



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza
do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw**

Wyrokiem z dnia 13 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał na niekonstytucyjność przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (art. 84d ust. 2-4), regulujących instytucję przepadku korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów prawa. Trybunał zwrócił uwagę na niekompletność i niespójność rozwiązań w tym zakresie, które wynikają z nieuwzględnienia przez ustawodawcę zróżnicowanego charakteru podmiotów, które mogą tworzyć komitety wyborcze.

TK zauważył, iż w przepisach Ordynacji brak jest wskazania, kto ponosi odpowiedzialność za naruszenie zasad finansowania w toku kampanii wyborczej, a w konsekwencji – kogo obciąży przepadek korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem przepisów ustawy. Problematiczne jest również ustalenie, jaki majątek będzie przedmiotem przepadku w razie, gdy na koncie komitetu pozostała nadwyżka finansowa, gdyż zgodnie z odpowiednim przepisem ordynacji, nadwyżkę środków pozyskanych na kampanię wyborczą komitety przekazują na rzecz instytucji charytatywnych przed dniem przedstawienia sprawozdania finansowego (z wyjątkiem komitetów wyborczych partii politycznych oraz koalicyjnych komitetów wyborczych partii politycznych, jeżeli posiadają w umowie koalicyjnej przepisy o podziale nadwyżki pomiędzy partie tworzące koalicję).

Trybunał zauważył również, że o ile przewidziany w Ordynacji, sądowy tryb polegający na przeprowadzaniu postępowania nieprocesowego, jest odpowiedni do stwierdzenia przepadku korzyści majątkowej lub jej równowartości, o tyle jest on całkowicie nieadekwatny do orzekania o tym, kogo obciąży obowiązek zwrotu Skarbowi Państwa korzyści majątkowej lub jej równowartości, gdyż w tym trybie nie jest możliwe rozstrzygnięcie sporów majątkowych, jakie wystąpią w związku z dochodzeniem przez Skarb Państwa należnych środków. Niemożność zastosowania trybu postępowania nieprocesowego przewidzianego dla stwierdzenia przepadku korzyści majątkowych, dla rozstrzygnięcia sporów majątkowych oznacza – w przekonaniu Trybunału, iż ustawodawca w ogóle nie uregulował trybu dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przepadkiem. Tym samym,

niedookreślenie mechanizmu orzekania powoduje brak możliwości orzekania w przedmiotowych sprawach.

Z wyroku TK wynika konieczność: 1) jednoznacznego wskazania podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie zasad finansowania w toku kampanii wyborczej, a w konsekwencji wskazania kogo obciąży przepadek korzyści majątkowych uzyskanych z naruszeniem przepisów ustawy, 2) prawidłowego określenia trybu dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przypadkiem, 3) stworzenia spójnej regulacji dotyczącej postępowania przez komitety wyborcze z nadwyżkami środków uzyskanymi na kampanię wyborczą.

Opiniowana ustawa usuwa braki dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny. Istotą rozwiązania przyjętego przez autorów ustawy jest przesądzenie, iż odpowiedzialność za zobowiązania związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy, ponoszą te same podmioty, które ponoszą odpowiedzialność za inne zobowiązania majątkowe tj. partia polityczna albo organizacja – w przypadku komitetów wyborczych partii albo organizacji politycznych, solidarnie członkowie stowarzyszenia – w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez stowarzyszenie zwykłe, solidarnie partie polityczne tworzące koalicję wyborczą – w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, solidarnie osoby wchodzące w skład komitetu - w przypadku komitetu wyborczego wyborców.

Ustawa przewiduje przepadek, na rzecz Skarbu Państwa, przyjętej z naruszeniem przepisów ustawy korzyści majątkowej lub jej równowartości (w razie utraty albo zużycia), jeżeli korzyść ta nie została dobrowolnie wpłacona na konto urzędu skarbowego albo - w przypadku korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym – przekazana urzędowi skarbowemu. Przepadek nie dotyczy również korzyści majątkowych nieprzyjętych przez komitet wyborczy lub zwróconych w terminie 30 dni od dnia przekazania. W razie niewykonania opisanych czynności, organ, który badał sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego (komisarz wyborczy albo Państwowa Komisja Wyborcza) występuje do sądu przeciwko podmiotom ponoszącym odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe o przekazanie korzyści majątkowej lub zapłatę równowartości. Sądem właściwym do rozstrzygnięcia o przypadku jest sąd okręgowy właściwy ze względu na siedzibę organu badającego sprawozdanie finansowe. Dochodzenie zasądzonych należności powierzono naczelnikom urzędów skarbowych w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zmodyfikowano również przepisy dotyczące przekazywania nadwyżki środków zgromadzonych na kampanię wyborczą, przewidując, iż ustalenie wysokości nadwyżki nastąpi po wydaniu postanowienia o przyjęciu albo odrzuceniu sprawozdania finansowego. W tym drugim przypadku, określając wysokość nadwyżki konieczne jest uwzględnienie zobowiązań związanych z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych z naruszeniem przepisów ustawy. Przekazanie nadwyżki następuje w terminie 14 dni od dnia ostatecznego zakończenia postępowania (w tym sądowego) w przedmiocie badania sprawozdania finansowego.

Uwagi:

1. W trakcie II czytania w Sejmie doprecyzowano przepis określający termin do przekazania nadwyżki środków pozyskanych na cele kampanii wyborczej oraz przesłanki, od zaistnienia których termin ten jest liczony (art. 83f ust. 5). Przepis ten wymaga jednak kilku modyfikacji:

- a) zgodnie z zamysłem ustawodawcy, obowiązek przekazania nadwyżki powstaje po zapadnięciu ostatecznego rozstrzygnięcia (administracyjnego lub sądowego) w kwestii prawidłowości rozliczeń finansowych komitetu wyborczego, przy czym każda z przesłanek stanowi wyłączną i samodzielną podstawę do obliczenia terminu przekazania nadwyżki, co należy zaznaczyć poprzez użycie spójnika "albo", tak jak to ma miejsce w pkt 1,
- b) w pkt 2 należy dokonać korekty pojęcia "termin złożenia odwołania" (zastąpić pojęciem "termin do wniesienia odwołania") w celu zachowania spójności terminologicznej w ustawie.

PROPOZYCJE POPRAWEK:

...) w art. 1 w pkt 3, w art. 83f w ust. 5 w pkt 2 i 3 średnik na końcu zastępuje się przecinkiem i dodaje się wyraz "albo";

...) w art. 1 w pkt 3, w art. 83f w ust. 5 w pkt 2 wyrazy "terminu złożenia odwołania" zastępuje się wyrazami "terminu do wniesienia odwołania".

2. Wydaje się, iż skierowanie do sądu pozwu przeciwko podmiotom ponoszącym odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego powinno nastąpić wtedy, gdy nie nastąpiło ich dobrowolne przekazanie na konto urzędu skarbowego albo **nie nastąpiło wydanie urzędowi skarbowemu korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym**. Z treści art. 84d ust. 5 wynika natomiast, iż wyłącznie niedotrzymanie

pierwszego z obowiązków skutkuje uruchomieniem postępowania sądowego w celu orzeczenia przypadku.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 1 w pkt 6, w art. 84d w ust. 5 wyrazy "o której mowa w ust. 3 zdanie pierwsze" zastępuje się wyrazami "o których mowa w ust. 3 zdanie pierwsze i drugie, albo jednej z tych czynności".

3. Przepis art. 3 określający wymóg stosowania niniejszej nowelizacji do wyborów zarządzonych po dniu jej wejścia w życie, nie powinien mieć zastosowania do całej ustawy, a jedynie ograniczać się do art. 1, a więc zmian wprowadzonych w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Zastosowanie tego przepisu do ustawy zmienianej w art. 2 (ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw) spowoduje powstanie wątpliwości co do terminu jej wejścia w życie.

PROPOZYCJE POPRAWEK:

...) art. 3 otrzymuje brzmienie:

"Art. 3. Przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy."

oprac. Renata Bronowska