

POSTANOWIENIE

Dnia 6 grudnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Joanna Lemańska

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Jacek Widło

SSN Marcin Łochowski

w sprawie ze skargi partii politycznej (...)

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r.

w przedmiocie odrzucenia sprawozdania partii politycznej (...) o źródłach
pozyskania środków finansowych w 2017 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 6 grudnia 2018 r.,

**I. na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.
o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem
Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072) i art. 193 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Trybunałowi
Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy art. 38 a ust. 2
pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d
ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.
U. z 2017 r., poz. 876 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art.
11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?,**

**II. na podstawie art. 42 pkt 4 i 43 ust. 2 ustawy powołanej w
pkt I zgłasza udział Sądu Najwyższego w postępowaniu przed**

Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym niniejszym pytaniem prawnym i wyznacza przedstawiciela Sądu Najwyższego w osobie SSN Leszka Boska,

III. na podstawie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. zawiesza postępowanie.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 15 października 2018 r. odrzuciła sprawozdanie partii (...) o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 580, dalej jako „ustawa o partiach politycznych”), z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że partia przedłożyła sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Sprawozdanie nie zostało jednak sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. poz. 269). Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

W okresie sprawozdawczym partia (...) pozyskała przychody w łącznej kwocie 1.925.397,94 zł (w sprawozdaniu błędnie podano kwotę 1.925.397,34 zł) oraz zgromadziła na bieżącym rachunku bankowym środki w kwocie 1.873.563,75 zł (w sprawozdaniu błędnie podano kwotę 1.873.635,15 zł). Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że partia złożyła sprawozdanie sporządzone niezgodnie ze stanem faktycznym, przez co naruszyła obowiązek sprawozdawczy określony w art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, w związku z przepisami w/w

rozporządzenia. Uznała, że naruszenie to nie stanowi jednak przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego partii zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza uznała natomiast, że przyczyną odrzucenia sprawozdania było przyjęcie przez partię (...) darowizn w pieniądzu z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł (osoby zmarłej oraz grupy osób, których imion partia nie ustaliła w momencie składania sprawozdania), a także od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, fundacji oraz spółek prawa handlowego.

W dalszej kolejności w uzasadnieniu Państwowa Komisja Wyborcza podała, że w sprawozdaniu partia (...) wykazała darowizny w wysokości 10.054,40 zł, uznane przez nią samą za nieprawidłowe, które w jej opinii powinny podlegać przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Po wezwaniu partii przez PKW do udzielenia wyjaśnień, partia określiła kwotę podlegającą przepadkowi na 3.742,66 zł. W wyniku analizy dokumentów przedstawionych przez partię, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że wysokość środków pozyskanych przez tę partię niezgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych wynosi 4.992,66 zł. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że pominięcie w wyjaśnieniach partii (...) 11 wpłat z niedozwolonych źródeł: fundacji (10 zł), obywatela polskiego zamieszkującego poza granicami kraju (10 zł), obywatela prowadzącego działalność gospodarczą, który dokonał wpłaty na rachunek bankowy partii regionu [...] (100 zł), spółki cywilnej (dwie wpłaty odpowiednio po 10 zł i 170 zł), osoby zamieszkałej na terenie Niemiec (wpłata w wysokości 300 zł), osób niezidentyfikowanych z imienia i nazwiska (wpłata w wysokości 100 zł, wpłata w wysokości 330 zł, wpłata w wysokości 50 zł), osoby zmarłej (20 zł) oraz osoby fizycznej z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy (dwie wpłaty w łącznej wysokości 30.150 zł, z przekroczeniem limitu o 150 zł), stanowi naruszenie prawa. Według Państwowej Komisji Wyborczej z dokumentacji załączonej przez partię do jej sprawozdania wynika, że wskazane uchybienie stanowi naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, które zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego partii przez Państwową Komisję Wyborczą. Komisja

podniosła, że art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu oceny, np. uwzględniania proporcji kwoty środków przyjętych z niedozwolonych źródeł do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, a także tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu nieznamośności przepisów ustawy o partiach politycznych. Państwowa Komisja wyborcza uznała przy tym, że naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych polegające na przyjęciu wpłaty z przekroczeniem dopuszczalnego limitu wpłat, nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii. Pogląd ten nie został uzasadniony.

Partia (...) w dniu 23 października 2018 r. wniosła skargę na uchwałę PKW z dnia 15 października 2018 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r.

Partia (...) zaskarżyła uchwałę PKW w całości, zarzucając jej:

1) naruszenie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że wszystkie środki finansowe wpłacone na rachunek bankowy partii politycznej zostały przez nią przyjęte, podczas gdy o przyjęciu środków finansowych można mówić jedynie w przypadku faktycznego wydatkowania tychże środków przez partię polityczną albo złożeniu przez nią oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c. polegającego na wyrażeniu zgody na ich przyjęcie;

2) naruszenie art. 25 ust. 1 *in principio* ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie niejako *a priori*, że partii politycznej (...) zostały przekazane środki finansowe od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy PKW powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, tj. od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi partia wskazała, że środki finansowe pochodzące z niedozwolonych źródeł w wysokości 4.992,66 zł nie zostały przez nią przyjęte w rozumieniu art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, ponieważ partia nie

wydatkowała tych środków, na co w jej ocenie wskazuje fakt, że saldo rachunku bieżącego partii w okresie sprawozdawczym nigdy nie było niższe niż wskazana kwota. Partia też podniosła, że nie złożyła oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c. polegającego na wyrażeniu zgody na przyjęcie wskazanych powyżej środków, lecz wyraziła wolę przeciwną w dniu 22 grudnia 2017 r., przelewając środki w wysokości 18.000 zł na pomocniczy rachunek bankowy „Przepadek”, „celem zabezpieczenia środków podlegających przepadkowi” (s. 6).

W dalszej części uzasadnienia partia podniosła, że Państwowa Komisja Wyborcza nie wykazała w sposób szczegółowy pochodzenia rzeczonych środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, a także nie udowodniła faktycznego przyjęcia tych środków przez partię (...), lecz oparła się w tym względzie na domniemaniu faktycznym naruszenia przepisów prawa. Partia powołała się przy tym na postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2012 r. (III SW 2/12), zgodnie z którym odrzucenie sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych (art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej, aktualnie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego) nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, ale Państwowa Komisja Wyborcza powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych, skoro komitet wyborczy ma obowiązek ich przekazania urzędowi skarbowemu właściwemu dla siedziby komitetu. W ocenie skarżącej partii pogląd ten można odnieść również do art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, uznając, że Państwowa Komisja Wyborcza powinna udowodnić przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych.

Skarżąca partia odniosła się też do listy 11 wpłat uznanych przez Komisję za pochodzące ze źródeł niedozwolonych, które nie zostały uwzględnione w wyjaśnieniach partii dla PKW, wskazując, że: pierwsza wpłata w wysokości 10 zł stanowiła opłatę za legitymację członkowską osoby fizycznej, która dokonała przelewu swoich prywatnych środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym prowadzonej przez siebie fundacji (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); druga wpłata w wysokości 10 zł pochodziła od obywatela polskiego zamieszkującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (jako

dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); trzecia wpłata w wysokości 100 zł pochodziła od osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); czwarta i piąta wpłata w wysokości 10 i 170 zł pochodziły z konta firmowego spółki cywilnej, którymi dysponowały osoby fizyczne – wspólnicy spółki (jako dowód dołączono oświadczenie wspólników z 22 października 2018 r.); szоста wpłata w wysokości 300 zł pochodziła od osoby fizycznej posiadającej podwójne obywatelstwo polskie i niemieckie oraz zamieszkałej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.), siódma wpłata w wysokości 100 zł pochodziła pierwotnie od osoby niezidentyfikowanej, której tożsamość partia ustaliła w toku czynności sprawdzających; ósma wpłata w wysokości 330 zł została umieszczona przez partię na pierwotnej liście wątpliwych podlegających przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa i w dniu 22 grudnia 2017 r. przelana na rachunek bankowy „Przepadek”; dziewiąta wpłata w wysokości 50 zł pochodziła pierwotnie od osoby niezidentyfikowanej, której tożsamość partia ustaliła w toku czynności sprawdzających; dziesiąta wpłata w wysokości 20 zł, choć została zakwalifikowana przez PKW jako pochodząca od osoby zmarłej, to w ocenie partii (...) sam fakt dokonania przelewu z rachunku bankowego osoby nieżyjącej nie przesądza o tym, że przelew ten został dokonany przez osobę niebędącą obywatelem polskim, stale zamieszkałym na terenie Polski, ponieważ mógł on zostać dokonany przez osobę uprawnioną do dysponowania tym rachunkiem w imieniu zmarłego albo w wyniku polecenia przelewu ustalonego jeszcze za jej życia; jedenasta wpłata w wysokości 150 zł została uznana przez partię za dokonaną z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, ale podzieliła stanowisko Komisji, że przyjęcie tej wpłaty nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii. Jednocześnie skarżąca partia podniosła, że z daleko posuniętej ostrożności umieściła wpłatę pierwszą, trzecią, czwartą, piątą oraz ósmą na przedłożonej PKW liście wpłat wątpliwych.

Państwowa Komisja Wyborcza, w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2018 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii politycznej (...), podtrzymała swoje stanowisko zawarte w uchwale z

dnia 15 października 2018 r. oraz wniosła o oddalenie skargi. PKW wskazała, że w dniu 18 maja 2017 r. wpłynęła jedna zbiorcza wpłata w kwocie 46.343,88 zł na rachunek bieżący partii za pośrednictwem firmy PayU S.A., z której część pochodziła ze źródeł niedozwolonych. W ocenie PKW nielegalna część środków powinna być zostać zwrócona darczyńcom w terminie 30 dni od ich wpłaty lub, w przypadku braku takiej możliwości, przekazana na rachunek techniczny, z którego środki te nie mogłyby być wydatkowane przed zweryfikowaniem ich legalności. Po wpłacie partia polityczna, mając świadomość, że część ze środków ujętych w zbiorczym przelewie pochodzi z niedozwolonych źródeł, nie dokonała ich szczegółowej weryfikacji i nie dokonała przelewu całości środków na rachunek techniczny, do czasu ustalenia ich legalności. Przeciwnie, partia wydatkowała środki pochodzące z tej wpłaty ze swojego rachunku bieżącego. Saldo na nim w dniu 16 czerwca 2017 r. spadło poniżej kwoty pochodzącej z łącznego przelewu dokonanego przez PayU do kwoty 43.346,08 zł. W ocenie Komisji wydatkowanie choćby części spośród środków w kwocie łącznej 46.343,88 zł, wśród której znajdowały się środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem oznacza, że partia przyjęła całą tę kwotę, a zatem także środki pozyskane w sposób niezgodny z przepisami ustawy o partiach politycznych. Partia nie była bowiem w stanie stwierdzić, jaka część tej łącznej wpłaty pochodziła ze źródeł uprawnionych, a jaka ze źródeł niedozwolonych. Komisja wskazała również, że partia nie tylko wydatkowała środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem, ale również bogaciła się na nich, tworząc nocną lokatę, po której utworzeniu saldo środków pozostających na rachunku bieżącym wyniosło 35.148,20 zł. Dopiero po upływie 7 miesięcy od przyjęcia łącznej kwoty 46.343,88 zł, dnia 22 grudnia 2017 r., partia (...) odprowadziła na rachunek techniczny środki w kwocie 18.000 zł w celu ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa, w związku z ich pozyskaniem w sposób niezgodny z przepisami o partiach politycznych. Podsumowując tę część rozważań, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że w sprawie partii (...) podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego nie stanowi sam wpływ środków z niezgodnych z prawem źródeł na rachunek bankowy i zbyt długie ich na nim przetrzymywanie, ale wydatkowanie tych środków przez partię, a zatem ich przyjęcie.

Odnosząc się do argumentów podnoszonych przez partię w skardze na uchwałę, dotyczących zgodności z prawem niektórych wpłat uznanych przez PKW za nielegalne, Komisja zwróciła uwagę, że oświadczenia osób wpłacających te środki zostały przez partię przedstawione po ponad 6 miesiącach od daty złożenia przez nią sprawozdania finansowego, jak również kilka tygodni po zakończeniu jej badania przez PKW. Wyjaśnienia takie partia była zobowiązana uzyskać niezwłocznie po wpłaceniu na jej rachunek bankowy środków.

Powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r. (III SW 3/05) PKW wskazała, że to na partii politycznej spoczywa obowiązek prawny wykazania, poprzez przedstawienie kompletnej dokumentacji finansowej, że środki finansowe pozyskane zostały w sposób zgodny z obowiązującym prawem. W ocenie PKW zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2012 r. (III SW 8/12) ma ona prawo oprzeć swoją uchwałę na domniemaniu uprawniającym do przyjęcia, że doszło do finansowania działalności partii politycznej z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej (...) o źródło pozyskania środków finansowych w 2017 r., Sąd Najwyższy ustalił, że skarga jest formalnie dopuszczalna. Została wniesiona w terminie (k. 1) przez umocowanego w sprawie pełnomocnika – radcę prawnego (k. 8).

Sąd Najwyższy analizując merytoryczną zasadność skargi ustalił, że uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. o odrzuceniu sprawozdania partii została podjęta na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Za bezsporny w sprawie należy uznać fakt zaksięgowania w dniu 18 maja 2017 r. na rachunku partii (...) prowadzonym przez Bank (...) przelewu od PayU S.A., na kwotę 46.343,88 zł, tytułem „wypłata z PayU”. Saldo rachunku po operacji wyniosło 187.066,74 zł (k. 161). Tego samego dnia 18 maja 2017 r. partia zdeponowała 151.938,54 zł na oprocentowanej lokacie, uzyskując z tego tytułu dnia 19 maja 2017 r. odsetki w wysokości 2,57 zł (k. 162). Wydatkowała tym samym

środki pozyskane z przelewu nadanego przez PayU. Nie ma dostatecznych podstaw do oceny, że partia wyraziła konkludentnie zgodę na przyjęcie tylko pewnej części środków pozyskanych z tego przelewu.

Dnia 22 grudnia 2017 r. partia przełała na odrębny rachunek 18.000 zł tytułem „darowizny wątpliwe partia przepadek na rzecz Skarbu Państwa” (k. 164).

Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji wynika, że partia realizowała przelewy na odrębny rachunek tytułem przepadku na rzecz Skarbu Państwa także dnia 29 listopada 2017 r. na kwotę 330 zł (k. 120) oraz dnia 9 czerwca 2017 r. na kwotę 300 zł (k. 121). Ponadto, z dokumentacji wynika, że partia zwracała darczyńcom środki pozyskane niezgodnie z ustawą, odmawiając ich przyjęcia (k. 64).

Partia dysponowała tym samym fizyczną, prawną i gospodarczą możliwością weryfikacji środków przed ich przyjęciem albo po ich omyłkowym przyjęciu zwrotu w terminie 30 dni (art. 39a ust. 2 ustawy o partiach politycznych).

W sprawozdaniu za 2017 r. o źródłach pozyskiwania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, złożonym w Krajowym Biurze Wyborczym dnia 29 marca 2018 r. (k. 50-51), partia wykazała wpłaty dokonane z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych w kwocie 10.054,40 zł jako „darowizny wątpliwe przepadek na rzecz Skarbu Państwa – załącznik nr 4.”. Partia w tym sprawozdaniu nie wykazała natomiast wpłat ponad limit określony w art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych (k. 51).

Dnia 7 sierpnia 2017 r. Państwowa Komisja Wyborcza wezwała partię do wyjaśnienia szczegółowo określonych w treści pisma wątpliwości, w tym m.in. poprawienia sprawozdania przez nadanie mu formy zgodnej z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., a także wskazanie listy osób wpłacających środki na rzecz partii za pośrednictwem firmy PayU, w szczególności z podaniem imienia, nazwiska, miejsca zamieszkania, kwoty wpłaty oraz daty przekazania środków od firmy PayU na rachunek partii (k. 55), a także okoliczności przyjęcia darowizny dnia 1 grudnia 2017 r. od H. B., który zmarł 20 września 2017 r. (k. 59) oraz wyjaśnienia powodów umieszczenia przez partię w wykazie darowizn środków finansowych nieprzyjętych i zwróconych darczyńcom w 30-dniowym terminie od daty zaksięgowania, zgodnie z instrukcją przesłaną do wszystkich partii

o sygn. (...).

Przy piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r. partia złożyła poprawione sprawozdanie za 2017 r. o źródłach pozyskiwania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, w którym partia nie wykazała wpłat dokonanych z naruszeniem ustawy o partiach politycznych (k. 69), a także wyjaśniła, iż „przyjęła darowiznę od H. B. 1.12.2017 r, gdyż w chwili przelewu wpłata ta spełniała warunki finansowania partii politycznych...Prawdopodobnie wpłata została dokonana przez osobę dysponującą rachunkiem bankowym pana B. po jego śmierci, ale nie udało nam się zweryfikować tej informacji.” (k. 66).

Ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Gdyby natomiast przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych był zgodny z Konstytucją, wówczas skarga nie byłaby uzasadniona. Państwowa Komisja Wyborcza poddała ten przepis wykładni zgodnej z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego oraz prawidłowo zastosowała do ustalonego faktycznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że partia pozyskała dnia 18 maja 2018 r. przelew od PayU S.A. na kwotę 46.343,88 zł i tego samego dnia wydatkowała te środki – zadysponowała nimi zakładając oprocentowaną lokatę. Okoliczność ta wskazuje na konkludentne przyjęcie darowizn objętym zbiorczym przelewem PayU. Ponadto umocowany przedstawiciel partii potwierdził na piśmie przyjęcie środków z rachunku osoby zmarłej (k. 66).

W utrwalonym orzecnictwie Sądu Najwyższego oraz w utrwalonej praktyce Państwowej Komisji Wyborczej zakwestionowany przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest wykładany ściśle, zgodnie z jego brzmieniem, ponieważ stanowi on część prawa publicznego, a jego naruszenie przez partię rodzi skutek w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW (por. postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 79; z 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02, OSNP

2003 nr 4, poz. 80; z 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 81; z 17 września 2004 r., III SW 41/04; z 2 września 2005 r., III SW 10/05; z 5 listopada 2014 r., III SW 72/14; z 23 lutego 2016 r., III SW 171/15; z 14 listopada 2017 r., III SW 2/17).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przyjęty model ustawowy zapewnia skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), ponieważ określa w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych. Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (bez względu na kwoty, jakich naruszenie to dotyczy) przesądza – stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 1 [3 – przyp.] i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych – o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej (postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III SW 72/14, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2002 r., III SW 21/02).

Na marginesie tylko odnotować należy, że pogląd Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z którym naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych polegające na przyjęciu wpłaty z przekroczeniem dopuszczalnego limitu wpłat, nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii, nie jest zgodne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego. Uchybienie to nie ma jednak wpływu na zgodność zaskarżonej uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych.

Sąd Najwyższy rozpatrując skargę partii (...) nie zdecydował się na jej oddalenie bez zbadania zagadnienia konstytucyjności podstawy prawnej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Zagadnienie konstytucyjne w niniejszej sprawie ma bowiem charakter aktualny, rzeczywisty i poważny. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela również ocenę wyrażoną w innej sprawie (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16), w której Sąd Najwyższy zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego o analogicznej treści do tej określonej w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, tj. norm wyprowadzanych z art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38 a ust. 2 pkt 5 i art. 38d ustawy o partiach politycznych

(postępowanie w Trybunale Konstytucyjnym zarejestrowane pod sygn. akt P 8/17). Sąd Najwyższy wyraził przy tym wątpliwość, czy zgodne z Konstytucją RP są w/w normy wyprowadzone z ustawy o partiach politycznych, które, jak ta zakwestionowana w pytaniu, nakazują Państwowej Komisję Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa przez partię polityczną, niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16). Pogląd o istnieniu wątpliwości co do zgodności z Konstytucją ustawy o partiach politycznych wyraził także Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 grudnia 2017 r., III SW 3/17.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy uznał także w niniejszej sprawie, że dla zapewnienia jednolitości wykładni Konstytucji RP i zachowania spójności porządku prawnego, należy wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 38 a ust. 2 pkt 4 z art. 2 w zw. z art. 11 Konstytucji RP. Przepis ten nie jest bowiem przedmiotem kontroli konstytucyjności prowadzonej przez TK w sprawie pod sygn. P 8/17. Na marginesie tylko należy odnotować utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że zagadnienie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją nie może być przedmiotem pytania prawnego do Sądu Najwyższego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 lipca 2008 r., III CZP 63/08; 22 października 2009, III CZP 75/09; 20 maja 2005 r., III CZP 14/05; 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02). Sąd Najwyższy podzielając ten pogląd stwierdza, że w niniejszej sprawie odstępianie od niego zagrażałoby jednolitości wykładni Konstytucji RP, ponieważ sam Sąd Najwyższy nie może zapewnić jednolitości wykładni Konstytucji RP. Jednolitości wykładni Konstytucji RP w niniejszej sprawie nie może także zapewnić procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która gwarantuje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej monopol jurysdykcyjny w zakresie wykładni prawa UE, umożliwiając zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii (wyrok wielkiej izby TSUE z 6 marca 2018 r., C-284/16; opinia pełnego składu TSUE z 18 grudnia 2014 r., 2/13; opinia pełnego składu TSUE z 8 marca 2011 r., 1/09). Nie można bowiem utożsamiać Konstytucji RP z prawem UE ani zagadnienia zgodności z Konstytucją RP ustawy o partiach politycznych z zagadnieniem jej zgodności z prawem UE.

Podstawę prawną wystąpienia przez Sąd Najwyższy z pytaniem prawnym w sprawie zgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych z Konstytucją RP określa art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072). Przepis ten powinien być interpretowany w zgodzie z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Wymogi formalne pytania prawnego określa natomiast art. 52 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072), zgodnie z którym pytanie prawne ma formę postanowienia i zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało przedstawione.

Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Organem, który wydał kwestionowane przepisy ustawy jest Sejm RP.

Podstawę prawną podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały stanowił art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 i w związku z naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, ale nie ma wątpliwości, że niezgodność z Konstytucją nie dotyczy samego art. 38a ust. 1 pkt 3 – ten bowiem tworzy potrzebną i niewadliwą podstawę do odrzucania przez PKW sprawozdań finansowych złożonych z naruszeniem prawa. Przepis ten został wskazany zatem tylko jako przepis związkowy.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności nie jest również art. 25 ust. 1 ustawy – ten bowiem określa niewadliwie reguły kwalifikowania „wartości niepieniężnych oraz pieniężnych” odpowiednio do zbiorów: środki dozwolone albo środki niedozwolone. Przepis ten został powołany w konsekwencji tylko jako przepis związkowy.

Przedmiotem zaskarżenia nie jest także przepis określający skutek odrzucenia sprawozdania finansowego – art. 38d ustawy o partiach politycznych. Również on został powołany tylko jako przepis związkowy. Jest on elementem instytucji prawnej zapewniającej jawność finansowania partii politycznych, ale nie znajduje zastosowania do większości partii politycznych, których sprawozdania są odrzucane, a które nie osiągają takiego poparcia społecznego w wyborach, aby uzyskać finansowanie budżetowe. Odrzucenie sprawozdania prowadzić może do faktycznego i tylko pośredniego ograniczenia możliwości prowadzenia działalności politycznej i to tylko przez te partie, które uzyskały większe poparcie społeczne w wyborach. Odrzucenie sprawozdania finansowego partii, która uzyskała w wyborach poparcie społeczne poniżej 3%, nie skutkuje bezpośrednio formalnym ograniczeniem ich działalności.

Dla oceny zaskarżonego przepisu mają także znaczenie inne przepisy ustawy o partiach politycznych, jakkolwiek ich wpływ na ocenę skargi jest mniejszy, z tego względu Sąd Najwyższy nie zdecydował się na wskazanie ich w treści postanowienia jako przepisów związkowych. Chodzi w szczególności o te elementy art. 38 ustawy o partiach politycznych, które gwarantują rzetelność i transparentność postępowania w sprawach finansowania partii politycznych. Do sprawozdania finansowego partia załącza opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (art. 38 ust. 3). Przepisy nakazujące powołanie biegłego rewidenta można postrzegać jako ważną gwarancję sprawiedliwości proceduralnej.

Istotnym elementem kontekstu normatywnego zaskarżonego pytaniem prawnym przepisu jest art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia

sprawozdania: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień; 3) odrzuca sprawozdanie.

Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że rozstrzygnięcia PKW nie bazują na dychotomicznym podziale. Państwowa Komisja Wyborcza może bowiem nie tylko odrzucić sprawozdanie, zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy, ale także je przyjąć albo przyjąć ze wskazaniem uchybień. W niniejszej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza wskazała partii szereg uchybień, które nie doprowadziły do automatycznego odrzucenia sprawozdania, lecz w dialogu zostały przez PKW i partię wyjaśnione lub usunięte. Tylko kluczowe nieusuwalne uchybienia objęte zakresem normowania art. 25 ust. 1 ustawy stały się przyczyną odrzucenia sprawozdania. Ponadto, typizacja uchybień mniejszej wagi nie jest konieczna, ponieważ ustawodawca określił taksatywnie przypadki poważnych naruszeń będących podstawą odrzucenia sprawozdania w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Precyzuje on, że odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku: 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej; 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych; 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 ustawy; 4) przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych; 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego; 6) gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 3 ustawy; 7) przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a ustawy. Pozostałe przypadki odrzucenia sprawozdania przewiduje art. 38a ust. 3 ustawy.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest artykuł 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Przepis ten może być niezgodny z Konstytucją RP przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy. Zgodnie z utrwalonym rozumieniem art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, nie jest istotne, czy partia polityczna pozyskała z niedozwolonych źródeł 4.992,66 zł, czy mniejszą

kwotę, w każdym bowiem przypadku Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek odrzucić sprawozdanie partii politycznej.

Podkreślić trzeba, że rygoryzm zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 wynika także z tego, iż przepis ten wymaga odrzucenia sprawozdania przez PKW także w innych przypadkach niż objęte zakresem terminu <<przyjmuje>>. Przepis ten wyraźnie zakazuje także <<pozyskiwania>> środków ze źródeł niedozwolonych. Pojęcie pozyskiwania uzupełnia hipotezę normy i jest definiowane na gruncie powszechnych reguł językowych jako uzyskiwanie. Tym też pojęciem posługuje się ustawa o partiach politycznych (por. choćby art. 24, 38).

Pytanie prawne nie zmierza do zakwestionowania tylko określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Sąd Najwyższy kwestionuje wprawdzie nadmierność (nieproporcjonalność) obowiązku odrzucania przez PKW sprawozdania w każdej sytuacji stwierdzenia przyjęcia lub pozyskania środków finansowych ze źródeł zakazanych przez art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Nie jest jednak rolą Sądu Najwyższego abstrakcyjne konstruowanie modeli legislacyjnych pozwalających na uznanie kwestionowanej regulacji za zgodną z Konstytucją ani wybór jednego modelu z wielu możliwych. Zadanie to niewątpliwie należy do legitymowanego demokratycznie ustawodawcy. Jak przekonująco wywiódł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 17 września 2004 r., III SW 41/04:

„Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 nakazujący odrzucenie sprawozdania w przypadku przyjmowania środków ze źródeł niedozwolonych jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie pozostawia pola do uznaniowości. Wynika to z kategorięcznego sformułowania „odrzuć sprawozdanie następuje”, które wyklucza możliwość innego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przyjmowania przez partię polityczną środków finansowych z niedozwolonych źródeł sprawozdanie finansowe partii podlega odrzuceniu niezależnie od wartości tych środków. Przepis nie zawiera bowiem zastrzeżenia, że nie stosuje się go w przypadku przyjęcia środków niewielkich kwotowo lub znikomych procentowo w stosunku do przychodów. Przyjęcie koncepcji zaprezentowanej w skardze, zgodnie z którą wobec niewielkiej wartości przyjętych z niedozwolonych źródeł środków sprawozdanie powinno zostać przyjęte,

prowadziłoby do dowolności. Brak jest bowiem kryteriów, według których środki finansowe mogłyby być uznawane za niewielkie lub znikome. Takiej dowolności omawiany przepis nie dopuszcza”.

W przypadku ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego zarzutu niezgodności przepisu z Konstytucją RP, to na ustawodawcy spoczywać będzie ciężar szczegółowego określenia kryteriów, według których niektóre finansowe naruszenia mogłyby być uznane za niewielkie lub znikome a przez to w żadnym stopniu nie zagrażające zasadzie jawności i transparentności finansowania partii politycznych. Nie można wykluczać czerpania inspiracji np. z art. 144 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.), zgodnie z którym:

„Organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, albo 3) odrzuca sprawozdanie w przypadku stwierdzenia: a) pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 129 albo limitu, o którym mowa w art. 135, b) przeprowadzania zbiorów publicznych wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 131 § 2, c) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy, d) przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów art. 132 § 3-6, e) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem przepisu art. 132 § 5”.

Przytoczone uregulowanie Kodeksu Wyborczego w żadnym razie nie stanowi jednak jedynego zgodnego z Konstytucją modelu regulacyjnego. Przeciwnie, ma ono istotną wadę polegającą na użyciu w treści przepisu zwrotu „w szczególności”. Niekonsekwentnie na tle całokształtu regulacji wyborczych posłużono się także w tym przepisie określeniami <<przyjęcie>> oraz

<<pozyskanie>>. Przepis ten może stanowić zaledwie punkt odniesienia do refleksji ustawodawczej.

Ponadto, zarzut wprowadzie kieruje się przeciwko nieproporcjonalności odpowiedzialności obiektywnej partii za naruszenia reguł finansowania, ale nie jest to zarzut samodzielny i wyłączny. Jego uwzględnienie nie pozwala też precyzyjnie określić skutku derogacyjnego ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Pomijając okoliczność, że ewentualne uzupełnienie systemu prawa powinno następować na podstawie decyzji parlamentu, oczywiste jest, że finansowanie partii politycznych powinno być transparentne i jawne niezależnie od intencji lub innych postaci winy funkcjonariuszy partyjnych. W obrębie prawa publicznego liczą się fakty poszanowania obowiązków ustawowych. Organy państwa muszą działać na podstawie i w granicach prawa, a przewidywalność wymaganych od nich działań jest samoistną wartością chronioną przez art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Innymi słowy szczegółowe wyznaczenie „zakresu” niekonstytucyjności aktu normatywnego, którego eliminacja mogłaby sanować ustawę o partiach politycznych, byłoby w istocie aktem prawotwórczym. Dlatego zarzut niekonstytucyjności jest stawiany całemu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez to, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej.

Ponadto, wątpliwość konstytucyjna nie jest w niniejszej sprawie związana z niedookreślonością art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, jest on bowiem skonstruowany wystarczająco precyzyjnie, co potwierdza bogata praktyka jego stosowania przez PKW i Sąd Najwyższy. Zdaniem Sądu Najwyższego, do tego przepisu nie odnosi się zastrzeżenie sformułowane w orzecznictwie ETPC dotyczące niedookreśloności przepisów o finansowaniu partii politycznych (np. w wyroku ETPC z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Cumhuriyet Halk Partisi p. Turcji, skutecznie zarzucono, że ani z ustawy o partiach politycznych, ani ze stanowiska rządu, nie wynika, kiedy władze wydają ostrzeżenia o naruszeniach reguł finansowych, a kiedy stosują sankcje).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli sąd nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie

stosował w konkretnej sprawie, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK ZU – A 2005 nr 10, poz. 111). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, (w:) J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 74 i n.).

Sąd Najwyższy nie znajduje jednak podstaw do odmiennej interpretacji zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach, odbiegającej od jego brzmienia, ponieważ samo jego brzmienie rozstrzyga o treści zakwestionowanej normy prawnej. Wykładnia w zgodzie z Konstytucją ma swoje granice wynikające z brzmienia właściwych przepisów (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., K 25/95; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1997 r., K 19/96). Wykładnia w zgodzie z Konstytucją RP nie może prowadzić do podważenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności jest bowiem istotnym derywatem zasady demokratycznego państwa prawnego.

Systemowe usytuowanie art. 31 ust. 3 w rozdziale II Konstytucji RP wskazuje, że przepis ten znajdzie zastosowanie tylko do oceny ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, pozostawiając poza zakresem swojego zastosowania prawa gmin, państwowych osób prawnych a także, jak się wydaje, partii politycznych, uznawanych w orzecznictwie za elementy struktury politycznej państwa (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 8 marca 2000 r., Pp 1/99; 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; 14 grudnia 2004 r., K 25/03; 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Podobny pogląd wyrażono także np. w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 lutego 2015 r., III SW 74/14, w którym podkreślono, iż:

„Partia polityczna funkcjonując w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prawa prywatnego praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP. W konsekwencji partie polityczne muszą liczyć się na

gruncie prawa publicznego z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem... zasada jawności finansowania partii politycznych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu finansowania partii, tak przez państwo, jak i wszelkie inne podmioty, z drugiej zaś strony – sprzeciwia się podejmowaniu przez partie polityczne takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co z kolei stanowiłoby pole do nadużyć. Ustawodawca może wprowadzać odpowiednie regulacje w przedmiocie kontroli nad uzyskiwaniem i wydatkowaniem środków z funduszy, tak prywatnych, jak i „własnych” partii politycznych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK – A 2004 nr 11, poz. 116; Przegląd Sejmowy 2006 nr 1, s. 119, z glosą M. Granata i s. 124, z glosą J. Sułkowskiego i z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK – A 2012 nr 7, poz. 82 oraz postanowienie z dnia 15 września 2011 r., Ts 256/09, OTK – B 2011 nr 5, poz. 359; Przegląd Sejmowy 2012 nr 2, s. 182 z glosą M. Bartoszewicza”).

Zasada proporcjonalności w zakresie, w jakim nie jest wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 listopada 2003 r., K 37/02:

„Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien, jak to już wyżej wskazywano, każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Należy stwierdzić, że podobnie jak w wypadku podmiotów niepublicznych, ograniczenia zawarte w zakwestionowanej regulacji naruszają zasadę proporcjonalności, nie ze względu na to, że są co do zasady niedopuszczalne, ale dlatego że ingerencja w sferze dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi nie znajduje swojego skompensowania w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym”.

Pogląd wyrażony w cytowanym orzeczeniu znalazł rozwinięcie w kolejnych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z: 15 marca 2005 r., K 9/04; 21 października 2008 r., P 2/08; 10 listopada 2004 r., Kp 1/04.

Na szczególną uwagę zasługuje praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie dopuszczająca zastosowanie zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, do przepisów prawa wyborczego. W wyroku z 13 marca 2007 r., K 8/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jest – co oczywiste – możliwe pozbawienie mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa. Przyczyny te podlegają jednak kontroli konstytucyjności, właśnie m.in. z punktu widzenia proporcjonalności przyczyn decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów”.

W wyroku z 24 listopada 2008 r., K 66/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził podobnie: „W dotychczasowym orzecnictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję”.

Treść zasady proporcjonalności rekonstruowana z art. 2 Konstytucji RP jest zbliżona do tej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności posiada aspekt formalny i materialny. Aspekt formalny związany jest z wymogiem wprowadzania ograniczeń w formie ustawowej. Aspekt materialny związany jest z celem ingerencji, którego realizacja uzasadnia ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw człowieka i obywatela. W przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymieniono: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie i moralność publiczną, ochronę wolności i praw innych osób. Także na tle art. 2 Konstytucji te kategorie interesu publicznego uzasadniać mogą ingerencję. W dalszej kolejności ustalić trzeba, czy ingerencja normatywna 1) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (kryterium przydatności normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (kryterium proporcjonalności sensu stricto).

Naruszenia zasady proporcjonalności można upatrywać w pozbawieniu przez zakwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych

Państwowej Komisji Wyborczej możliwości dokonania oceny charakteru naruszenia prawa i na wprowadzeniu automatyzmu stosowania sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej w każdym przypadku przyjęcia lub pozyskania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od wielkości tych kwot oraz winy funkcjonariuszy partyjnych. Istotnym elementem mogącym wpływać na ocenę proporcjonalności jest także skutek w postaci utraty prawa do subwencji, ponieważ uzasadnione byłoby zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń (F. Rymarz, Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej), Przegląd Sejmowy 2004 nr 3, s. 45).

Sąd Najwyższy ma przy tym świadomość, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadnie akcentowana jest swoboda ustawodawcy wyboru adekwatnych sankcji za naruszenie prawa, także tych bardzo dolegliwych i bezwzględnie oznaczonych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P 2/98). Artykuł 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Poszanowanie zasady proporcjonalności w tym kontekście oznacza, że nie można stosować jedynie sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2004 r., SK 31/04). W konsekwencji, zauważyć trzeba, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie ustanawia najbardziej dotkliwej sankcji spośród tych, którymi posłużył się w tej ustawie prawodawca. Artykuł 38c ustawy nakazuje bowiem sądowi, na wniosek PKW, wykreślić partię polityczną z ewidencji w przypadku stwierdzenia, że nie złożyła ona w terminie sprawozdania finansowego.

Sąd Najwyższy ma również świadomość, że dopuszczalność stosowania niejako automatycznie sankcji administracyjnych (podatkowych), z mocy ustawy, mających przede wszystkim znaczenie prewencyjne, co do zasady nie budzi żadnych wątpliwości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04; z 5 maja 2009 r., P 64/07). Nie stanowią one odpłaty za popełniony czyn, lecz mają charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r.,

SK 75/06; z 5 maja 2009 r., P 64/07). Przez to mieszczą się w reżimie tzw. odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że orzekanie administracyjnych kar pieniężnych jest oderwane od konieczności stwierdzania winy i innych okoliczności sprawy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2009 r., P 64/07).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, podkreślono jednak, że niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji RP wynikała z tego, że odpowiedzialność obiektywna powinna być zawsze uzasadniona istnieniem wyraźnego motywu legislacyjnego wskazującego na celowość odstąpienia od reguły ogólnej odpowiedzialności na zasadzie winy. Niemożliwy do realizacji obowiązek organizatora zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowej są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę dla realizacji wolności zgromadzeń. Zbyt szeroko ujęta odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora zgromadzenia, w połączeniu z praktycznie całkowitym przerzuceniem ryzyka ewentualnych szkód na organizatora oraz nałożeniem na niego obowiązków niemożliwych do realizacji, musi prowadzić do naruszenia wskazanej wyżej równowagi.

Sąd Najwyższym ma również świadomość, że celem ustawy o partiach politycznych jest zagwarantowanie efektywnego poszanowania zasady i wartości o randze konstytucyjnej: jawności finansowania partii politycznych jako podstawy systemu demokratycznego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (wyroki: z 8 marca 2000 r., Pp 1/99; z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; z 14 grudnia 2004 r., K 25/03; z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał także w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (por. wyroki: z 27 maja 2003 r., K 11/03; z 13 lipca 2004 r., P 20/03; z 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz zasada jawności finansowania partii politycznych wynika z art. 11 Konstytucji RP. Finansowanie partii politycznych ze środków

publicznych znajduje natomiast uzasadnienie w ważnych racjach, jak choćby wyrównywaniu szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganiu przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, ochronę partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzenie gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa (choćby w postaci subwencji) wymaga ścisłego przestrzegania przez nie reguł określonych przez ustawodawcę.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest elementem systemowej regulacji wprowadzonej ustawą z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa przy czym jej celem było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych.

Ważnym elementem oceny konstytucyjności przyjętej regulacji jest także to, że zawiera ona szczególny mechanizm sądowej kontroli przestrzegania prawa przez administrację wyborczą, otwiera partiom politycznym bezpośrednio dostęp do Sądu Najwyższego, a także rozstrzyga o obowiązku rozpatrywania wnoszonych przez partię skarg w powiększonym składzie. Przyjęte rozwiązanie chroni adekwatnie partie polityczne przed ryzykiem błędów administracji wyborczej.

Ponadto, uwzględnić trzeba art. 16 Rekomendacji (2003)⁴ Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, który wymaga, aby sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych były skuteczne, proporcjonalne ale i odstraszające.

Wychodzić można z założenia, że naruszenia reguł finansowania partii politycznych o nieznacznym charakterze, którym nie towarzyszy ryzyko korupcji przed którym chronić ma stworzony w 2001 r. model regulacyjny, w sposób

nieproporcjonalny (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*) dokonuje wyważenia kolidujących dóbr. Sąd Najwyższy nie jest jednak ustawodawcą, nie może określić kryterium nieznacznego naruszenia, a pytanie prawne oraz zawarte w nim żądanie procesowe nie ma charakteru zakresowego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny powinien dokonać całościowej i jednolitej oceny zaskarżonej w niniejszym postępowaniu i innych postępowaniach regulacji w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, a w konwencji zasygnalizować potrzebę zmian legislacyjnych albo potwierdzić adekwatność obowiązujących unormowań.

Sąd Najwyższy uznał za celowe zgłosić udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wyznaczyć przedstawiciela Sądu Najwyższego w tym postępowaniu na podstawie art. 42 pkt 4 i 43 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072). Odniesienie się do podnoszonych na rozprawie argumentów może dodatkowo przyczynić się do osiągnięcia celu postępowania.

Jednocześnie na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. Sąd Najwyższy zawiesza postępowanie.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy postanowił jak na wstępie.