

POSTANOWIENIE

Dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Księżak

SSN Joanna Lemańska

SSN Oktawian Nawrot

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi K.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia [...] r. w sprawie sprawozdania partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2023 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 kwietnia 2025 r.

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia [...] r. w sprawie sprawozdania partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2023 r. na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215, dalej: „ustawa o partiach politycznych”, „u.p.p.”) odrzucono sprawozdanie partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i

warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2023 r. z powodu naruszenia art. 25 ust.1 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że z historii rachunku bankowego Partii wynika, iż część zakupów związanych z jej bieżącą działalnością była opłacana ze środków własnych osób fizycznych, a następnie kwoty środków wydatkowanych przez te osoby na opłacenie zakupów na rzecz K. zwracane były tym osobom przelewami z rachunku bieżącego Partii. Sytuacja ta dotyczyła następujących operacji z: 18 grudnia 2023 r. zwrot kwoty 100,00 zł tytułem: „zwrot za opłacenie wpisu w SR Warszawa”, 21 listopada 2023 r. zwrot kwoty 97,82 zł tytułem: „zwrot za opłacenie domeny strony internetowej K.” oraz 24 stycznia 2023 r. zwrot kwoty 452,90 zł tytułem: „za wiązanki okolicznościowe zwrot”. Łącznie płatności tych i zwrotów dokonano na kwotę 650,72 zł. Taki sposób dokonywania zakupów na rzecz K. oraz dokonywania zwrotów poniesionych wydatków na te zakupy potwierdziła sama Partia w piśmie z 19 sierpnia 2024 r.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że przyjęcie przez Partię tego typu korzyści majątkowych niewymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, w przypadku partii K. stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, ponieważ łączna wartość środków przyjętych przez Partię z naruszeniem przepisów ustawy przekroczyła 1% ogólnej kwoty jej przychodów, a zatem przekracza wartości, o których jest mowa w art. 38a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o partiach politycznych. Wskazano, że przepis ten ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględniania tego, czy naruszenie prawa nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamośności przepisów.

Pismem z dnia 17 lutego 2025 r. (data stempla pocztowego) K. wniosła skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia [...] r. w sprawie sprawozdania partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2023 r. zaskarżając ją w całości i wnosząc o uznanie skargi za zasadną oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych poprzez przyjęcie, że skarżącemu przekazano środki finansowe niezgodnie z tym przepisem, podczas gdy wpłaty na rzecz partii dokonywane były jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a dokonanie przez członków partii z własnych środków zakupu wiązanek kwiatów na okolicznościowe uroczystości w kwocie 452 zł, wpisu sądowego w ewidencji partii politycznych w kwocie 100 zł i opłacenie domeny strony internetowej K. w kwocie 97,82 zł, łącznie 650,72 zł, które zostały następnie zwrócone osobom, które je poniosły poprzez wypłatę z rachunku bankowego K. na ich konta osobiste, nie można uznać za przekazanie Partii środków finansowych;
2. art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych poprzez przyjęcie, że istnieją przesłanki do odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, podczas gdy brak jest takich przesłanek, ponieważ Partia nie osiągnęła korzyści zwracając swoim członkom równowartości poniesionych wydatków;
3. art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych poprzez przyjęcie, że skarżący przyjął lub pozyskał środki finansowe z innych źródeł niedozwolonych podczas gdy środki finansowe, które Partia zwróciła swoim członkom pochodziły z jej rachunku bankowego, prowadzonego zgodnie z ustawą o partiach politycznych;
4. art. 39 a ust. 1 ustawy o partiach politycznych poprzez uznanie, że łączna kwota 650,72 zł stanowi nieuzasadnioną korzyść majątkową, która podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa, podczas gdy partia nie uzyskała żadnej korzyści zwracając członkom wydatki, które ponieśli na cele organizacyjne;
5. art. 24 ust. 3, 6 i 8, art. 25 ustawy o partiach politycznych poprzez przyjęcie, że Partia uzyskała korzyść z niedozwolonych źródeł, podczas gdy kwota 650,72 zł stanowiąca równoważność poniesionych wydatków przez członków, nie pochodziła ani z działalności gospodarczej, ani ze zbiórki publicznej, ani z innych niedozwolonych źródeł, ale została ona zwrócona ze środków finansowych zgromadzonych jedynie na rachunku bankowym Partii.

W uzasadnieniu wskazano, że K. zwracając swoim członkom poniesione wydatki nie naruszyła przepisów dotyczących finansowania partii politycznych. Środki te zostały zwrócone z rachunku bankowego skarżącego, prowadzonego zgodnie z wymogami ustawy o partiach politycznych na konta osobiste członków. Podniesiono, że nie można twierdzić, iż Partia uzyskała jakąkolwiek korzyść, ponieważ kwoty związane z zakupem wskazanych w uchwale przedmiotów i usług, obciążyły rachunek bankowy Partii zmniejszając jej aktywa. Ponadto wyjaśniono, że nawet gdyby uznać, że środki finansowe zostały pozyskane, przyjęte lub zgromadzone z naruszeniem art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych, to biorąc pod uwagę przychód Partii, który w 2023 r. wyniósł 6 130 zł, to hipotecznie nienależna korzyść w kwocie 650,72 zł byłaby o wiele niższa niż dopuszczalny próg przychodów z w/w nienależnych źródeł, który przy kwocie przychodów na poziomie 1 000 000 zł wyniósłby 10 000 zł.

W odpowiedzi na wniesione odwołanie Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały i wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, zwane dalej sprawozdaniem (art. 38 ust. 1 u.p.p.). Państwowa Komisja Wyborcza obowiązana jest odrzucić sprawozdanie w razie potwierdzenia faktu przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych przez partię ze źródeł niedozwolonych, niezależnie od ich wysokości i niezależnie od okoliczności, w jakich zostały przyjęte lub pozyskane. Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. nie pozostawia żadnego pola do uznaniowości i miarkowania sankcji do wagi błędów popełnionych w sprawozdaniu finansowym partii (Postanowienia Sądu

Najwyższego z dnia: 20 czerwca 2023 r., I NSW 8/22; 20 czerwca 2023 r., I NSW 3/23; 23 lutego 2016 r., III SW 171/15).

Dozwolonymi źródłami przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych przez partie są: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1 u.p.p.). Katalog ten jest zamknięty. Partia może ponadto zaciągnąć kredyt bankowy na cele statutowe (art. 24 ust. 7 u.p.p.). Oznacza to *a contrario*, że nie może zaciągnąć kredytu u osób fizycznych i nie może pozyskiwać środków finansowych z innych źródeł lub w inny sposób, np. zaciągając pożyczki albo stosując inne konstrukcje prawne prowadzące do kredytowania swej działalności. Nie ma przy tym znaczenia, jaka jest cywilnoprawna kwalifikacja takich czynności (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2023 r., I NSW 8/22).

Powyższy pogląd znajduje również potwierdzenie w doktrynie. „W sytuacji, gdy osoba fizyczna z własnych środków finansowych dokonuje zakupów albo regulacji zobowiązań na rzecz partii politycznej, a następnie przyjmuje od niej zwrot wydatkowanych kwot, to należy to zakwalifikować jako niedozwolone swoiste kredytowanie partii przez osoby fizyczne” (zob. B. Banaszak (aktualizacja J. Michalska), Kodeks wyborczy. Komentarz, Wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis, komentarz do art. 132, nb 6. Zob. także T. Gąsior, Prawne i praktyczne zagadnienia finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w Polsce w latach 2010 i 2015, Przegląd Sejmowy 2016, nr 6, s. 33).

Bez znaczenia dla kwalifikacji praktyki stosowanej przez K. są podnoszone w odwołaniu od uchwały argumenty dotyczące braku osiągnięcia przez Partię korzyści majątkowej czy niska, zdaniem skarżącej, kwota pozyskana z naruszeniem przepisów o partiach politycznych. W związku z powyższym nie zasługiwały na uwzględnienie zarzuty opisane w pkt. 1-3 i 5 skargi.

Przy ocenie zarzutu związanego z przypadkiem korzyści majątkowej pozyskanej przez partię z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych kluczowe znaczenie ma charakter prawny instytucji przypadku korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa, uregulowanej w art. 39a u.p.p.

Wskazać należy, że analogicznie charakter prawny instytucji przypadku ocenił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 lipca 2004 r., P 20/03. W przytoczonej

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. 39a ust. 1 i 3 u.p.p.– 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 przywołanym judykacie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że użycie w tym przepisie trybu oznajmującego „podlega przepadkowi” oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa. Innymi słowy przepadek następuje *ex lege*. Z kolei tego rodzaju sankcja, występująca z mocy samego prawa, działa na ogół *ex tunc*, to jest w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego. 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 ziszczy 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. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że sankcja przepadku ma 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 przepadek 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 lipca 2023 r., II NSNc 187/23).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że przepadek korzyści majątkowej z mocy prawa wystąpił każdorazowo w momencie opłacenia ze środków własnych osób fizycznych zakupów związanych z

bieżącą działalnością partii politycznej. Późniejszy zwrot wydanych przez osoby fizyczne środków jest irrelevantny z uwagi na wystąpienie przepadku w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego.

Z uwagi na powyższe, uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia [...] r. w sprawie sprawozdania partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2023 r. w pełni odpowiada prawu.

[SOP]