

POSTANOWIENIE

Dnia 6 lipca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)
Marek Józef Totleben (ławnik Sądu Najwyższego)

Protokolant Iwona Kotowska

w sprawie z wniosku Państwowej Komisji Wyborczej
z udziałem Polskiego Stronnictwa Ludowego i Skarbu Państwa reprezentowanego
przez Naczelnika I Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście
o przepadek korzyści majątkowej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 6 lipca 2023 r.
skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r.,
sygn. I ACa 378/09:

- 1. oddała skargę nadzwyczajną;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania ze skargi nadzwyczajnej.**

3.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. 2020 r. poz. 627 z późn. zm.) w zw. z art. 89 § 1 i 2 oraz art. 115 § 1 i § 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1093, dalej:

„u.SN”), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, pismem z dnia 20 czerwca 2022 r., wniósł skargę nadzwyczajną od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżając postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 zarzucił:

1. na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 u.SN naruszenie konstytucyjnych zasad, praw i wolności tj.:
 1. wynikającej z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasady *ne bis in idem* oraz wynikającego z art. 2 Konstytucji RP zakazu nadmiernej ingerencji, polegający na wymierzeniu partii politycznej Polskie Stronnictwo Ludowe (dalej również: „PSL” lub „partia polityczna”) za ten sam czyn trzeciej sankcji represyjnej polegającej na przepadku korzyści majątkowych uzyskanych w 2001 r., mimo że Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie wiadome było z urzędu, że partia ta poniosła konsekwencje swego czynu polegające na nałożeniu sankcji w postaci utraty 75% dotacji podmiotowej za wybory do Sejmu i Senatu w 2001 r. oraz 30% subwencji należnej w 2002 r.;
 2. zagwarantowanego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawa do poszanowania praw majątkowych oraz wyrażonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady jego ograniczania, poprzez pozbawienie PSL kwoty 9 422 255,84 zł zgromadzonej na rachunku bankowym komitetu wyborczego tej partii politycznej w 2001 r.;
 3. zagwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do poszanowania praw majątkowych, poprzez pominięcie podczas rozpoznawania sprawy zagadnień będących istotą problemu, a w konsekwencji nienależyte uzasadnienie postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09;
4. na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN rażące naruszenie art. 111 ust. 1 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 857 z późn. zm.; dalej: „ordynacja wyborcza”), poprzez błędną wykładnię i uznanie,

że z powołanego przepisu wynika obowiązek prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego partii politycznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę powyższe wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 w całości oraz orzeczenie przez Sąd Najwyższy co do istoty sprawy, poprzez oddalenie w całości apelacji Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., II Ns 4/06, lub
2. uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił przebieg postępowania oraz motywy rozstrzygnięcia, którymi kierował się Sąd Apelacyjny w Warszawie wydając dnia 11 sierpnia 2009 r. postanowienie w sprawie I ACa 378/09. Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również: PKW) w 2002 r. odrzuciła dwa sprawozdania finansowe Polskiego Stronnictwa Ludowego. Pierwsze sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła uchwałą z dnia 28 lutego 2002 r., działając na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a/ i d/ ordynacji wyborczej. Drugie sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania przez Polskie Stronnictwo Ludowe i Fundusz Wyborczy oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2001 r., Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła uchwałą z dnia 29 lipca 2002 r., działając na podstawie art. 38a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 372 z późn. zm.; dalej: „ustawa o partiach politycznych”).

W uchwale z dnia 28 lutego 2002 r. PKW wskazała trzy powody odrzucenia sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Po pierwsze, przyjęcie na rachunek komitetu wyborczego PSL kwoty 5 251 689 zł od osób fizycznych, co stanowiło naruszenie art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej. Przepis stanowił, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego tej partii. Po drugie, po dniu wyborów na rachunek komitetu wyborczego PSL wpłynęły środki finansowe w kwocie 2 205 234 zł (wydatkowane na kampanię wyborczą). To w ocenie PKW naruszało przewidziany przez art. 110 ust. 4 pkt 1 ordynacji wyborczej zakaz pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy po dniu wyborów. Po trzecie, z rachunku komitetu wyborczego PSL wypłacono 40 660 zł, z przeznaczeniem na cele charytatywne. To w ocenie PKW stanowiło naruszenie art. 110 ust. 1 ordynacji wyborczej, ponieważ przepis ten stanowił, że komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami.

W uchwale z dnia 29 lipca 2002 r. PKW wskazała natomiast, że powodem odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania przez Polskie Stronnictwo Ludowe i Fundusz Wyborczy oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2001 r. było naruszenie art. 35 ust. 3, art. 36 ust. 3 i art. 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych. Naruszenie art. 35 ust. 3 ustawy o partiach politycznych polegało na niezawiadomieniu PKW o utworzeniu funduszu wyborczego, natomiast naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy o partiach politycznych wynikało z nieutworzenia oddzielnego rachunku bankowego dla funduszu wyborczego. Zaś naruszenie art. 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych wynikało z przyjęcia na rachunek wpłat w wysokości 1 428 242 zł dokonanych w gotówce, wbrew wynikającemu z powołanego przepisu nakazu wpłat na fundusz czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiając dalej stan faktyczny niniejszej sprawy wyjaśnił, że w następstwie wydania przez PKW dwóch uchwał odrzucających: sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. oraz sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym kredytów bankowych i warunków ich uzyskania przez Polskie

Stronnictwo Ludowe i funduszu wyborczym oraz wydatków poniesionych ze środków funduszu wyborczego w 2001 r., na tą partię polityczną nałożono dodatkowo trzy sankcje:

1. pomniejszenie przysługującej komitetowi wyborczemu PSL dotacji podmiotowej (zwrotu wydatków za kampanię wyborczą) o kwotę stanowiącą równowartość 3-krotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, nie większą jednak niż 75% wysokości dotacji (art. 126 ust. 1 i 3 ordynacji wyborczej);
2. pomniejszenie przysługującej PSL subwencji o kwotę stanowiącą równowartość 3-krotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, nie większą jednak niż 75% wysokości subwencji (art. 126 ust. 2 i 3 ordynacji wyborczej);
3. utratę prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których PSL była uprawniona do jej otrzymywania (art. 38d ustawy o partiach politycznych).

Państwowa Komisja Wyborcza, działając na podstawie art. 127 ust. 1 i 3 ordynacji wyborczej, wystąpiła następnie do Sądu Okręgowego w Warszawie o orzeczenie przypadku korzyści majątkowych przez komitet wyborczy PSL (w związku z naruszeniem przez tą partię art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej). W odpowiedzi na wniosek PSL w zakresie kwoty 405 192 zł uznał żądanie PKW, w tym kwoty 364 592 zł, która stanowiła wpłaty na fundusz wyborczy po dniu wyborów oraz kwoty 40 600 zł, która stanowiła wydatki na cele charytatywne. W pozostałym zakresie PSL wносиła natomiast oddalenie wniosku.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 27 listopada 2008 r., II C 4/06 oddalił wniosek PKW stwierdzając, że ograniczał się on jedynie do żądania orzeczenia przypadku korzyści majątkowej w kwocie 9 422 255,84 zł, przyjętej przez komitet wyborczy PSL z naruszeniem art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej (nieutworzenia odrębnych kont bankowych dla funduszu i komitetu wyborczego PSL w czasie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2001 r.). W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie, pomimo istnienia innych uchybień (wydatkowanie środków na cele charytatywne i przyjmowaniem wpłat po dniu wyborów), jego podstawa faktyczna nie została rozszerzona, co z punktu widzenia obowiązywania

sankcji prawnej wynikającej z art. 127 ust. 1 ordynacji wyborczej miało istotne znaczenie.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, na skutek apelacji Państwowej Komisji Wyborczej postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 zmienił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., II C 4/06 w ten sposób, że orzekł w stosunku do PSL na rzecz Skarbu Państwa przepadek korzyści majątkowej przyjętej przez komitet wyborczy PSL stanowiącej kwotę 9 422 255,84 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 23 kwietnia 2002 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie wniosek Państwowej Komisji wyborczej o orzeczenie przepadku korzyści majątkowej na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji wyborczej był uzasadniony w zakresie sumy głównej w całości, natomiast co do odsetek częściowo. W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wniosek dotyczył kwoty 9 422 255, 84 zł, która bezspornie została przyjęta przez komitet wyborczy PSL z naruszeniem art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej, co stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniach z 23 kwietnia 2002 r., III SW 1/02 i z 3 października 2002 r., III SW 17/02. Konkretnie Sąd Najwyższy stwierdził, że z zestawienia art. 110 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 oraz art. 95, art. 109 ust. 1 i 113 ordynacji wyborczej, a także art. 35 ustawy o partiach politycznych wynika, że wymagane jest utworzenie dwóch oddzielnych rachunków bankowych. Jednego dla gromadzenia środków finansowych funduszu wyborczego partii politycznej, który pozostając w jej dyspozycji, może być przeznaczany na różnego rodzaju wybory czy referenda, zaś drugiego dla komitetu wyborczego tej partii uczestniczącej w konkretnych wyborach, w tym przypadku wyborach do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Środki gromadzone na tym drugim rachunku, nie wykorzystane na wybory, dla finansowania których został utworzony, winny być przekazane (zwrócone) na rachunek funduszu wyborczego partii. Zaniechanie utworzenia takich oddzielnych rachunków uniemożliwia respektowanie zasady finansowania komitetu powołanego dla przeprowadzenia konkretnej kampanii wyborczej tylko ze środków funduszu, uniemożliwiając między innymi ocenę czy wpłaty gotówkowe od osób fizycznych przeznaczone były na fundusz wyborczy partii, czy też na sfinansowanie działań komitetu wyborczego tejże partii powołanego „dla obsługi”

konkretnych wyborów. Z tych względów Sąd Najwyższy uznał, że PSL naruszył przepisy prawa w zakresie możliwości gromadzenia środków przeznaczonych na wybory na jednym rachunku, bez bliższego określenia czy jest to rachunek funduszu wyborczego tej partii politycznej, czy jej komitetu wyborczego utworzonego dla potrzeb wyborów w dniu 23 września 2001 r.

W dalszej części uzasadnienia skargi nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich przeszedł do uzasadnienia przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej, określonej przez art 89 § 1 *in principio* u.SN. Odnosząc się do powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 obarczone jest wadami o fundamentalnym znaczeniu zarówno z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i zasady sprawiedliwości społecznej. Wadliwość tego orzeczenia rozumie w ten sposób, że rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Warszawie nie było całkowicie prawidłowe, choć w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd ten słusznie oddalił wniosek o przepadek korzyści, ponieważ błędnie uzasadnił podjęte rozstrzygnięcie. Okoliczności te sprawiły, że Sąd Apelacyjny w Warszawie skupił się na zagadnieniach, które nie należały do istoty problemu niniejszej sprawy. Celem wniesionej skargi nadzwyczajnej jest zatem zwrócenie uwagi na zagadnienia prawne, które w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zostały całkowicie pominięte przez sądy obu instancji (*ne bis in idem*) lub potraktowane powierzchownie (kwestia dopuszczalności wywodzenia z art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej wymogu prowadzenia dwóch oddzielnych kont dla funduszu wyborczego oraz komitetu wyborczego). Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził dalej, że Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 wymierzył sankcję rażąco niewspółmierną do wagi popełnionego czynu. Sąd ten naruszył tym samym konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego. Polskie Stronnictwo Ludowe za gromadzenie na jednym rachunku bankowym środków funduszu wyborczego i komitetu wyborczego w wyborach 2001 r. zostało już bowiem ukarane koniecznością zapłaty 9 422 255,84 zł. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził później, że orzeczony przez Sąd Apelacyjny w Warszawie przepadek korzyści stanowił już trzecią z kolei

sankcję, którą Polskie Stronnictwo Ludowe zostało ukarane za gromadzenie na jednym rachunku bankowym środków funduszu oraz komitetu wyborczego w wyborach 2001 r. Tym samym naruszony został konstytucyjny zakaz wielokrotnego karania za ten sam czyn (*ne bis in idem*), który również wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego. Ponadto, w 2001 r., gdy doszło do popełnienia zarzucanego PSL czynu, nie istniał wyraźny przepis prawa wymagający utworzenia dwóch oddzielnych rachunków bankowych – dla funduszu wyborczego i komitetu wyborczego partii politycznej. Ta problematyka nie została w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w ogóle przeanalizowana przez Sądy obu instancji. Tym samym Sąd Apelacyjny w Warszawie niesłusznie czuł się związany poglądami Sądu Najwyższego wyrażonymi postanowieniami w sprawach III SW 1/02 i III SW 17/02. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził następnie, że podstawą „ukarania” Polskiego Stronnictwa Ludowego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie był art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej, który w ogóle nie regulował kwestii tworzenia przez partie polityczne oddzielnych rachunków bankowych o wyżej wskazanym charakterze. Tym samym zaskarżone orzeczenie w sposób rażący naruszyło art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził następnie, że przebieg postępowania i prawomocne rozstrzygnięcie sprawy powinno zapewnić jednostce poczucie pewności w zakresie stosowania obowiązujących przepisów prawa, co na skutek nieprawidłowej wykładni art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej nie zostało zapewnione. Ponadto, posiadane przez Polski Stronnictwo Ludowe środki w kwocie 9 422 255,84 zł stanowiły przedmiot praw majątkowych, które podlegają ochronie konstytucyjnej na mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, a których ta partia polityczna została pozbawiona. Zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 uchybiło też konstytucyjnemu prawu do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), które nie podlega ograniczeniom i ma charakter absolutny. Wydane zostało z rażącą i nieprawidłową wykładnią art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej, polegającą na całkowitym pominięciu problemu dopuszczalności wymierzenia sankcji za ten sam czyn z punktu widzenia zasady *ne bis in idem*. Kumulacja tych naruszeń prowadzi do wniosku, że postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia

2009 r., I ACa 378/09 było wadliwe w stopniu fundamentalnym, co powoduje konieczność jego uchylecia ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Następnie, Rzecznik Praw Obywatelskich przeszedł do uzasadnienia przesłanki szczegółowej skargi nadzwyczajnej, wynikającej z art. 89 § 1 pkt 1 u.SN. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się wówczas do naruszenia zasad: *ne bis in idem* i proporcjonalności wynikających z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. W tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zasada *ne bis in idem* (zakaz podwójnego karania za ten sam czyn), obowiązuje nie tylko w prawie karnym, ale we wszystkich w dziedzinach prawa, w których występują przepisy represyjne (zawierające sankcje prawne za naruszenie porządku prawnego). Z tą zasadą powiązany jest zakaz nadmiernej represyjności, który wyprowadza się z art. 2 Konstytucji RP i art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Kwalifikacja sankcji jako represyjnej w rozumieniu art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP wymaga uwzględnienia dwóch okoliczności: znaczenia nadanego przez ustawodawcę oraz funkcji sankcji prawnej (kompensacyjna, dyscyplinująca, prewencyjna, represyjna). Jeśli prawo za ten sam czyn przewiduje wiele sankcji, każda z nich bez wątpienia pełni funkcję represyjną, przy czym brak przepisu wyłączającego ich kumulację (w razie ich zbiegu) nie jest zgodny z zakazem wielokrotnego karania za ten sam czyn (jak w niniejszej sprawie).

Przenosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zaskarżone orzeczenie narusza zasadę *ne bis in idem* z dwóch powodów. Po pierwsze, Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł na podstawie art. 127 ust. 1 ordynacji wyborczej, mimo że był on niezgodny z zasadą *ne bis in idem* wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Po drugie, nawet gdyby uznać art. 127 ust. 1 ordynacji wyborczej za zgodny z Konstytucją RP, to Sąd Apelacyjny w Warszawie przy jego stosowaniu powinien był wziąć pod uwagę znane mu fakty o dwukrotnym ukaraniu partii politycznej za to samo naruszenie prawa i w konsekwencji odmówić wymierzenia trzeciej sankcji za ten sam czyn (powołując się na zasadę *ne bis in idem*).

Rzecznik Praw Obywatelskich analizując naruszenie prawa do ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) podkreślił, że ma

ona być równa dla wszystkich, przez co nie może być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy. Nie ma też podstaw do różnicowania ochrony praw majątkowych z uwagi na kryterium uzyskania tytułu własności. Prawo do ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych przysługuje każdemu, a więc również podmiotom z pogranicza prawa publicznego i prawa prywatnego, tj. partiom politycznym. Tym samym pozbawienie PSL na mocy art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej kwoty 9 422 255.84 zł stanowiło ingerencję państwa w prawa majątkowe (w istocie bez podstawy prawnej), co świadczy o naruszeniu art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wobec tego, Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 w sposób rażąco naruszył art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej, poprzez wymierzenie sankcji represyjnej za ten sam czyn. Dlatego nastąpiło naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Wszystkie wskazane wyżej okoliczności stanowią w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podstawę do uchylenia postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 w trybie skargi nadzwyczajnej.

Polskie Stronnictwo Ludowe w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich wniosło o:

1. oddalenie wniosku Państwowej Komisji Wyborczej o odrzucenie skargi nadzwyczajnej na posiedzeniu niejawnym;
2. rozpoznanie skargi nadzwyczajnej, na podstawie art. 398¹¹ § 1 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN na rozprawie;
3. uchylenie, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN zaskarżonego postanowienia w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie w całości apelacji Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., II C 4/06;
4. uchylenie na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną pismem z dnia 22 sierpnia 2022 r. wniosła o jej odrzucenie, względnie jej oddalenie oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie w składzie pięciu sędziów Sądu

Najwyższego oraz dwóch ławników, z uwagi na to, że skarga nadzwyczajna została wywiedziona od prawomocnego orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w którego toku orzeczenie wydał Sąd Najwyższy.

Skarb Państwa – Naczelnik I Urzędu Skarbowego Warszawa Śródmieście w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną pismem z dnia 30 grudnia 2022 r. wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy, zważył co następuje:

Skarga nadzwyczajna jest szczególnym środkiem zaskarżenia, którego funkcją jest korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych dotkniętych istotnymi wadami prawnymi. Celem skargi nadzwyczajnej jest zapewnienie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczeń w sposób oczywisty wadliwych, które nie powinny zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej: naruszających prawa i wolności człowieka i obywatela określone w konstytucji RP, rażąco naruszających inne niż Konstytucja RP przepisy prawa lub opierających się na istotnych ustaleniach faktycznych oczywiście sprzecznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Skarga nadzwyczajna realizuje tym sposobem konstytucyjną zasadę rzetelności działania instytucji publicznych (wyrażoną w preambule do Konstytucji RP), zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Konstytucja RP w art. 2 statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Na treść wspomnianej zasady składa się szereg wartości, wywodzonych wprost z jej art. 2 lub też takich, które nie zostały ujęte *expressis verbis* w Konstytucji RP, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Wartości te tworzą pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego (por. P. Tuleja (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 222, nb. 19). Zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża między innymi konieczność zapewnienia pewności co do prawa. Postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu prawomocnych orzeczeń

sądowych, dotyczyć powinny tylko najistotniejszych i najbardziej rażących wad wyroków bądź postanowień, a także takich wad postępowania. Nie mogą one bowiem zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2021 r., I NSNc 9/21 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 października 2017 r., II FSK 1286/17), co odpowiadać powinno konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Realizacja zasady proporcjonalności w kontekście art. 89 § 1 u.SN. winna z jednej strony uwzględniać dążenie do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), nakazujące eliminować istotne wady prawomocnych orzeczeń sądu powszechnego lub wojskowego stypizowane w punktach 1-3 tego przepisu, z drugiej zaś strony musi uwzględniać istotną, konstytucyjną wartość pewności prawa, której immanentnym elementem jest ochrona powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) służąca ochronie stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 45 i w zw. z art. 2 Konstytucji RP). Rozpatrując zatem konieczność zmiany lub uchYLENIA prawomocnego wyroku (postanowienia) jako wymogu płynącego z obowiązywania zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zauważyć należy konflikt wartości, który musi zostać rozstrzygnięty poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności, przy czym kluczowe znaczenie będzie miała proporcjonalność *sensu stricto* wyrażająca się w wyważaniu między koniecznością ochrony powagi rzeczy osądzonej, a koniecznością ochrony integralnie rozumianej zasady demokratycznego państwa prawnego jako przestrzeni urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20). O ile więc ocena spełnienia przesłanek szczegółowych sprowadza się do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 15 września 2021 r., I NSNc 9/21).

Skarga nadzwyczajna nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, a jej przesłanka funkcjonalna, nakazująca ocenę dopuszczalności ingerencji jurysdykcyjnej w prawomocne orzeczenie sądów powszechnych lub wojskowych poprzez ustalenie, czy jest to konieczne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej, czyni z niej środek służący skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20). Rolą Sądu Najwyższego w przeprowadzanej konkretnej kontroli konstytucyjnej nie jest eliminowanie z obrotu wszelkich wadliwych orzeczeń, a jedynie tych, które godzą w podstawy umowy społecznej będącej fundamentem demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej, a zatem dotyczą określonego kształtu relacji pomiędzy jednostką, a władzą publiczną (przedmiotowa strona zasady demokratycznego państwa prawnego) (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 maja 2021 r., I NSNk 4/20; 15 września 2021 r., I NSNc 9/21).

Stosownie do art. 89 § 2 u.SN., skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Artykuł 89 § 3 u.SN. przewiduje, że skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna, w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna, po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania.

Skarga nadzwyczajna została wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich dnia 20 czerwca 2022 r., tj. po upływie pięcioletniego terminu od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09, o którym mowa w art. 89 § 3 u.SN.

Jednak w myśl art. 115 § 1 u.SN w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie u.SN (3 kwietnia 2018 r.) skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Natomiast, przepisu art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN nie stosuje się wówczas. Skarga nadzwyczajna została więc wniesiona w terminie i przez uprawniony do tego podmiot (art. 115 § 1a u.SN). Nie ulega bowiem wątpliwości, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest legitymowany do wniesienia skargi nadzwyczajnej w przedmiotowej sprawie zgodnie z art. 89 § 2 u.SN w zw. z art. 115 § 1a u.SN. Podobnie, brak jest wątpliwości co do tego, że zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 nie może zostać wzruszone w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich oparł skargę nadzwyczajną na przesłance ogólnej, w postaci konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 *in principio* u.SN) oraz na dwóch przesłankach szczegółowych, tj. wynikającej z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasady *ne bis in idem* oraz wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zakazu nadmiernej ingerencji, polegającej na wymierzeniu Polskiemu Stronnictwu Ludowemu za ten sam czyn trzeciej sankcji represyjnej polegającej na przepadku korzyści uzyskanych w 2001 r., jak również zagwarantowanego przez art. 64 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do poszanowania praw majątkowych, które zostało dodatkowo wyrażone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (art. 89 § 1 pkt 1 u.SN) oraz rażącego naruszenia art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej, poprzez błędną wykładnię i uznanie, że z powołanego przepisu wynika obowiązek prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego partii politycznej (art. 89 § 1 pkt 2 u.SN).

Przechodząc do oceny podniesionych w skardze nadzwyczajnej zarzutów Sąd Najwyższy stwierdza, że na podmiocie inicjującym kontrolę nadzwyczajną prawomocnego orzeczenia ciąży obowiązek przytoczenia i uzasadnienia podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c.), co oznacza obowiązek wskazania i uzasadnienia nie tylko którejs spośród szczegółowych przesłanek skargi nadzwyczajnej, ale również wykazania, w

kontekście realiów konkretnej sprawy, zaistnienia jej przesłanki ogólnej, czyli wyjaśnienia, z czego wynika konieczność uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego dla zapewnienia zgodności z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Samo wykazanie, że uchYLECIE orzeczenia jest konieczne z uwagi na zapewnienie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej lub, że narusza konstytucyjne zasady, prawa i wolności oraz w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, nie jest jeszcze wystarczające (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2020 r., I NSNc 102/20).

Sąd Najwyższy odnosząc się do relacji zachodzącej pomiędzy podstawami tego środka zaskarżenia wymienionymi w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN, a warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi nadzwyczajnej z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wielokrotnie podkreślał, że sposób sformułowania przepisu art. 89 § 1 u.SN przesądza o równorzędności wszystkich wymienionych w nim przesłanek skargi nadzwyczajnej, a zatem wymienionych w § 1 pkt 1-3 oraz przesłanki z § 1 *in principio* (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 12/20 oraz postanowienia: z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Konieczność realizacji zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest zatem podstawowym kryterium, na podstawie którego za pomocą skargi nadzwyczajnej mogą być korygowane prawomocne orzeczenia sądowe zawierające istotne wady, dotyczące bądź sfery prawnej (art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN), bądź faktycznej (art. 89 § 1 pkt 3 u.SN) (tak m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19). Sąd Najwyższy ponownie podkreśla, że na skarżącym spoczywa powinność nie tylko podania podstaw skargi w jej *petitum* oraz uzasadnieniu, lecz jednocześnie wyjaśnienia, na czym (na gruncie realiów konkretnej sprawy) miałyby polegać wskazane naruszenie, w tym z art. 89 § 1 *in principio* u.SN. W przeciwnym razie, to na Sąd Najwyższy skarżący przerzuciłby ciężar poszukiwania w treści wniesionej skargi nadzwyczajnej tego, w czym w istocie przejawia się konieczność

wystąpienia ze skargą nadzwyczajną dla zapewnienia zgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. To zaś jest niedopuszczalne. Wobec powyższego, samo subiektywne przekonanie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażające się w stwierdzeniu, że postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 „jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (co sformułowane jest w petitum skargi nadzwyczajnej), nie wystarcza, aby Sąd Najwyższy mógł uznać przesłankę z art. 89 § 1 *in principio* u.SN za wykazaną. Sąd Najwyższy stwierdza bowiem, że przesłanka ogólna skargi nadzwyczajnej, jakkolwiek swą treścią częściowo nawiązuje do przesłanki szczególnej, ujętej w art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, pełni jednak odmienną funkcję. O ile wskazana przesłanka szczególna stanowi jedno z kryteriów, w świetle którego Sąd Najwyższy dokonuje oceny wadliwości zaskarżonego skargą nadzwyczajną prawomocnego orzeczenia, o tyle przesłanka ogólna określa warunek, którego zaistnienie otwiera drogę do usunięcia stwierdzonej wadliwości, poprzez wyeliminowanie zaskarżonego orzeczenia z obrotu prawnego. Warunkiem tym jest konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Samo zatem zaistnienie przesłanki szczególnej, również wskazanej w art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, nie przesądza jeszcze o konieczności wyeliminowania z obrotu wadliwego orzeczenia (postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 maja 2021 r., I NSNk 4/20; 16 czerwca 2021 r., I NSNc 164/20). Zasadność skargi nadzwyczajnej winna być zatem oceniana przede wszystkim przez pryzmat środka kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, wyrażonego w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, a jest nim urzeczywistnienie stanu polegającego na zapewnieniu zgodności porządku prawnego, którego zaskarżone orzeczenie jest elementem z art. 2 Konstytucji RP (wyrok Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2021 r., I NSNc 147/20). Nie jest rolą kontroli nadzwyczajnej eliminowanie wszelkich wadliwych orzeczeń. Orzekanie w ramach skargi nadzwyczajnej winno bowiem dotyczyć tylko tych z nich, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarnie niesprawiedliwymi (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia

2019 r., I NSNk 2/19). Skarga nadzwyczajna z całą pewnością nie stanowi bowiem instrumentu ponownej kontroli instancyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; zob. też postanowienia Sądu Najwyższego: z 2 grudnia 2020 r., I NSNc 102/20; z 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

W rozpoznawanej skardze nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił spójnego i kompletnego wyводу prowadzącego logicznie do wniosku o konieczności uchylenia postanowienia Sądu Apelacyjnego z 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jedynie w sposób ogólny w *petitum* skargi nadzwyczajnej, na konieczność uchylenia zaskarżonego postanowienia „z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Tymczasem implikacją konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego jest m.in. poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych. Stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych również jest bowiem wartością konstytucyjną (por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19). Rzecznik Praw Obywatelskich powinien więc przedstawić argumentację, wyraźnie stwierdzającą, z jakich przyczyn ta wartość konstytucyjna, w okolicznościach tej konkretnej sprawy, powinna ustąpić pierwszeństwa innym wartościom, które zasada demokratycznego państwa prawnego również wyraża. Argumentacja powinna przedstawiać konsekwencje wzruszenia prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., I ACa 378/09 i wykazać, że konsekwencje pozytywne przeważają nad negatywnymi. Takiej argumentacji rozpoznawana skarga nadzwyczajna nie zawiera. Brak jest takiej argumentacji również w uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej (s. 8-12 skargi nadzwyczajnej). Rzecznik Praw Obywatelskich posłużył się natomiast sformułowaniem, że celem wniesionej skargi nadzwyczajnej jest zwrócenie uwagi na zagadnienia prawne, które w jego ocenie zostały całkowicie pominięte przez sądy obu instancji (*ne bis in idem*) lub potraktowane powierzchownie (kwestia dopuszczalności wywodzenia z art. 111 ust. 1 ordynacji wyborczej wymogu prowadzenia dwóch oddzielnych kont dla funduszu wyborczego oraz komitetu wyborczego). Rzecznik Praw Obywatelskich opierając się na twierdzeniu wystąpienia zagadnienia prawnego, nazywa je jednocześnie naruszenie przepisów

prawa (s. 12 skargi nadzwyczajnej). Takie sformułowanie nie może zostać uznane za zasługujące na aprobatę z punktu widzenia przesłanki ogólnej, wyrażonej przez art. 89 § 1 *in principio* u.SN.

Przechodząc do oceny przesłanek szczególnych skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy stwierdza, że nie miał usprawiedliwionej podstawy zarzut dotyczący rażąco błędnej wykładni art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, poprzez wadliwe przyjęcie, że z powołanego przepisu wynika obowiązek prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla komitetu wyborczego i funduszu wyborczego partii politycznej.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, w pierwszej kolejności należy wyraźnie podkreślić, że kognicja Sądu Apelacyjnego w Warszawie w postępowaniu, w którym zostało wydane zaskarżone postanowienie, była ograniczona i sprowadzała się jedynie do oceny, czy w sprawie tej zachodziły podstawy do orzeczenia przepadku na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Przepis ten przewidywał przy tym, że korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów art. 110 ust. 4, art. 111 ust. 1-4, art. 112 ust. 1 albo art. 113 podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. Z kolei art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej w analizowanym okresie przewidywał, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego tej partii tworzonego na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych.

Z analizy akt omawianej sprawy wynika, że ani Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, ani Sąd Okręgowy w Warszawie przy rozpoznawaniu spornego wniosku PKW o orzeczenie przepadku w pierwszej instancji, nie dokonywali szczegółowej wykładni art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, a uznając zgodnie, że środki finansowe komitetu wyborczego PSL zostały zgromadzone z naruszeniem wskazanego przepisu art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, podnieśli, że w tym aspekcie byli związani ustaleniami poczynionymi przez Sąd Najwyższy w odrębnych sprawach zakończonych odpowiednio postanowieniami z 23 kwietnia 2002 r., III SW 1/02 i z 3 października 2002 r., III SW 17/02. Niemniej nawet gdyby przyjąć odmienną koncepcję, że Sąd Apelacyjny nie

był jednak związany w niniejszej sprawie powyższymi rozstrzygnięciami Sądu Najwyższego, należy podkreślić, że w zapadłych już w niniejszej sprawie dwóch postanowieniach z: 23 kwietnia 2002 r., III SW 1/02 i z 3 października 2002 r., III SW 17/02, Sąd Najwyższy wypowiedział się co do zarzutu naruszenia podniesionych w skardze nadzwyczajnej art. 110 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 oraz art. 95, art. 109 ust. 1 i 113 ordynacji wyborczej, a także art. 35 ustawy o partiach politycznych. Ze względu na powyższe nie można więc poświęcić wartości konstytucyjnej, jaką jest stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych na rzecz zasady sprawiedliwości społecznej. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy prowadziłyby to do obejścia przepisów prawa ze względu na to, że Sąd Najwyższy we wskazanych wyżej postanowieniach wypowiedział się co do podniesionych w skardze nadzwyczajnej zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 110 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 1 ordynacji wyborczej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę na art. 123 ordynacji wyborczej oraz na art. 145 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 z późn. zm.; dalej: „Kodeks wyborczy”). Powołane przepisy prawa jednoznacznie stanowią o niezaskarżalności orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w toku procedury wyborczej i dotyczących orzeczeń zapadłych w wyniku rozpoznania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego. Sąd Najwyższy podkreśla nadto, że wartość pewności prawa i wartość jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego przemawia konsekwentnie za tym, aby powyższy pogląd odnieść do przypadków oparcia skargi nadzwyczajnej na przesłance szczególnej z art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, jeżeli zarzuty są tożsame z tymi rozpoznanymi już przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy wielokrotnie już podkreślał w analogicznym kontekście, że samo ujęcie zarzutów kasacyjnych, niezależnie od ich formalnego sformułowania, jako zarzutów naruszenia prawa materialnego czy procesowego, nie może prowadzić do obejścia ograniczeń kognicji Sądu Najwyższego. Oczywiście jest bowiem, że skarżący nie może decydować o zakresie kognicji Sądu Najwyższego.

Niezależnie od powyższego wymaga podkreślenia, że w okresie obowiązywania Ordynacji wyborczej z 2001 r. treść normatywna art. 111 ust. 1 tej ustawy nie wywoływała jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a w judykaturze Sądu Najwyższego jednolicie przyjmowano, że równoczesne gromadzenie na

jednym rachunku bankowym – utworzonym dla komitetu wyborczego partii i pozostającym w jego dyspozycji – środków finansowych funduszu wyborczego i środków komitetu wyborczego narusza dyspozycję art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Taki kierunek wykładni art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, który został zaprezentowany przez Sąd Najwyższy we wskazanych już wyżej orzeczeniach wydanych w sprawach III SW 1/02 i III SW 17/02, został potwierdzony choćby w postanowieniu z 30 czerwca 2008 r., III SW 4/08, w którym Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ustawa o partiach politycznych w art. 23a stanowi, że źródła finansowania partii politycznych są jawne, a w art. 24 określa, z czego powstaje majątek partii oraz na jakie cele może być on przeznaczony. W celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego partia polityczna tworzy fundusz wyborczy. O utworzeniu funduszu wyborczego, a także o jego likwidacji, partia zobowiązana jest zawiadomić PKW, zaś wydatki partii na wyżej wymienione cele mogą być dokonywane za pośrednictwem funduszu wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej (art. 35 ust. 1-3 ustawy o partiach politycznych). W tym celu środki pieniężne – z funduszu wyborczego – przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Środki finansowe funduszu wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym (art. 36 ust. 3 tej ustawy). Z kolei według art. 110 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej komitet wyborczy, wykonujący w imieniu – między innymi – partii politycznych, czynności wyborcze wskazane w ustawie (art. 95 Ordynacji wyborczej) może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami, przy czym zabronione jest pozyskiwanie środków po dniu wyborów. Środki finansowe komitetu mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego partii tworzonego na podstawie ustawy o partiach politycznych (art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej) oraz mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym tego funduszu (art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej). W powołanej sprawie III SW 4/08 Sąd Najwyższy podkreślił jednocześnie, że z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że należy odróżnić fundusz komitetu wyborczego, podlegający przepisom Ordynacji wyborczej i mający charakter doraźny – na okres wyborów – od funduszu

wyborczego partii politycznej, podlegającego reżimowi przepisów ustawy o partiach politycznych, mającego charakter stały. Ten ostatni stanowi jedyne źródło finansowania komitetu wyborczego partii politycznej. Oba te fundusze, jak wynika z przywołanych wyżej przepisów, gromadzą środki finansowe na odrębnych rachunkach bankowych. Stąd też przyjmowanie wpłat przez osoby fizyczne bezpośrednio na rzecz rachunku bankowego utworzonego przez komitet wyborczy, z pominięciem funduszu wyborczego partii politycznej, stanowi naruszenie art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Orzeczenie to, choć zapadło później, w pełni odpowiada kierunkowi przyjętemu w sprawach Iil SW 1/02 i Iil SW 17/02, jedynie przyjmując szerszą argumentację na poparcie przyjętego stanowiska.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że w okresie obowiązywania Ordynacji wyborczej z 2001 r. konieczność prowadzenia odrębnych rachunków bankowych dla funduszu wyborczego partii i komitetu wyborczego partii była w judykaturze Sądu Najwyższego powszechnie przyjmowana (i przesądzona). Miała ona przy tym służyć zapewnieniu (podobnie zresztą jak i w obecnym stanie) jawności i transparentności w zakresie gromadzenia i dysponowania środkami pieniężnymi, uniemożliwiając tym samym obchodzenie przepisów określających zasady dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego, tym bardziej, że fundusz wyborczy i komitet wyborczy nie są tylko pojęciami o charakterze organizacyjno-technicznym, ale odrębnymi instytucjami prawnymi, służącymi realizacji odmiennych celów.

W świetle powyższego, nie sposób uznać, by Sąd Apelacyjny, który w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia – w kontekście art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej – powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w sprawach III SW 1/02 i III SW 17/02, dopuścił się w ten sposób błędnej wykładni powołanego przepisu, a w tym bardziej by ewentualne naruszenie w tym zakresie miało charakter rażący w rozumieniu art. 89 § 1 pkt 2 u.SN

Przechodząc do badania zarzutów skargi dotyczących naruszenia norm konstytucyjnych, jako wadliwy należało ocenić zarzut obrazy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, mający polegać na pominięciu podczas rozpoznawania sprawy zagadnień będących istotą problemu, a w konsekwencji na nienależytym uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie zawiera wprost gwarancji ochrony praw majątkowych (jak błędnie przyjął Skarżący), lecz odnosi się on do zasady określanej mianem prawa do sądu. W tym znaczeniu o ewentualnym naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP można byłoby mówić w przypadku naruszenia prawa jednostki do dochodzenia jej praw majątkowych przed „właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem”.

Niezależnie od powyższego, konstrukcja omawianego zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że w istocie w jego ramach Skarżący zmierzał do zarzucenia Sądowi Apelacyjnemu naruszenia norm procesowych, w szczególności art. 378 k.p.c. (wyznaczającego granice rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji) oraz art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. (który w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez Sąd Apelacyjny określał wymogi konstrukcyjne uzasadnienia orzeczenia). Skoro więc omawiany zarzut dotyczy *de facto* zagadnień naruszenia norm prawa procesowego, to prawidłowe jego postawienie wymagało sformułowania tego zarzutu w ramach podstawy określonej w art. 89 § 1 pkt 2 k.p.c., a także wykazania, że ewentualne naruszenia przepisów proceduralnych miały w tym przypadku charakter rażący. Uchybienia natury formalnej (nawet jeśli miałyby miejsce) nie mogą być natomiast zwalczane w ramach zarzutu naruszenia art. 89 § 1 pkt 1 u.SN.

Nie mógł również odnieść zamierzonego rezultatu, oparty na podstawie szczegółowej z art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, zarzut naruszenia prawa do poszanowania praw majątkowych, o których mowa art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez pozbawienie PSL – w drodze przepadku – kwoty 9 422 255,84 zł zgromadzonej na rachunku bankowym komitetu wyborczego tej partii politycznej w 2001 r.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym stoi na stanowisku, że zastosowanie przez sąd powszechny wobec partii politycznej przepadku korzyści majątkowej, w oparciu o art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, nie może być rozpatrywane w kontekście naruszenia konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych, a to z uwagi na szczególną społeczno-ustrojową rolę partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym. Ochrona praw konstytucyjnych partii politycznych może być bowiem rozważana jedynie w sferze, w której

występuje ona jako podmiot prawa prywatnego, na podstawie przepisów powszechnego prawa prywatnego, a nie jako podmiot wykonujący zadania wynikające z art. 11 Konstytucji RP, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Należy wskazać, że w kwestii szczególnej roli partii politycznej wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r., Pp 1/99; 10 kwietnia 2002 r., K 26/00). Zagadnienie to było również szczegółowo (i przekonująco) omówione przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z 15 września 2011 r., Ts 256/09 (co istotne – wydanym w związku z wniesieniem przez PSL skargi konstytucyjnej, mającej na celu zainicjowanie oceny zgodności z Konstytucją RP m.in. art. 111 ust. 1 i art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej) i potwierdzone następnie również w wyroku z 18 lipca 2012 r., K 14/12 (także zresztą dotyczącym PSL).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zgodnie podkreśla się, że wyjątkowa rola partii politycznych, jako elementu struktury politycznej państwa, znajduje wyraz w ich odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu, czyli w art. 11 Konstytucji RP, przed art. 12 Konstytucji RP, odnoszącym się do innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim, tj. związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym działalność partii politycznych na forum Parlamentu i ich wpływ na sprawowanie mandatu przez deputowanych (posłów i senatorów). Partie w Parlamencie realizują swój cel wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP). Partie takie organizują i kierują działalnością Parlamentu, biorą udział w procesach legislacyjnych oraz w kontroli władzy wykonawczej. W Polsce, zgodnie z art. 100 ust. 1 w zw. z art. 96 ust. 2 oraz art. 97 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez partie polityczne w przeważającej mierze następuje zgłaszanie kandydatów na posłów i senatorów (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., Pp 1/08). Partia polityczna – z jednej strony – jest więc formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się i realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej zaś – przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa – stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje niejednokrotnie partie polityczne

nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego demokratycznego porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r., Pp 1/99). Z tego zakorzenia partii politycznych w wolności jednostki do realizowania w zorganizowanej formie jej politycznych aspiracji, jak i wpływania tych zorganizowanych form na politykę państwa, wynika uzyskanie przez partie polityczne statusu publicznoprawnego.

W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się jednocześnie, że skoro działalność partii politycznych „rozgrywa się” na płaszczyźnie publicznej, a ich funkcje mają ścisły związek z problematyką prawnoustrojową, to w zakresie kształtowania m.in. statusu prawnomajątkowego partii ustawodawcy przysługuje większa (oczywiście nie nieograniczona) swoboda legislacyjna, niż w odniesieniu do innych podmiotów prawa. Wyposażenie partii w prawo do subwencji i dotacji z budżetu państwa oznacza po ich stronie obowiązek dochowania wszelkich starań w przedmiocie właściwego zarządzania swoimi finansami (jeżeli chodzi o środki pochodzące zarówno ze składek członkowskich, wpłat od podmiotów prywatnych, jak i ze środków publicznych). *De lege lata* przekłada się to na możliwość ograniczeń w uprawnieniach majątkowych partii politycznych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także, że konstytucyjne pojęcie prawa własności nie ma charakteru absolutnego (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r., P 6/92, a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 11 maja 1999 r., K 13/98; 12 stycznia 2000 r., P 11/98), gdyż na jego treść składają się również obowiązki wynikające z nakazów interesu publicznego, zaś podmiot, który się z tych obowiązków należy nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie w postaci stosownej reakcji władz publicznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r., SK 43/04).

W świetle powyższego, w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego trafnie dostrzega się podstawowe różnice między pozycją prawną osoby fizycznej oraz organizacji prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem partii politycznej jako osoby prawnej o charakterze publicznym, mającej wpływ na władzę publiczną lub dążącej do uzyskania takiego wpływu.

Należy jednocześnie zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i

prawnych) oraz partii politycznych wpływa na charakter praw przyznanych im na mocy Konstytucji RP. Jednostka korzysta bowiem ze swych praw swobodnie w granicach wyznaczonych przez prawo. Podstawą tych praw jest jej godność i wolność. Partia polityczna natomiast korzysta ze swych praw w celu wpływania na państwo przez wykonywanie swoich zadań w sferze publicznej, wyznaczonych przez Konstytucję RP. W świetle Konstytucji RP występuje zaś zróżnicowany zakres ochrony konstytucyjnych wolności lub praw osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego w porównaniu z ochroną praw partii politycznej. Z tego wynika, że partia polityczna, mająca szczególny – scharakteryzowany wyżej status (określony przede wszystkim przez przepisy rozdziału I Konstytucji RP), funkcjonując w obszarze prawa publicznego (jak w niniejszej sprawie), nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prywatnym praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 2011 r., Ts 256/09).

W powołanym wyżej postanowieniu z 15 września 2011 r., Ts 256/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wolności lub prawa konstytucyjne mają na celu ochronę jednostki; określają relacje jednostki wobec państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Organy władzy publicznej obowiązane są do zapewnienia realizacji przez jednostki przysługujących im wolności i praw (i korzystania z nich); podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym władza publiczna. Jeśli zaś chodzi o podmioty wpływające przez swoją działalność polityczną na organy władzy publicznej (niejednokrotnie kreujące ich składy personalne) oraz kształt ustrojowy państwa, czyli partie polityczne, to – w zakresie, w jakim dotyczy to ich funkcjonowania w sferze prawa publicznego – nie są one zwykłymi beneficjentami poszczególnych praw lub wolności konstytucyjnych. Dzieje się tak dlatego, że – po pierwsze – status prawny partii politycznych jest wyraźnie uregulowany poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, a po drugie - partie z istoty rzeczy korzystają ze swych praw, przyznanych im przez ustrojodawcę, w celu wpływania na realizację zadań publicznych przez państwo.

Zważywszy na powyższe, skoro partii politycznej przy rozliczaniu środków kampanijnych nie sposób *de lege lata* traktować jako podmiotu prawa prywatnego,

zaś kwestia rozliczeń z tytułu finansowania partii politycznych z budżetu państwa i innych źródeł należy do sfery prawa publicznego, to tym samym jako trafne należy uznać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie Ts 256/09, że zastosowanie wobec partii politycznej sankcji przepadku mienia za naruszenie przepisów ustawy o partiach politycznych i Ordynacji wyborczej przez partię w trakcie gromadzenia funduszy podczas kampanii wyborczej nie może być w prosty sposób przenoszone na grunt prawa prywatnego.

Wreszcie, jako niezasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, mający polegać na naruszeniu przez Sąd Apelacyjny zasady *ne bis in idem* oraz zakazu nadmiernej ingerencji, poprzez wymierzenie PSL za ten sam czyn trzeciej sankcji represyjnej w postaci przepadku korzyści majątkowych uzyskanych w 2001 r.

Przy ocenie powyższego zarzutu kluczowe znaczenie ma charakter prawny instytucji przepadku korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa, uregulowanej w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym nie podziela przy tym stanowiska Skarżącego odnośnie do wyłącznie represyjnej funkcji przepadku, uznając, że generalnie jest to środek dotyczący obiektywnie istniejącego obowiązku zwrotu korzyści uzyskanej z naruszeniem prawa, który tylko w pewnym zakresie oznacza formę represji.

Wymaga podkreślenia, że analogicznie charakter prawny instytucji przepadku ocenił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 lipca 2004 r., P 20/03. W powołanej sprawie badał on konstytucyjność instytucji przepadku, uregulowanej w art. 84d ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz.U. 2010, Nr 176, poz. 1190, ze zm.; dalej: „Ordynacja wyborcza do rad gmin”). Przepis art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin – którego treść w istocie normatywnie odpowiada brzmieniu art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej – przewidywał, że korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość.

W powołanym judykacie wydanym w sprawie P 20/03, odnosząc się do natury prawnej przepadku, przewidzianego w rt.. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do

rad gmin, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że użycie w tym przepisie trybu oznajmującego „podlega przypadkowi” oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa. Innymi słowy: przypadek następuje *ex lege*. Z kolei tego rodzaju sankcja, występująca z mocy samego prawa, działa na ogół *ex tunc*, to jest w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że w sytuacjach, gdy ustawodawca przewiduje wystąpienie określonych skutków prawnych z mocy samego prawa, rola sądu orzekającego sprowadza się do stwierdzenia, że ziszczyły się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku. Orzeczenie sądu ma charakter deklaracyjny. Tak jest np. w przypadku stwierdzenia nieważności czynności prawnej, stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie, stwierdzenia nabycia spadku. Z tego punktu widzenia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca prawidłowo dobrał tryb orzekania w przedmiocie przypadku z art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin – ustalając, że było nim postępowanie nieprocesowe. Sankcja przypadku ma bowiem charakter obligatoryjny i jej orzeczenie nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych okoliczności, poza odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że wskazany tryb był odpowiedni do stwierdzenia, że – z mocy samego prawa – wystąpił przypadek korzyści lub jej równowartości. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 20/03 zwrócił uwagę, że od czasów starożytnych w europejskich porządkach prawnych obecna jest myśl, że korzyści majątkowe uzyskane sprzecznie z prawem (*lucrum dishonestum vel illicitum*) nie korzystają z ochrony. Myśl ta przejawia się w unormowaniu różnych instytucji prawnych, jak choćby w kształcie odpowiedzialności odszkodowawczej, która nigdy nie obejmuje składników majątkowych nabytych przez poszkodowanego na skutek działań nielegalnych. Jej wyrazem jest także instytucja przypadku świadczenia, przedmiotu, korzyści majątkowej, przewidziana w wielu przepisach obowiązującego prawa. Trybunał podkreślił przy tym, że nie zawsze jest on środkiem represji karnej. Wskazał, że wspólną myślą leżącą u podstaw wszystkich unormowań przewidujących przypadek jest niedopuszczenie do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z prawem; chodzi o to, by działania naruszające prawo nie stały się źródłem korzyści, czy też inaczej – by działania te nie były opłacalne dla podmiotów

nieprzestrzegających przepisów. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że taka *ratio legis* wynika zarówno z regulacji prawa karnego, jak i cywilnego. Przykładowo, ówczesnie obowiązujący art. 44 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: „k.k.”) stanowił, że sąd orzeka przepadek przedmiotów majątkowych pochodzących bezpośrednio z przestępstwa, a art. 45 § 1 k.k. przewidywał obligatoryjny przepadek korzyści majątkowej osiągniętej pośrednio z przestępstwa albo równowartości takiej korzyści. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że na gruncie prawa karnego przepadek rzeczy, korzyści majątkowej lub ich równowartości traktowany jest jako jeden z tzw. środków karnych. Przepadek świadczenia przewidziany w art. 412 k.c. ma natomiast charakter fakultatywny i dotyczy świadczenia w sytuacji, gdy „świadczenie to zostało świadomie spełnione w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę lub w celu niegodziwym”. Ustawa przewiduje także przepadek wartości świadczenia, gdy samo świadczenie zostało zużyte lub utracone. O przepadku orzeka sąd na skutek powództwa Skarbu Państwa (ewentualnie zgłoszenia interwencji głównej). Według Trybunału Konstytucyjnego, treść cytowanych przepisów prawa karnego i cywilnego potwierdza, że celem wprowadzenia przepadku jest odebranie bezprawnie uzyskanej korzyści majątkowej. Wspólna *ratio legis* regulacji to zapobieżenie sytuacji, w której sprawca mógłby się wzbogacić dzięki przestępstwu czy czynowi niedozwolonemu. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że ta właśnie myśl legła też u podstaw ocenianego art. 84d Ordynacji wyborczej do rad gmin. Celem tego przepisu było zapobieżenie bogaceniu się komitetów wyborczych dzięki gromadzeniu środków finansowych z naruszeniem prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że sama zasada wprowadzona w ocenianym przepisie, tj. przepadek korzyści (jej równowartości) uzyskanej w sposób sprzeczny z prawem, nie może być kwestionowana. Przepadek dotyczy różnego rodzaju naruszeń, zarówno z przedmiotowego, jak i podmiotowego punktu widzenia. Przepisy zawarte w rozdziale 12a Ordynacji wyborczej do rad gmin, dotyczącym finansowania kampanii wyborczej, zawierały szereg wymagań co do gromadzenia i wydatkowania pieniędzy przez komitety wyborcze. Naruszenie któregokolwiek z przepisów było sankcjonowane odrzuceniem sprawozdania finansowego, a następnie – przepadkiem korzyści.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne, co do zasady, zasługiwało na pełną aprobatę. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tylko tak konsekwentne unormowanie gwarantowało przejrzystość i legalność finansowania wyborów. W konsekwencji, w powołanym judykacie wydanym w sprawie P 20/03, Trybunał Konstytucyjny uznał generalnie, że przepadek można traktować jako środek represji jedynie w sytuacji, gdy idea pozbawienia sprawcy korzyści uzyskanej z czynu zabronionego zawodzi. Tylko wówczas przepadek okazuje się swego rodzaju środkiem represji i tylko wówczas można dokonywać jego oceny z punktu widzenia art. 46 Konstytucji RP, a także stosować do niego – choć nie wprost lecz tylko odpowiednio – art. 42 Konstytucji RP.

Podzielając w pełni przedstawione wyżej wywody Trybunału Konstytucyjnego co do natury prawnej przepadku przewidzianego w art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie uznał, że również przepadek uregulowany w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej nie miał charakteru sankcji o wyłącznie represyjnej naturze. Należy bowiem mieć na uwadze w istocie tożsame brzmienie normatywne obu regulacji, tj. art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej i art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin. Powyższe przekonuje, że celem sankcji przewidzianej w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej było – podobnie jak w przypadku art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin – jedynie pozbawienie sprawcy korzyści uzyskanej z czynu zabronionego i niedopuszczenie do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z zasadami finansowania partii politycznych na potrzeby wyborów. Z tych też względów należy uznać, że wszystkie przytoczone wyżej uwagi Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do natury prawnej instytucji przepadku, uregulowanej w art. 84d ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, zachowują w pełni aktualność również w odniesieniu do oceny charakteru środka przewidzianego w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej.

Odrzucenie tezy o wyłącznie represyjnym charakterze przepadku, przewidzianego w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej, pozwala jednocześnie uznać, że w sprawie nie doszło do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP (gwarantującego, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego

popęłnienia). Jak już bowiem wyżej wskazano, ilekroć przepadek spełnia swoją rolę, tj. zmierza tylko i wyłącznie do pozbawienia sprawcy korzyści uzyskanej z czynu niedozwolonego – a z którą to sytuacją mieliśmy do czynienia w niniejszej sprawie – nie może być mowy o naruszeniu art. 42 Konstytucji RP. Należy również jeszcze raz przypomnieć, że użycie w tym przepisie trybu oznajmującego „podlega przepadkowi” oznacza działanie sankcji przepadku z mocy samego prawa. Innymi słowy: przepadek następuje *ex lege*. To zaś z kolei oznacza, że rola Sądu Apelacyjnego w Warszawie sprowadzała się w niniejszej sprawie w istocie jedynie do stwierdzenia, że ziściły się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku, o którym mowa w art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Ponadto, z uwagi na opisaną wyżej szczególną społeczno-ustrojową rolę partii politycznej, wątpliwości budzi również kwestia, w jakim zakresie można do tego podmiotu stosować gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP (por. choćby stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 13 lipca 2004 r., P 20/03).

Z tożsamyh przyczyn, wobec wykluczenia tezy o wyłącznie represyjnym charakterze sankcji przewidzianej w art. 127 ust. 1 ordynacji wyborczej, jako niezasadny należało również uznać zarzut naruszenia zasady *ne bis in idem* (wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP), oparty w głównej mierze na nieuzasadnionej i nadmiernej, zdaniem Skarżącego, reakcji państwa poprzez zastosowanie wobec PSL, za ten sam czyn, sankcji, polegającej na przepadku korzyści majątkowych uzyskanych w 2001 r., mimo uprzedniego nałożenia na tę partię sankcji w postaci utraty dotacji oraz subwencji. Należy przy tym jeszcze raz przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie P 20/03, że korzyści majątkowe uzyskane sprzecznie z prawem (*lucrum inhonestum vel illicitum*) nie korzystają z ochrony. Istota przepadku polega zaś wyłącznie na zapobieżeniu sytuacji, w której sprawca (w tym przypadku PSL) mógłby się wzbogacić dzięki czynowi niedozwolonemu. Niezależnie od powyższego, warto przypomnieć, że w wyroku z 21 października 2015 r., P 32/12, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie wyraził jednoznaczne stanowisko, że nawet ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego jest konstytucyjnie dopuszczalne.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich nie zdołał wykazać żadnego z podniesionych w skardze nadzwyczajnej zarzutów sformułowanych wobec zaskarżonego nią postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, odwołujących się do przesłanek szczegółowych wskazanych w art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 *in fine* u.SN, wobec niestwierdzenia konieczności uchylecia zaskarżonych orzeczeń celem zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, orzekł jak w sentencji. Jednocześnie, na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

r.g.

[ał]