą (obowiązek przekazania na cel charytatywny – przepadek); nie rozstrzyga wprost natury przypadku (z mocy samego prawa w chwili wpłynięcia korzyści – z mocy orzeczenia sądu); przewiduje niewłaściwy tryb

postępowania sądowego, a w zasadzie – pomija w ogóle tryb dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przypadkiem. Ustawodawca nie dostrzegł, że w przypadku, gdy stan konta „obywatelskiego” komitetu wyborczego jest zerowy, niezbędne staje się obciążenie konkretnych podmiotów obowiązkiem zwrotu równowartości korzyści. Konsekwencją tego jest bodaj najpoważniejsze uchybienie, a mianowicie – brak jednoznacznego wskazania osób odpowiedzialnych majątkowo. Brak ten jest szczególnie trudny do zaakceptowania, gdy zważyć, że w świetle pisma złożonego w sprawie przez Marszałka Sejmu i ustnych wyjaśnień udzielonych na rozprawie przez przedstawiciela Sejmu, przypadek z art. 84d ordynacji jest traktowany jako sankcja karna. Nawet odrzucając represyjną funkcję przypadku i traktując go jako cywilnoprawny, obiektywnie istniejący obowiązek zwrotu korzyści uzyskanej z naruszeniem prawa, trzeba określić zasady rządzące tym obowiązkiem. Tymczasem ustawodawca ograniczył się do wprowadzenia sankcji przypadku, stwierdzanej przez sąd, pomijając całkowicie tryb dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa przeciwko konkretnym osobom fizycznym. Istniejący stan prawny jest przyczyną rozbieżności praktyki organów państwowych i orzecznictwa, czego najlepszym dowodem są stany faktyczne spraw, na tle których zostały sformułowane pytania prawne w niniejszej sprawie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, już sama możliwość wydawania na podstawie art. 84d ordynacji orzeczeń obciążających przypadkiem równowartości korzyści różne podmioty (w jednych przypadkach – członków komitetu wyborczego solidarnie, w innych – pełnomocnika finansowego) jest argumentem dostatecznie uzasadniającym tezę o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji. Świadczy to o niezgodności ocenianego przepisu z art. 2 Konstytucji.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że ustawa z 20 kwietnia 2004 r. zmieniła treść art. 84d ordynacji. Artykuł ten został uzupełniony przez dodanie:

– ust. 1a w brzmieniu: „Przepis ust. 1 nie dotyczy korzyści majątkowych przekazanych komitetowi wyborczemu z naruszeniem przepisów ustawy, których komitet wyborczy nie przyjął lub zwrócił darczyńcy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia dokonania wpłaty” oraz

– ust. 1b w brzmieniu: „Komitet wyborczy, w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego, może dobrowolnie dokonać wpłaty korzyści majątkowej uzyskanej z naruszeniem przepisów ustawy na konto urzędu skarbowego właściwego dla jego siedziby. Dowód przekazania środków na rzecz Skarbu Państwa komitet wyborczy przedstawia organowi, któremu złożył sprawozdanie finansowe”.

Ponadto rozszerzono treść ust. 3, który stanowi obecnie: „W przypadku odmowy dobrowolnego wydania korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa w terminie określonym w ust. 1b organ, któremu przedłożono sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego, występuje do sądu o orzeczenie przypadku korzyści majątkowej”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wprowadzone zmiany nie wpływają na dokonaną wyżej ocenę mechanizmu orzekania przypadku. Ustęp 1a, w którym sprecyzowano zakres pojęcia korzyści, o którą chodzi w art. 84d, ma charakter tak oczywisty, że jego dodanie pozbawione jest merytorycznego znaczenia. Zaś dodanie ust. 1b i towarzysząca mu modyfikacja ust. 3 umacniają tylko wyrażone wyżej przekonanie, że – w opisanej sytuacji – chodzi nie o ustalenie, iż korzyść podlega przypadkowi, ale o żądanie zapłaty. W przypadku komitetów obywatelskich Skarb Państwa musi więc skierować roszczenie majątkowe przeciwko konkretnym osobom fizycznym. Trybem właściwym do rozpoznawania roszczeń o zapłatę jest proces. Jego prowadzenie wymaga wskazania stron; w ocenianym przypadku konieczne jest określenie przez ustawodawcę, kto odpowiada, a zatem – kto ma być stroną pozwaną.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wobec przedstawionych wyżej, zasadniczych mankamentów ocenianego przepisu, zarzut niezachowania przy jego wprowadzaniu odpowiedniej *vacatio legis* w zasadzie jest pozbawiony znaczenia. Unormowanie zawarte w art. 84d ordynacji uchybia zasadom obowiązującym w demokratycznym państwie prawnym w takim stopniu, że – ze względów merytorycznych – musiałoby być uznane za niezgodne z art. 2

Konstytucji nawet, gdyby ustawodawca dał adresatom normy długi okres na zapoznanie się z jej treścią. Podstawowy problem polega bowiem na tym, że nie wiadomo, kto jest jej adresatem. Jeśli jednak oceniać sam okres *vacatio legis* w oderwaniu od merytorycznej strony regulacji, to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – trudno odmówić racji Prokuratorowi Generalnemu i Marszałkowi Sejmu, którzy podnoszą, że w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z rozbieżnością oceny formalnej i faktycznej. Formalnie ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu jej ogłoszenia, natomiast praktycznie – ze względu na datę ogłoszenia kampanii wyborczej – mogła być stosowana dopiero po 17 dniach od ogłoszenia. W ocenie Trybunału, ten okres powinien wystarczyć na zapoznanie się z treścią nowego unormowania.

7. Ocena art. 84d ordynacji w świetle drugiego z powołanych wzorców kontroli, tj. art. 46 Konstytucji, zgodnie z którym „Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach wskazanych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”, musi być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zawężona do ściśle określonych przypadków. Przepis ten jest bowiem związany z odpowiedzialnością karną i ma wyraźnie gwarancyjny charakter. Badanie zgodności art. 84d ordynacji z art. 46 Konstytucji ma sens tylko o tyle, o ile przepadek przewidziany w ocenianym przepisie można traktować jako środek represji. Zdaniem Trybunału, z taką sytuacją mamy do czynienia tylko w przypadku stosowania art. 84d ordynacji w stosunku do „obywatelskiego” komitetu wyborczego, na którego koncie nie pozostała nadwyżka. Wówczas przepadek równowartości korzyści obciąża konkretną osobę fizyczną (lub osoby fizyczne), która kosztem własnego majątku musi wpłacić do kasy Skarbu Państwa wskazaną sumę. W tym przypadku idea pozbawienia sprawcy korzyści uzyskanej z czynu zabronionego zawodzi; przepadek okazuje się więc swego rodzaju środkiem represji, stosowanej w stosunku do bliżej nieokreślonych przez ustawę osób fizycznych. W tym tylko zakresie można dokonywać oceny art. 84d ordynacji z punktu widzenia art. 46 Konstytucji.

Komentatorzy podkreślają, że powołany przepis Konstytucji przewiduje bezwzględną właściwość sądu, przy czym przepadek może nastąpić „nie w jakikolwiek sposób, ale poprzez prawomocne orzeczenie”. Ponadto „konstytucja wiąże w tej sytuacji <prawomocne orzeczenie> z wymogiem przeprowadzenia odpowiedniego postępowania sądowego, które kończyłoby się wydaniem orzeczenia” (P. Sarnecki, *Uwaga do art. 46 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 3). Ponieważ przepadek oznacza pewną formę represji, słuszny jest postulat stosowania przy jego orzekaniu zasad przewidzianych w art. 42 Konstytucji. Podstawowym założeniem tego przepisu jest to, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Zasady nie należy stosować wprost do przypadku z art. 84d ordynacji. Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, że w sytuacji gdy przepis przewiduje istotną dolegliwość majątkową, konieczne jest sprecyzowanie przynajmniej podmiotu, którego ma ona dotyczyć, i przesłanek, od których jej stosowanie jest uzależnione. Nawet w przypadkach, gdy przepadek służy jedynie pozbawieniu korzyści uzyskanej niezgodnie z prawem, a zatem nie ma charakteru czysto represyjnego, ustawodawca uzależnia orzeczenie go od okoliczności podmiotowych. Na tle art. 412 k.c. sąd ocenia, czy spełnieniu świadczenia towarzyszyła świadomość celu, którym ma być zapłata za popełnienie czynu zabronionego lub niegodziwego. W art. 45 k.k., choć orzeczenie przypadku jest obligatoryjne, może jednak nastąpić tylko wobec sprawcy popełnienia przestępstwa, a zatem – w stosunku do osoby, której czyn i wina zostały udowodnione w postępowaniu karnym. Orzeczenie przypadku korzyści majątkowej na podstawie art. 84d ordynacji zdecydowanie odbiega od tych standardów. Przede wszystkim, co podkreślono wyżej, nie wskazuje podmiotu, przeciwko któremu kieruje się roszczenie o zwrot równowartości uzyskanej korzyści. Ponadto, co także wykazano wyżej, przepadek będący rodzajem sankcji majątkowej, może dotknąć osobę, która dopełniła obowiązków zarówno w zakresie zbierania, jak i wydatkowania środków. Rzecz jasna, oceny tej nie można generalizować. Nawet jednak

jednostkowe przypadki zastosowania represji majątkowej wobec osób, którym nie można postawić zarzutu naganego postępowania, nie dają się pogodzić ze standardami orzekania przypadku wynikającymi z art. 46 Konstytucji. Oznaczają też naruszenie podstawowych wymagań sprawiedliwości, składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione argumenty jednoznacznie wskazują, że tryb orzekania o przypadku korzyści majątkowej lub jej równowartości z art. 84d ust. 2-4 ordynacji nie odpowiada wymaganiom, jakie wynikają z art. 2 i art. 46 Konstytucji. Jak wynika z dotychczasowych rozważań, u podstaw orzeczenia niezgodności z Konstytucją nie leży dążenie do wyeliminowania instytucji przypadku korzyści, lecz – przeciwnie – wzbogacenie treści przepisów uznanych za niekonstytucyjne tak, by tworzyły klarowny mechanizm orzekania przypadku. Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że natychmiastowa utrata mocy obowiązującej przepisów w ich aktualnym kształcie, będąca normalnym skutkiem ogłoszenia wyroku, nie jest pożądana. Dlatego, korzystając z uprawnienia przyznanego w art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał określił termin utraty mocy obowiązującej na dzień 31 marca 2005 r., tym samym dając czas na odpowiednie zmiany niekonstytucyjnych przepisów. W związku z tym rozstrzygnięciem pojawiła się kwestia przedmiotowego zakresu „odroczenia”.

Wiadomo, że wyrok Trybunału w sprawie wszczętej na skutek pytania sądu dotyczy stanu prawnego, na podstawie którego ma być rozstrzygnięta sprawa zawisła przed sądem. W niniejszej sprawie oznacza to, że – mimo zmian wprowadzonych do ocenianej regulacji ustawą z 20 kwietnia 2004 r. – Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją art. 84d ordynacji w kształcie sprzed ostatniej nowelizacji. W związku z tym „odroczenie” powinno objąć wszystkie ustępy tego przepisu, które Trybunał uznał za niekonstytucyjne, a zatem ust. 2, 3 i 4 art. 84d ordynacji. Nie sposób jednak pominąć faktu, że art. 84d ust. 3, w kształcie ocenianym formalnie przez Trybunał, nie obowiązuje już od 1 maja 2004 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja. Oddalenie w czasie utraty mocy obowiązującej tego przepisu byłoby zatem nielogiczne i bezprzedmiotowe, skoro przepis ten już nie obowiązuje. Wprawdzie, jak wskazano w uzasadnieniu, art. 84d ust. 3 ordynacji w nowym brzmieniu także nie czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym, gdyż nie wprowadza odpowiedniego mechanizmu orzekania przypadku, to jednak orzeczenie Trybunału nie odnosi się do nowej treści tego przepisu i – w konsekwencji – nie jest możliwe określanie terminu utraty jego mocy obowiązującej. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny oddalił w czasie utratę mocy obowiązującej tylko w stosunku do ust. 2 i ust. 4 art. 84d ordynacji.

8. W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował wpływ stanowiska wyrażonego w niniejszym wyroku na tok spraw, na których tle zostały sformułowane pytania prawne. Wiadomo bowiem, że – stosownie do art. 193 Konstytucji – pytania prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją mogą być przedstawiane Trybunałowi, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Taka sytuacja zachodzi w sprawach zawisłych przed Sądem Okręgowym w Koszalinie i Sądem Okręgowym w Łodzi Ośrodek Zamiejscowy w Sieradzu, które zwróciły się do Trybunału wszczynając niniejsze postępowanie. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że odpowiedź na pytania prawne, którą w istocie stanowi sentencja wyroku, nie przynosi jednoznacznego rozstrzygnięcia problemów, wobec których stanęły sądy rozpatrujące sprawy o przepadek na podstawie kwestionowanego art. 84d ordynacji. Trybunał stwierdził bowiem, że samo wprowadzenie sankcji przypadku korzyści mieści się w standardach konstytucyjnych, natomiast niezgodne z Konstytucją jest niedookreślenie mechanizmu orzekania. Trybunał Konstytucyjny nie może zastąpić ustawodawcy i przesądzić o tym, kto ponosi ciężar przypadku korzyści w sytuacji, gdy komitet wyborczy był powołany przez obywateli, za którymi nie stoi żadna organizacja. Na tle zakwestionowanego unormowania nie sposób jednoznacznie ustalić podmiotu obciążonego obowiązkiem zwrotu korzyści i tym samym – niemożliwe jest wskazanie osób fizycznych, od

których należałoby zasądzić żądane kwoty. Przeprowadzona w 2004 r. nowelizacja art. 84d ordynacji, w szczególności zmiana treści jego ustępu 3, też nie przynosi rozwiązania. Uznanie art. 84d ust. 2-4 ordynacji za niezgodne z Konstytucją powoduje niemożliwość orzekania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.