

Opinia w sprawie art. 117 § 3 projektu ustawy Kodeks Wyborczy

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza art. 117 § 3 projektu ustawy Kodeks Wyborczy, dalej określany jako projekt¹. Zgodnie z art. 117 § 1 w wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Państwa Komisja Wyborcza podaje do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Zgodnie zaś z art. 117 § 3 będącym przedmiotem opinii, pozostałe rodzaje dokumentów załączone do sprawozdań finansowych udostępniane są do wglądu podmiotom wymienionym w art. 118 § 5 w okresie przewidzianym na złożenie zastrzeżenia do sprawozdań finansowych. Przepis ten przewiduje, że w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sprawozdania finansowego: partie polityczne, komitety wyborcze, które brały udział w danych wyborach, stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych mogą zgłaszać do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowane pisemne zastrzeżenia do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych (art. 118 § 5).

II. Streszczenie

Będący przedmiotem opinii art. 117 § 3 projektu należy ocenić negatywnie. Jest tak z trzech podstawowych powodów. Po pierwsze, w obecnym kształcie wydaje się naruszać on konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych zawartą w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Zasada ta odnosi się nie tylko do partii politycznych, ale również do formy prawnej, w której prowadzą one kampanię wyborczą, czyli komitetów wyborczych. Inaczej finanse partii politycznych w najbardziej istotnym okresie, jakim jest kampania wyborcza, nie podlegałyby społecznej kontroli. Ponadto pozostaje on w kolizji z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw wprowadzenia do porządku prawnego wskazanej powyżej zasady. Kwestionowany przepis ten jedynie w ograniczonym zakresie zmierza do przeciwdziałania korupcji i zapewnienia równej i transparentnej gry wyborczej. Szerzej zagadnienie to zostało przedstawione w punkcie III.1 opinii.

Po drugie, art. 117 § 3 projektu ogranicza dostęp do informacji publicznej, pozostając w

¹ Opinia sporządzona na podstawie dokumentu roboczego uwzględniającego zmiany dokonane w druku sejmowym nr 1568 przy uwzględnieniu stanu prac nad projektem na dzień 19 maja 2010 r.

sprzeczności z art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Pierwszy ze wskazanych przepisów gwarantuje prawo do informacji obywatelowi, a ustawa o dostępie do informacji publicznej respektując standardy europejskie, stanowi, iż podmiotem uprawnionym jest każdy. W art. 117 § 3 projektu jest ono zaś przyznane wyłącznie wskazanym kategoriom podmiotów w ograniczonym czasie. Ponadto w omawianym przepisie ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji publicznej nie następuje na zasadach określonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, wydaje się więc ono niekonstytucyjne. Szerzej kwestie te zostały przedstawione w punkcie III.2 opinii.

Po trzecie, jak wskazano powyżej, analizowany przepis wprowadza ograniczenie o charakterze podmiotowym, przyznając prawo dostępu do załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów jedynie wybranym kategoriom podmiotów. Przyjęte rozwiązanie, poza sprzecznością z art. 61 ust. 1 Konstytucji, wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę równości, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Wyodrębnienie podmiotów uprawnionych, nie nastąpiło w oparciu o cechę istotną i nosi znamiona dowolności. Trybunał Konstytucyjny w ustalonym orzecznictwie uznał, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (w tym przypadku poprzez odstępstwo od zagwarantowania dostępu każdemu) muszą następować ze względu na racjonalnie uzasadnione przesłanki. W komentowanej normie warunek ten nie został spełniony. Szerzej zagadnienie to zostało przedstawione w punkcie III.3 opinii.

Ze względu na powyższe ustawodawca zwykły powinien rozważyć zmianę art. 117 § 3 projektu. Właściwym wydaje się przyznanie we wskazanym przepisie dostępu do załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów komitetom wyborczym biorącym udział w wyborach, w okresie przewidzianym na złożenie zastrzeżeń do sprawozdań finansowych. W odniesieniu do innych kategorii podmiotów, przepis ten powinien wprost odsyłać do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akt ten regulowałby zasady dostępu, innych niż komitety wyborcze podmiotów, na zasadach w ustawie określonych.

III. Analiza szczegółowa

III.1. Jawność finansowania partii politycznych

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP). Finansowanie partii politycznych jest jawne (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, że państwo akceptuje zasadniczą funkcję partii w ustroju demokratycznym i uznaje prawo partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa. Jest to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową w demokratycznym państwie prawna. Partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego w Rzeczpospolitej Polskiej². Konsekwencją tego jest zaś to, że z

² por. J. Majchrowski: Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji, Państwo i Prawo 1997 nr 11-12, s. 169; podobnie M. Granat: Głosa do postanowienia składu siedmiu sędziów SN z 1 października 2003 r. sygn. III SW 152/2003,

Biorąc więc pod uwagę rolę partii politycznych, jak również doceniając znaczenie transparentnego ich finansowania, ustawodawca wprowadził w rozdziale 1 Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita” zasadę jawności finansowania partii politycznych. Ma ona w polskim porządku prawnym charakter normatywny i jest dopełniona poprzez postanowienia ustawowe. I tak, ustawodawca zwykły w art. 23a ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. t.j. z 2001 r. nr 79 poz. 857 ze zm.) wskazał, że źródła finansowania partii politycznych są jawne, w art. 102 projektu, tak jak w obecnie obowiązujących przepisach wyborczych, przyjęto zaś zasadę jawnego finansowania komitetów wyborczych⁴. Wprowadzone rozwiązania prawne świadczą o znaczeniu, jakie zasadzie transparentności finansów partii politycznych, stanowiącej element przejrzystego funkcjonowania demokratycznego państwa, nadaje ustawodawca w polskim systemie prawnym⁵.

Rola pieniądza w działalności partii politycznych i stronnictw politycznych nie jest do przecenienia, wywiera istotny wpływ na współzawodnictwo w polityce, ma ważne znaczenie dla tych polityków, którzy pragną zdobyć lub utrzymać władzę⁶. Jawność finansowania partii politycznych postrzegać należy jako instrument zwalczania korupcji i innych negatywnych zjawisk, które mogą stwarzać zagrożenia dla stabilności politycznej państwa i demokratycznej gry wyborczej⁷. Należy traktować ją szeroko i przyjąć, że nie obejmuje ona wyłącznie transparentności finansowania partii politycznych lecz również dalsze postępowanie z uzyskanym majątkiem, jak i kontrolę nad wydatkowaniem posiadanych środków⁸. Zgodnie z konstytucyjną zasadą jawności finansowania partii zakresem nakazu ujawnienia informacji finansowych objęte są wszystkie dane dotyczące finansów partyjnych⁹. Wskazuje na to różnica pomiędzy brzmieniem art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, a art. 23a ustawy o partiach politycznych.

Zasada jawności finansowania partii politycznych w sposób bezpośredni odnosi się do dostępu do załączników sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. W wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz przez wyborców (art. 61 § 1 projektu). Funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz (art. 69 § 1 projektu). Zarówno więc w obecnym stanie prawnym, jak i w projekcie, istnieje bezpośredni

Przegląd Sejmowy 2004 nr 5, s. 192.

³ por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r. sygn. akt Pp 1/99 opublikowane w OTKZU 2000 nr 2, s. 226.

⁴ Zasadę jawności finansowania komitetów wyborczych wprowadza art. 84 ustawy z 27 września 1990 r. ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. t.j. 2000 nr 47 poz. 544 ze zm.), art. 107 ustawy z 23 sierpnia 2004 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. t.j. 2007 nr 190 poz. 1360 ze zm.), art. 83 ustawy z 23 sierpnia 2004 r. ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. 2004 nr 25 poz. 219 ze zm.).

⁵ Na temat jawności finansowania polityki w innych systemach prawnych zob. M. Chmaj: Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze, Olsztyn 2006, s. 117-125.

⁶ F. Rymarz: Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce PKW), Przegląd Sejmowy 2004 nr 3, s. 27.

⁷ M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak: Ustawa o partiach politycznych. Komentarz, Warszawa 2003, s. 85.

⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z 1 października 2007 r. sygn. III SW 7/2007, OSNP 2008 nr 13-14 poz. 209.

⁹ M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak: Ustawa o partiach politycznych, op. cit., s. 84.

związek między partią polityczną a komitetem wyborczym. Mogą jednak, jak wskazano powyżej być powoływane obywatelskie komitety wyborcze, nie związane z partiami politycznymi. Ze względu jednak na ich uczestniczenie w grze wyborczej na równych zasadach z partiami politycznymi ustawodawca zwykły wprowadza zasadę jawnego finansowania komitetu wyborczego bez względu na jego charakter.

Zgodnie z art. 116 § 1 projektu sprawozdanie finansowe obejmuje informacje o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. Wzór sprawozdania i enumeratywny katalog załączników, jakie komitet wyborczy winien dołączyć do sprawozdania określi rozporządzenie¹⁰. Sprawozdanie finansowe jest jedną z głównych form kontroli wydatkowania środków przez komitety wyborcze na kampanię wyborczą. Składane jest ono Państwowej Komisji Wyborczej (zwaną dalej PKW). Projekt określa skutki prawne związane z nieprzyjęciem lub częściowym przyjęciem sprawozdania.

Sprawozdanie zawiera informację wynikowe. Weryfikacja danych w nim zawartych nie jest możliwa bez wglądu w załączniki. Dostęp do załączonych do sprawozdania dokumentów pozwala na uzyskanie pełnej i wiarygodnej wiedzy na temat finansowania kampanii wyborczej dając możliwość ich weryfikacji. Jawność sprawozdania, dopiero wraz z możliwością dostępu do dokumentów źródłowych, umożliwia realizację wartości, dla których wprowadzono do Konstytucji RP art. 11 ust. 2. Inaczej bowiem trudno przyjąć, że sprawozdanie stanowi element, nie tylko kontroli profesjonalnej dokonywanej przez PKW, ale również kontroli społecznej wykonywanej przez zainteresowane podmioty. Wydaje się więc, że ustawodawca zwykły realizując dyrektywę kierunkową zawartą w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP winien rozważyć wprowadzenie jawności sprawozdania finansowego komitetów wyborczych wraz z załącznikami, w innym bowiem przypadku transparentność finansowania komitetów wyborczych będzie wyłącznie zasadą deklarowaną w art. 102 projektu, nie mającą pełnego odzwierciedlenia w dalszych jego postanowieniach. W demokratycznym państwie prawnym jawność życia publicznego, w tym finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych, nie powinna ograniczać się do wprowadzania do przepisów prawa ogólnych deklaracji lecz mieć swoje instytucjonalne oparcie w normach prawnych tworząc mechanizmy, za pomocą których można jawność tę realizować. Jednym z tych mechanizmów jest właśnie możliwość dostępu bez ograniczeń i limitacji do załączonych do sprawozdania finansowego komitetu wyborczego dokumentów. Szerzej problematykę ograniczeń o charakterze podmiotowym i proceduralnym zawartych w normie art. 117 § 3 projektu przedstawiono w punkcie III.3 opinii.

Podsumowując, przyjęty w obecnym kształcie art. 117 § 3 projektu wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych zawartą w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ W obecnym stanie prawnym wzór sprawozdania oraz katalog dokumentów stanowiących załączniki do sprawozdania określają następujące rozporządzenia: rozporządzenie Ministra Finansów z 21 czerwca 2010 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010 nr 115 poz. 769); rozporządzenie Ministra Finansów z 22 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 nr 81 poz. 881); rozporządzenie Ministra Finansów z 31 marca 2004 r. w sprawie prowadzenia rachunkowości przez komitety wyborcze uczestniczące w wyborach do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. 2004 nr 53 poz. 528). W opinii przyjęto założenie, że w związku z powieleniem w projekcie istniejących obecnie rozwiązań w zakresie zasad dostępu do dokumentów załączonych do sprawozdania finansowego komitetu wyborczego w intencji projektodawców katalog załączników pozostanie bez zmian lub zmiany te nie będą miały charakteru zasadniczego.

Ponadto pozostaje on w kolizji z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw jej wprowadzenia do porządku prawnego. Jest tak ponieważ art. 117 § 3 jedynie w ograniczonym zakresie zmierza do przeciwdziałania korupcji politycznej i zapewnienia równej i transparentnej gry wyborczej.

III. 2. Dostęp do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych wraz z załącznikami jako informacji publicznej

Zasady dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym reguluje art. 61 Konstytucji RP¹¹ oraz ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 112 poz. 1198 ze zm.), zwana dalej ustawą. Zgodnie z art. 1 tego aktu prawnego każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie niej określonym.

Sformułowana w powyższym artykule definicja legalna pojęcia informacji publicznej wymaga komentarza. Dokonując analizy ww. przepisu i biorąc pod uwagę normę art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, uznać należy, że informacja publiczna to komunikat (zakodowany system znaków) pozostający w bezpośrednim związku z wykonywaniem zadań publicznych lub gospodarowaniem majątkiem publicznym¹². Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (art. 4 ust. 1 ustawy). Obowiązek udostępniania informacji publicznej nałożony został również na partie polityczne i związki zawodowe (art. 4 ust. 2 ustawy).

Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych oraz dokumenty do nich załączone stanowią informację publiczną. Dyskusyjnym pozostaje jedynie moment, w którym uzyskują one ten przymiot. Bezspornie w chwili ich przekazania Państwowej Komisji Wyborczej należy je jako takie traktować. Szerszej analizy, wykraczającej poza zakres opinii, wymaga ocena ich charakteru prawnego przed ich złożeniem PKW, a co za tym idzie możliwość ich uzyskania od komitetów wyborczych, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jest to jednak zagadnienie nie związane w sposób bezpośredni z przedmiotem niniejszej opinii. Jest tak ponieważ, art. 117 § 3 projektu określa zasady udostępnienia załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów przez PKW. W związku z powyższym dalszy wywód ograniczony zostanie do analizy charakteru prawnego po ich złożeniu PKW.

Sprawozdania finansowe i załączone do nich dokumenty stanowią informację publiczną. Wynika to z następujących przesłanek:

1) kontrola finansów komitetów wyborczych stanowi zadanie publiczne, które ustawodawca nakłada na PKW w projekcie ustawy Kodeks Wyborczy; w sposób szczególny uprawnienia PKW w związku ze

¹¹ Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia koleżeńnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2).

¹² por. m.in.: E. Jarzęcka-Siwik: Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne), Kontrola Państwowa 2002 nr 1, s. 31; H. Izdebski: Ustawa z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej Komentarz, [w:] Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy, pod red. H. Izdebskiego, Warszawa 2001, s. 26; M. Jabłoński, K. Wygoda: Dostęp do informacji i jego granice, Wrocław 2002, s. 111.

sprawozdaniami finansowymi określa art. 118 projektu; sprawozdania finansowe wraz z załączonymi dokumentami pozostają więc w bezpośrednim związku z wykonywaniem władzy publicznej; dzięki możliwości wglądu w załączniki możliwa jest nie tylko kontrola społeczna nad finansami komitetów wyborczych ale również kontrola nad wykonywaniem zadań publicznych przez PKW;

2) działalność statutowa partii politycznych jest finansowana z budżetu państwa na zasadach określonych w ustawie o partiach politycznych oraz postanowieniach projektu; przyjęcie lub odrzucenie sprawozdania finansowego przez PKW ma wpływ na korzystanie przez partie polityczne ze środków publicznych, z tego względu sprawozdania finansowe wraz z załącznikami związane są z wykorzystaniem majątku publicznego; odrzucenie sprawozdania ma wpływ na wysokość przyznanej subwencji i dotacji podmiotowej¹³; nie każdy komitet wyborczy, tworząc go partia polityczna lub ich koalicja otrzymają środki publiczne w formie subwencji lub dotacji; odrzucenie sprawozdania finansowego z kampanii wyborczej przez PKW, w przypadku gdy będą one przysługiwały, będzie miało wpływ na wysokość przyznanej subwencji lub dotacji;

3) ustawodawca zwykły w art. 117 § 1 projektu rozstrzygnął, że sprawozdania finansowe stanowią informację publiczną, ponieważ wprowadza obowiązek ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej; w Biuletynie publikacji podlegają wyłącznie zaś informacje publiczne¹⁴; jeżeli więc sprawozdania finansowe stanowią informację publiczną. Uznać należy, że załączone do nich dokumenty mają również ten przymiot.

Prawo do informacji publicznej w polskim porządku prawnym nie ma charakteru jednorodnego. Wyróżnić należy prawo wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz uregulowane w ustawach szczególnych. Przepisy ustawy nie naruszają bowiem przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (art. 1 ust. 2 ustawy). Prawo o charakterze ogólnym przysługuje każdemu bez konieczności wykazywania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy). Podmiot domagający się udzielenia informacji nie ma obowiązku wykazania się szczególną legitymacją w celu uzyskania tego dostępu.

Jak wynika z normy art. 1 ust. 2 ustawy, ustawodawca zwykły ma możliwość rozstrzygnięcia, czy dostęp do informacji publicznej, w określonym zakresie winien być poddany regulacji o charakterze szczególnym, czy też zastosowanie winna mieć ustawa o dostępie do informacji publicznej. Decyzja ta nie została jednak pozostawiona swobodnemu uznaniu ustawodawcy zwykłego. W związku z powyższym przy jej podjęciu winien on rozważyć następujące kwestie:

- 1) wprowadzenie odrębnego trybu i zasad dostępu do informacji publicznej powinno być uzasadnione charakterem informacji stanowiącej informację publiczną;
- 2) wprowadzenie odrębnych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej nie powinno zmierzać do ograniczenia tego prawa jako konstytucyjnie gwarantowanego;
- 3) w przypadku unormowania dostępu do informacji publicznej w odrębnym akcie prawnym (*lex specialis*) w ten sposób, iż przyjęte w nim zasady i tryb dostępu są mniej korzystne niż określone w ustawie o dostępie

¹³ Zgodnie z założeniami projektu partie polityczne będą otrzymywały subwencje z budżetu państwa na działalność statutową na zasadach określonych w art. 28 i n. ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. t.j. z 2001 r. nr 79 poz. 857 ze zm.). W projekcie zaś zasady przyznawania dotacji podmiotowej reguluje art. 124 i n. projektu.

¹⁴ Art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny - Biuletyn Informacji Publicznej - w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. W oparciu o wskazaną normę przyjmuje się, że w Biuletynie może podlegać publikacji wyłącznie informacja publiczna.

do informacji publicznej (*lex generalis*), należy je poddać ocenie pod kątem zgodności z art. 61 Konstytucji RP; Ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP).

Art. 117 § 3 projektu określa odrębne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej przyznając prawo to ograniczonej kategorii podmiotów w ograniczonym czasie. Przyjęte rozwiązanie reguluje w sposób mniej korzystny dostęp do dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych w stosunku do sytuacji, gdyby dostęp ten odbywał się na zasadach ogólnych.

Przyjęcie odrębnych rozwiązań prawnych regulujących zasady dostępu do sprawozdań finansowych i załączonych do nich dokumentów w projekcie ustawy Kodeks Wyborczy jest akceptowalne ze względu na dążność do stworzenia kompleksowej regulacji prawnej normującej proces wyborczy. Rozważyć należy jedynie zakres wprowadzonej regulacji. Proponowane rozwiązanie nie powinno ograniczać dostępu do informacji publicznej, w stosunku do sytuacji, gdyby wskazany zakres spraw był uregulowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przyjęte rozwiązania w przypadku art. 117 § 1 1b, i § 2 projektu warunek ten spełniają. Inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do normy art. 117 § 3. Przepis ten ogranicza dostęp do informacji publicznej.

Pozostaje on również w sprzeczności z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Gwarantuje on bowiem prawo do informacji obywatelowi, a ustawa respektując standardy europejskie, stanowi, iż podmiotem uprawnionym jest każdy. W art. 117 § 3 projektu jest ono zaś przyznane wyłącznie wskazanym kategoriom podmiotów w ograniczonym czasie. Ponadto zaznaczyć należy, że ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji publicznej w art. 117 § 3 projektu nie następuje na zasadach określonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się bowiem, że nie zachodzi żadna z przesłanek wskazanych w tym przepisie.

Podsumowując, dostęp do sprawozdań finansowych i załączonych do nich dokumentów może odbywać się na zasadach ogólnych lub podlegać regulacji w ustawie Kodeks Wyborczy. Odrębne uregulowanie nie powinno jednak ograniczać dostępu do informacji publicznej. Od decyzji ustawodawcy zależy więc rezygnacja z art. 117 § 3 lub jego zmiana. Przepis ten mógłby określać zasady dostępu do dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych przez komitety wyborcze biorące udział w wyborach. W pozostałym zakresie zasady dostępu regulowane byłyby przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. W innym przypadku ograniczenie dostępu do załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów winno nastąpić na zasadach określonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

III. 3. Ograniczenia dostępu na zasadach określonych w art. 117 § 3 projektu (uwagi szczegółowe)

Poza uwagami o charakterze zasadniczym odnoszącymi się do treści art. 117 § 3 projektu podnieść należy kilka kwestii o charakterze szczegółowym. Przepis ten limituje dostęp do załączników sprawozdań finansowych składanych przez komitety wyborcze. Wprowadzone ograniczenia mają charakter podmiotowy i proceduralny. Pierwsze z nich wynikają z faktu, iż ww. przepis wskazuje enumeratywny katalog

podmiotów, które mogą uzyskać dostęp do dokumentów stanowiących załączniki do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Nie zaliczenie danego podmiotu do tego katalogu wyłącza możliwość dostępu do załączników. Pozostałe ograniczenia mają charakter proceduralny. W kwestionowanym przepisie dostęp jest ograniczony w czasie, przysługuje on uprawnionym podmiotom wyłącznie przez 30 dni. Po jego upływie wydaje się, iż nie może być on realizowany. Ustawa nie przewiduje również trybu odwołania w przypadku odmowy dostępu do dokumentów załączonych do sprawozdań. Ich dysponentem jest PKW, decyzja Komisji we wskazanym zakresie nie podlega, na gruncie postanowień projektu, ani kontroli administracyjnej, ani sądowej. Każda z powyższych kwestii może być przedmiotem szerszych rozważań. Ze względu na ograniczone ramy opinii poddane szerszej analizie zostanie jedynie pierwsze ze wskazanych zagadnień.

Art. 117 § 3 projektu ogranicza zakres podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu do dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych. Istnieje więc konieczność jego zmiany. Przepis ten, jak wskazywano w pkt III.2. opinii, wydaje się pozostawać w sprzeczności z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto naruszać konstytucyjną zasadę równości, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Wyodrębnienie w komentowanym przepisie kategorii podmiotów uprawnionych nastąpiło w sposób dowolny. Abstrahując więc od pierwszego z podniesionych argumentów, dostęp we wskazanym zakresie, również ze względu na normę art. 2 Konstytucji RP, powinien być przyznany każdemu.

Szersza analiza konstytucyjnej zasady równości wykracza poza zakres opinii. W ramach dalszych rozważań przedstawione zostaną jedynie kwestie o charakterze zasadniczym dla oceny zgodności art. 117 § 3 projektu z Konstytucją RP. Komentowany przepis wydaje się pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości z następujących powodów:

- 1) przyznanie dostępu do dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych określonym kategoriom podmiotów jest możliwe ze względu na cechę istotną; po analizie art. 117 § 3 projektu wydaje się, że na jego gruncie cechy tej nie można wyodrębnić;
- 2) odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych, możliwe jest jedynie po spełnieniu warunków ustalonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; wydaje się, że w analizowanym przepisie niemożliwe jest wskazanie występowania tych przesłanek.

Wskazane powyżej przesłanki zostały omówione szerzej w dalszej części opinii.

Art. 117 § 3 projektu wprowadza ograniczenie o charakterze podmiotowym, przyznając prawo dostępu wyłącznie partiom politycznym, komitetom wyborczym, które brała udział w wyborach, stowarzyszeniom i fundacjom, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych (art. 117 § 3 w zw. z art. 118 § 5 projektu). Dokonując oceny art. 117 § 3 projektu brak podstaw do uznania istnienia cechy istotnej, za którą Trybunał uznaje cechę wspólną łączącą wszystkie wymienione w danej normie podmioty¹⁵. Wydaje się, że cecha ta może być wskazana w odniesieniu do partii politycznych, komitetów wyborczych, które brały udział w wyborach. W takim

¹⁵ Zob. m.in.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 1995 r. sygn. K 17/95, OTK 1995/II poz. 42; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r. r. sygn. akt K 8/97 OTK ZU 2001/2 poz. 31.

przypadku, można byłoby uznać, że jawność ma charakter wewnętrzny i obejmuje podmioty biorące lub mogące potencjalnie brać udział w wyborach. Trudno zaś ustalić cechę łączącą ww. podmioty ze stowarzyszeniami i fundacjami, których statuty przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych. W tym miejscu, na marginesie zaznaczyć należy, że na gruncie art. 117 § 3 projektu brak wskazania w statucie, jako celu działania analizy finansowania kampanii wyborczych, wyklucza możliwość dostępu. Przykładowo, więc fundacja lub stowarzyszenie, którego statut przewiduje jako cel działania przeciwdziałanie korupcji, a nie wprost analizę finansowania kampanii wyborczych, dostępu do załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów nie powinno otrzymać.

Jak wskazano powyżej, w opinii przyjęte zostało założenie, iż dostęp do dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych byłby możliwy na zasadzie równości poprzez jego zagwarantowanie każdemu. Trybunał Konstytucyjny znał, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (w tym przypadku poprzez odstępstwo od zagwarantowania dostępu każdemu) muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio sformułowanych przesłankach¹⁶. Kryteria te muszą:

- 1) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów aktu prawnego, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji jego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium¹⁷;
- 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych¹⁸.

Po analizie art. 117 § 3 projektu, na tle pozostałych jego postanowień, przede wszystkim normy art. 102 projektu (zasada jawnego finansowania komitetów wyborczych), stwierdzić należy, że wprowadzone ograniczenia o charakterze podmiotowym noszą znamiona dowolności. Brak racjonalnie uzasadnionych przesłanek powoduje, iż analiza pozostałych kryteriów wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sformułowanych w punkcie dwa i trzy wydaje się bezprzedmiotowa.

Podsumowując, w art. 117 § 3 projektu dostęp do załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów powinien być przyznany każdemu bez ograniczeń czasowych. W innym przypadku wyodrębnienie podmiotów powinno nastąpić w oparciu o cechę istotną na zasadach określonych powyżej.

IV. Wnioski

Będący przedmiotem opinii art. 117 § 3 projektu wymaga zmiany. Wydaje się, jak wykazano w opinii, pozostawać on w sprzeczności z zasadą jawności finansowania partii politycznych wyrażoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, art. 61 Konstytucji RP oraz zasadą równości mającą swe oparcie w art. 2

¹⁶ Zob. m.in.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 1996 r. r. sygn.K 10/96 OTK ZU 1996/4 poz. 33; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2001 r. sygn. SK 11/2000, OTK ZU 2001/2 poz. 31.

¹⁷ zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 1994 r. sygn. K3/94, OTK 1994/II poz. 42, s. 141.

¹⁸ zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1995 r. sygn. akt K 5/95, OTK 1995/II poz. 31, s. 93.

Konstytucji RP. Ocena zgodności postanowień ustawy z Konstytucji RP jest w polskim porządku prawnym rolą Trybunału Konstytucyjnego. W opinii więc podniesiono jedynie argumenty, które winny być wzięte pod uwagę przez ustawodawcę zwykłego.

Winien on rozważyć w art. 117 § 3 przyznanie dostępu do załączonych do sprawozdań finansowych dokumentów komitetom wyborczym biorącym udział w wyborach, w okresie przewidzianym na złożenie zastrzeżenia do sprawozdań finansowych. W odniesieniu do innych kategorii podmiotów, przepis ten powinien wprost odsyłać do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akt ten regulowałby zasady dostępu, innych niż komitety wyborcze podmiotów na zasadach w akcie tym określonych.