

Sygn. akt I NSW 3/22

## **POSTANOWIENIE**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 27 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)  
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)  
SSN Paweł Czubik  
SSN Tomasz Demendecki  
SSN Elżbieta Karska  
SSN Aleksander Stępkowski  
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie ze skargi Ruchu Narodowego  
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 54/2022 z 1 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Ruch Narodowy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2019 roku,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 27 października 2022 r.

**oddala skargę**

### **UZASADNIENIE**

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW” lub „Organ”) uchwałą nr 54/2022 z 1 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Ruch Narodowy o źródłach pozyskiwania środków finansowych w 2019 r., odrzuciła sprawozdanie tej partii politycznej na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 372 ze zm., dalej: „ustawa” lub „ustawa o partiach politycznych”) z powodu naruszenia art. 24 ust. 7 ustawy.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały, partia przedłożyła sprawozdanie z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy. Sprawozdanie zostało 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). Zostało ono także zaopatrzone w pozytywną opinię biegłego rewidenta, wybranego w trybie ustawowym przez Państwową Komisję Wyborczą.

Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 u.p.p., nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

Organ ustalił, że w okresie sprawozdawczym partia polityczna posiadała cztery bieżące rachunki bankowe, prowadzone przez Bank S.A. w W., o następujących numerach: [...], [...]1, [...]2 oraz [...]3. W okresie sprawozdawczym partia uzyskała przychody w wysokości 180 286,54 zł, na które złożyły się: składki członkowskie (89 614 zł), darowizny pieniężne od osób fizycznych (87 642,54 zł) oraz środki pochodzące z działalności własnej, o której mowa w art. 27 ustawy (3030 zł). Łącznie od osób fizycznych na rachunki bankowe partia pozyskała środki w kwocie 177 256,54 zł. Wszystkie pozyskane środki finansowe gromadzone były na rachunkach bankowych. W okresie sprawozdawczym nie pozyskano innych środków finansowych ani też wartości niepieniężnych.

Wpłaty od osób fizycznych, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, pochodziły od obywateli polskich, mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP; mieściły się w dopuszczalnym limicie wpłat od jednej osoby fizycznej, określonym w art. 25 ust. 4 ustawy; forma była zgodna z określoną w art. 25 ust. 5 ustawy. Niektóre wpłaty na rachunki partii w łącznej kwocie 76 018,90 zł zostały zwrócone przez samą partię darczyńcom. Nie zostały one również uwzględnione w sprawozdaniu.

Natomiast niektóre zakupy na rzecz partii, związane z bieżącą działalnością, były opłacane ze środków własnych osób fizycznych, a następnie partia ze środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, dokonywała zwrotu środków na rachunki bankowe tych osób. W okresie sprawozdawczym z rachunku bankowego o nr [...] dokonano tego typu zwrotów na łączną kwotę

15 907,03 zł, natomiast z rachunku bankowego o nr [...]2 dokonano zwrotów na łączną kwotę 1 179,59 zł.

W dalszej części uzasadnienia Organ opisał zwroty środków finansowych dokonane przez partię, wskazując datę przelewu, kwotę przelewu, numer i datę faktury, dzień opłacenia faktury.

Organ ocenił, że dokonywanie zakupów na rzecz partii politycznej przez osoby fizyczne i dokonywanie przez nie płatności za te zakupy z ich własnych środków, a następnie dokonywanie zwrotów tym osobom równowartości wydatkowanych przez nie środków jest równoznaczne z udzielaniem pożyczek, co narusza art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym partia może zaciągać kredyty bankowe. Organ ocenił, że taka forma dokonywania płatności jest swoistym kredytowaniem działalności partii politycznej przez osoby fizyczne. Partia polityczna nie może zaciągać kredytu u osób fizycznych i nie może pozyskiwać gotówki z innych źródeł lub w inny sposób niż te, enumeratywnie wymienione, w ustawie o partiach politycznych, wśród których nie wskazano pożyczek od osób fizycznych. W ocenie Organu środki uzyskane w ten sposób, a zatem tytułem bezpodstawnego wzbogacenia, nie mogą stanowić składnika majątku partii.

Organ doszedł do wniosku, że ustalone okoliczności uzasadniają odrzucenie sprawozdania partii na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy. Zaznaczył, że art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu oceny.

Partia zaskarżyła uchwałę w całości, zarzucając jej naruszenie:

1. art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez ich błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania pomimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek;

2. art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dokonanie na rzecz osoby fizycznej zwrotu za zakupy dokonane na rzecz partii jest równoznaczne z udzielaniem partii pożyczki stanowiącej niedozwoloną formę finansowania działalności partii, co w rezultacie prowadziło do błędnego uznania przez Państwową Komisję Wyborczą, że istnieją podstawy do odrzucenia sprawozdania partii.

W oparciu o te zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości (pkt 1) i zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych (pkt 2). Ponadto, z ostrożności procesowej, partia sformułowała żądanie ewentualne zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c., z uwagi na to, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 8/17, a następnie uznanie skargi za zasadną na podstawie art. 34b ust. 4 w zw. z art. 38b zd. drugie ustawy o partiach politycznych.

W odpowiedzi Organ wniósł o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jak wynika z treści odwołania, podstawowym zagadnieniem w sprawie jest ocena zarzutu błędnego zastosowania art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy ze względu na niekonstytucyjność podstawy prawnej uchwały. Ocena wniosków odwołania zależy natomiast od tego, czy i jak długo Sąd Najwyższy ma obowiązek oczekiwać na zakończenie postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach P 8/17 oraz P 2/19, zainicjowanych pytaniami prawnymi Sądu Najwyższego z: 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16 oraz 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18.

W postanowieniu z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16 Sąd Najwyższy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w związku z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 z późn. zm.) w zakresie, w jakim: 1) przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami; 2) przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty

przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania; 3) przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach

– są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP?

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Najwyższy wyjaśnił, że rozpoznając skargę partii politycznej na uchwałę PKW z 3 października 2016 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że rozstrzygnięcie skargi wymaga w pierwszej kolejności oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o partiach politycznych, które stanowiły podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej.

Sąd Najwyższy podkreślił, że z zakwestionowanych przepisów wynika, że bez względu na skalę naruszeń prawa, okoliczności i przyczyny tych naruszeń, stopień winy osób odpowiedzialnych za finanse partii (umyślność czy zwykły błąd) oraz wartość środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, konsekwencje prawne tych naruszeń są niezwykle dotkliwe dla ugrupowań politycznych, co – biorąc pod uwagę strukturę przychodów partii politycznych w Polsce (mających swoje źródło przede wszystkim w subwencjach budżetowych) – prowadzić może do faktycznego pozbawienia partii możliwości prowadzenia działalności politycznej na większą skalę, a nawet do ich likwidacji z powodu braku środków finansowych. Sąd Najwyższy stwierdził, że przepisy ustawy o partiach politycznych wymagają oceny ich zgodności z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP,

przy czym ogólnym wzorcem kontroli konstytucyjności jest art. 2 Konstytucji. Zasadnicze wątpliwości budzi swoisty „automatyzm” konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku naruszenia zasad finansowania partii politycznej podczas kampanii wyborczych jest skutkiem obowiązywania art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy. Ustawa o partiach politycznych (w art. 38a ust. 2 pkt 5 i art. 38d) zrównuje wszelkie naruszenia przez partię polityczną prawa (przepisów regulujących zasady finansowania kampanii wyborczych) bez względu na to, czy naruszenie to zostało dokonane w sposób zawiniony, czy też niezawiniony, a w przypadku zawinionym nie różnicuje stopnia winy (umyślność, rażące niedbalstwo, zwykłe zaniedbanie lub błąd). Nie bierze również pod uwagę skali naruszeń prawa, powodując takie same skutki. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma pola do oceny przyczyn i skali naruszeń prawa przez partię polityczną (jej komitet wyborczy, pełnomocnika finansowego, inną osobę odpowiedzialną za finanse partii) – w każdym przypadku stwierdzonych naruszeń prawa, opisanych w art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, jest zobowiązana do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza jako organ władzy publicznej działający na podstawie prawa i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek ocen dotyczących okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami, jeżeli prawo stanowione jej na to nie pozwala (nie przewiduje i nie dopuszcza takich ustaleń i ocen). W efekcie Państwowa Komisja Wyborcza jako organ, który przyjmuje sprawozdania finansowe partii politycznych, została pozbawiona możliwości oceny charakteru ewentualnych naruszeń prawa, jej rola sprowadza się do stwierdzenia naruszenia (np. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), które prowadzi do odrzucenia sprawozdania (art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych).

Pomimo upływu sześciu lat od zainicjowania przez Sąd Najwyższym kontroli konstytucyjności ustawy, postępowanie w sprawie P 8/17 nie zostało ukończone przez Trybunał Konstytucyjny. Stanowiska uczestników postępowania zostały

natomiast złożone w terminach ustawowych już w pierwszej połowie 2017 r., a stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej datowane jest na 10 maja 2018 r. W sprawie nie wyznaczono terminu jej ukończenia.

Podzielając sformułowane przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16 wątpliwości konstytucyjne, związane z praktyką bezwarunkowego odrzucania sprawozdań partii politycznych bez względu na charakter stwierdzonych uchybień, Sąd Najwyższy postanowieniem z 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18 poszerzył zakres kontroli konstytucyjnej (sygnatura akt postępowania w TK P 2/19). Sąd Najwyższy sformułował tezę, także art. 38a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podał, że PKW odrzuciła sprawozdanie skarżącej partii za 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, przy czym art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy ustanawia tylko ogólną normę kompetencyjną, a sam obowiązek odrzucenia sprawozdania wynika bezpośrednio z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, tak że ta ostatnia norma ma zasadnicze znaczenia dla oceny zarzutów skargi. Tak też jest w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy podkreślił, że ustawa jest wykładana ściśle, ponieważ stanowi część prawa publicznego, a jej naruszenie rodzi skutek w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02; 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02; 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02; 17 września 2004 r., III SW 41/04; 2 września 2005 r., III SW 10/05; 5 listopada 2014 r., III SW 72/14; 23 lutego 2016 r., III SW 171/15; 14 listopada 2017 r., III SW 2/17).

Jak podkreślił Sąd Najwyższy, istotą zarzutu konstytucyjnego jest nadmierność (nieproporcjonalność) obowiązku odrzucania przez PKW sprawozdania w każdej sytuacji stwierdzenia naruszenia zakazu przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zakazanych. Sąd Najwyższy podkreślił, że kwestionuje art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, jako że przepisy a nie ich wykładnia jest zasadniczym, a na gruncie art. 188 Konstytucji RP, jedynym przedmiotem kontroli konstytucyjności. W związku z tym

Sąd Najwyższy nie kwestionuje jedynie określonego zakresu zastosowania przepisu, lecz sam przepis. Jest tak dlatego, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z 17 września 2004 r., III SW 41/04 trafnie wskazał, że: „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 kategorycznego 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 związku z tym Sąd Najwyższy podkreślił, że wyznaczanie „zakresu” niekonstytucyjności art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy 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. Odmienna wykładnia – zakładająca zaskarżenie jedynie pewnej wykładni lub zakresu zastosowania przepisu – mogłaby prowadzić do kolizji z wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym. Europejski Trybunał Praw Człowieka akcentuje bowiem, że konstrukcje ustawowe, z których nie wynika jednoznacznie, kiedy władze wydają ostrzeżenia o naruszeniach reguł finansowych, a kiedy stosują sankcje, naruszają Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (por. wyrok ETPC z 26 kwietnia 2016 r., *Cumhuriyet Halk Partisi* p. Turcji). Różnicowanie więc sankcji,

jak w niniejszej sprawie, bez wyraźnych podstaw w ustawie, byłoby niezgodne z Konwencją.

Wszyscy uczestnicy postępowania w sprawie P 2/19 zajęli stanowiska w pierwszej połowie 2019 r. Trybunał Konstytucyjny nie ukończył jednak także tego postępowania, ani nie wyznaczył terminu, w którym sprawa zostanie rozpoznana. Nawet pisma procesowe wskazujące na konieczność zakończenia postępowania w rozsądnym terminie, ze względu na zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej, nie zmieniły tego stanu rzeczy (por. np. pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 16 czerwca 2021 r., w aktach sprawy TK oraz w aktach sprawy I NSW 14/18).

Ponadto, pogląd o wadliwości konstytucyjnej mechanizmu nakazującego odrzucanie sprawozdań partii politycznych w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, bez względu na charakter tego naruszenia, Sąd Najwyższy wyraził w postanowieniu z 13 grudnia 2017 r., III SW 3/17, a także w kolejnych orzeczeniach, w szczególności tych, w których stwierdzono, że ich rozstrzygnięcie zależy od wyniku w/w postępowań przez Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienia w sprawach: I NSW 2/22, I NSW 4/22, I NSW 5/22, I NSW 8/22, I NSW 9/22 oraz I NSW 10/22). Z powodów wyżej już wskazanych, poważnym uproszczeniem byłoby przy tym jednak stwierdzenie, że ocena konstytucyjności mechanizmu badania sprawozdań partii politycznych, zależy od stwierdzenia, czy „nieprawidłowości dotyczą drobnych kwot”.

Sąd Najwyższy ustalił w pierwszej kolejności, że zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Wyborczej została wydana na podstawie przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, którego zgodność z Konstytucją RP została przez Sąd Najwyższy zakwestionowana. Mając na względzie powyższe okoliczności, a w szczególności brak wiarygodnych podstaw do stwierdzenia, kiedy Trybunał Konstytucyjny, kierując się obiektywnymi racjami konstytucyjnymi, odpowie na w/w pytania prawne Sądu Najwyższego, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że zawieszanie postępowania i oczekiwanie na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie jest celowe, ponieważ mogłoby prowadzić do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych – rzetelności i sprawności instytucji publicznych, gwarantowanych preambułą oraz art. 2 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy jest świadom, że kwestia kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy była i nadal jest przedmiotem kontrowersji w orzecznictwie. Nigdy jednak nie kwestionowano dopuszczalności incydentalnej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który jest niekonstytucyjny w stopniu oczywistym, tzn. gdy 1) między przepisem ustawy a przepisem Konstytucji zachodzi dostrzegalna na poziomie samej wykładni logiczno-językowej widoczna gołym okiem sprzeczność; 2) dany przepis ustawy jest tożsamy lub podobny do innego przepisu ustawy, którego niekonstytucyjności orzekł już wcześniej Trybunał Konstytucyjny (np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, zasada prawna; wyroki Sądu Najwyższego z: 9 lipca 2020 r., I NSK 8/19; 17 marca 2016 r., V CSK 377/15; wyroki NSA z: 10 marca 2010 r., I OSK 1447/09; 18 grudnia 2013 r., I FSK 13/13; 16 lutego 2015 r., I OSK 1180/13; 2 czerwca 2015 r., I OSK 2388/13; 12 kwietnia 2016 r., II FSK 330/15; 14 grudnia 2017 r., I FSK 1579/17). Podobne stanowisko wyrażono w literaturze (R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 28 i n.; M. Wiącek, *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 258-273). W orzecznictwie wyróżniono także trzecią formę oczywistej niekonstytucyjności, a mianowicie gdy przepis ustawy jest niezgodny z normą konstytucyjną w rozumieniu ugruntowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz z 6 lutego 2020 r., II UK 264/18; wyrok NSA z 24 września 2008 r., I OSK 1369/07).

Ponadto, w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że jeżeli sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony jest możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie, ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz.U. 2019, poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP (por. uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21).

W ocenie Sądu Najwyższego art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, będący podstawą zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, jest niezgodny z zakazem nadmiernej ingerencji wynikającym z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych „[o]drzucenie sprawozdania następuje w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych”. Rygoryzm zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 wynika z tego, iż przepis ten ustanawia obowiązek odrzucenia sprawozdania partii w każdym przypadku „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).

Skutkiem odrzucenia sprawozdania jest utrata *ex lege* przez partię prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d ustawy o partiach politycznych).

Wykładnia językowa art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie pozostawia wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza musi 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. Ten kierunek interpretacji potwierdza wykładnia operatywna art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, który wykładany jest ściśle, w sposób niepozostawiający żadnego pola do uznaniowości i miarkowania sankcji do wagi błędów popełnionych w sprawozdaniu finansowym partii (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02; 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02; 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02; 17 września 2004 r., III SW 41/04; 2 września 2005 r., III SW 10/05; 5 listopada 2014 r., III SW 72/14; 23 lutego 2016 r., III SW 171/15; 14 listopada 2017 r., III SW 2/17).

Nie ulega wątpliwości, że celem art. 38a ust. 2 pkt 4 i art. 38d ustawy o partiach politycznych jest motywowanie partii politycznych do starannego prowadzenia gospodarki finansowej oraz do skrupulatnego wypełnienia obowiązków sprawozdawczych. Cel ten bez wątpienia zasługuje na aprobatę, ale mógłby on zostać osiągnięty za pomocą mniej radykalnych środków.

Artykuł 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest w ocenie Sądu Najwyższego niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności (zakazem nadmiernej ingerencji) przez to, że przewiduje bezwzględny 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. Odrzucenie sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą powoduje zaś automatycznie, niezależnie od skali naruszeń, zawsze jedną i taką samą sankcję, a mianowicie pozbawienie partii politycznej prawa do subwencji na okres trzech lat.

Sąd Najwyższy podziela oczywiście stanowisko wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Gdy przepisy prawa nakładają obowiązki, powinny również określać konsekwencje ich niespełnienia. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Artykuł 83 Konstytucji RP nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję RP ustawodawcy przysługuje pewna swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., P 2/98; 18 kwietnia 2000 r., K 23/99; 21 października 2015 r., P 32/12). Organ władzy publicznej musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne (wyrok TK z 25 marca 2010 r., P 9/08). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości (wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., P 20/02), jak również zasadę proporcjonalności ingerencji. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych, niewspółmiernie dolegliwych.

W orzecznictwie od dawna przyjmuje się, że zasada proporcjonalności rozumiana jako zakaz nadmiernej ingerencji wynika z samej zasady państwa

prawnego, obecnie wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (wyroki TK z: 26 kwietnia 1995 r., K 11/94; 25 listopada 2003 r., K 37/02; 15 marca 2005 r., K 9/04; 13 marca 2007 r., K 8/07; 2 września 2008 r., K 35/06; 11 lutego 2014 r., P 24/12; 25 maja 2016 r., Kp 5/15; 4 grudnia 2018 r., P 12/17). W wypadku, gdy zarzut braku proporcji opiera się na naruszeniu art. 2 Konstytucji, czyli na nieadekwatności zastosowanych przez prawodawcę środków prawnych do celów, jakie zamierza osiągnąć, to zarzut ów może być oceniany bez nawiązania do wkroczenia w czyjekolwiek podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyroki TK z 14 października 2015 r., Kp 1/15 oraz z 25 maja 2016 r., Kp 5/15). Wywiedziona z tego przepisu Konstytucji RP zasada szczególnie nacisk kładzie bowiem na sam zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, co sprawia, że nie jest konieczne odnoszenie się do wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, które mogą uzasadniać konieczność ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności konstytucyjnej (wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14). Dlatego też Sąd Najwyższy skupia się na kwestii niezgodności z art. 38a ust. 2 pkt 4 z art. 2 Konstytucji RP.

Sama represyjność sankcji nie przesądza o jej niekonstytucyjności, ani też sam jej automatyzm. Dopiero kumulacja negatywnych cech sankcji powoduje, że staje się ona nadmiernie represyjna, a przez to niezgodna z konstytucyjnym zakazem nadmiernej ingerencji. Tak jest w przypadku art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, stanowiącego podstawę do nałożenia *ex lege* przewidzianej w art. 38d tej ustawy sankcji, która: 1) charakteryzuje się wysokim stopniem dolegliwości, 2) ma zautomatyzowany charakter tj. jest wymierzana bezwzględnie za każde działanie objęte hipotezą normy, niezależnie od skali naruszenia prawa; 3) nie podlega miarkowaniu tzn. nie może być złagodzona stosownie do okoliczności sprawy; 4) nie przewiduje procedury umożliwiającej sanowanie naruszeń mniejszej wagi lub spowodowanych działaniami niezależnymi od partii, czyli działaniami darczyńców, którzy wpłacili darowiznę na rachunek bankowy, nie spełniając wymagań ustawowych np. zamieszkania na terytorium RP. Kumulacja tych cech sankcji

powoduje, że staje się ona nieadekwatna, bo nie jest konieczna do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu, jakim jest zmotywowanie partii do skrupulatnego prowadzenia gospodarki finansowej i wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych. Nie zaszkodziłoby osiągnięciu tego celu zastosowanie łagodniejszego rozwiązania, w szczególności w postaci procedury umożliwiającej Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczenie partii, w zależności od okoliczności sprawy, dodatkowego terminu na zwrot kwot pobranych w nieprawidłowy sposób lub przez stworzenie palety różnych sankcji, w tym choćby przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem naruszeń, ale bez utraty subwencji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za niekonstytucyjne zawsze były uznawane sankcje, które wykazywały co najmniej dwie z wymienionych powyżej cech, nie zawierając żadnych mechanizmów łagodzących. Za niezgodne z zakazem nadmiernej ingerencji (nieadekwatne do zamierzonego celu) uznawane były przykładowo przepisy przewidujące: mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie opłaty manipulacyjnej dodatkowej nakładanej za nieterminowe wykonanie obowiązku celnego, niezależnie od przyczyn, które spowodowały niedopełnienie tego obowiązku (orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., U 7/93); obligatoryjne i automatyczne orzeczenie przepadku stanowiących własność osoby trzeciej narzędzi, które służyły popełnieniu przestępstwa skarbowego (wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04); wygaszenie mandatu radnego za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie przy braku możliwości indywidualizacji oceny przesłanek niezłożenia oświadczenia i automatyzmie tego skutku, bez wyznaczenia terminu uzupełnienia braku, bez możliwości sanacji uchybienia (wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07); nakładany *ex lege* zakaz wykonywania zawodu instruktora prowadzącego szkolenie osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdem za jakiegokolwiek wykroczenie w ruchu drogowym (wyrok TK z 20 lutego 2008 r., K 30/07); wymierzanie kar pieniężnych za przekroczenie prędkości w trybie decyzji administracyjnej z nadaną *ex lege* klauzulą natychmiastowej wykonalności (wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09); bezwzględna i niepodlegająca miarkowaniu kara pieniężna w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach (wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11); bezwarunkową utratę prawa

do zaległych świadczeń emerytalnych, jeśli nie mogły one być doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego (wyroki TK z 19 lutego 2013 r., P 14/11 oraz z 8 kwietnia 2014 r., K 21/13); bezwzględną, wysoką karę pieniężną za usunięcie drzewa z własnej nieruchomości bez zezwolenia, bez możliwości uwzględnienia przyczyn jego usunięcia przez właściciela (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12); roszczenie dla twórcy o zapłatę trzykrotności stosownego wynagrodzenia za naruszenie autorskich praw majątkowych, całkowicie oderwane od wielkości poniesionej przez twórcę szkody (wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., SK 32/14); możliwość nałożenia na dłużnika opłaty za czynności egzekucyjne w pełnej wysokości nawet w razie dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela i bez określenia maksymalnego progu opłaty (wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14); bezwzględne zatrzymanie prawa jazdy, w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierującego pojazdem na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h, niezależnie od sytuacji usprawiedliwiających (wyrok TK z 11 października 2016 r., K 24/15) .

W świetle powyższego, art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, nakazujący mechaniczne odrzucenie sprawozdań partii niezależnie od skali naruszeń i bez możliwości ich sanowania, automatycznie powodując powstanie skutku przewidzianego w art. 38d ustawy (pozbawieniem partii prawa do subwencji na 3 lata), narusza w oczywisty sposób zakaz nadmiernej ingerencji wynikający z art. 2 Konstytucji RP.

Skutkiem niniejszego wyroku powinno być więc uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, a nie utrata mocy obowiązującej art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Sąd Najwyższy nie powinien zastępować ustawodawcy w ustalaniu obiektywnych kryteriów i podstaw sankcjonowania naruszeń prawa przez partię polityczną przy gromadzeniu i rozliczaniu środków finansowych. To na ustawodawcy spoczywa ciężar określenia kryteriów i podstaw, na mocy których niektóre naruszenia zostałyby uznane za pozbawione znaczenia oczywiste omyłki pisarskie, które pozostać muszą bez jakiegokolwiek wpływu na proces oceny sprawozdania partii i jego przyjęcia, naruszenia, których nie można uznać za oczywiste omyłki, ale które nie skutkują naruszeniem zasady jawności i transparentności finansowania partii politycznych

albo skutkując naruszeniami nieznaczącymi dla demokratycznego charakteru ustroju, a więc powinny uzasadniać przyjęcie sprawozdania, a także obiektywnie istotne, jednoznacznie określone naruszenia, które w każdym przypadku powinny uzasadniać odrzucenie sprawozdania. Rolą ustawodawcy jest też ustanowienie transparentnej procedury służącej korygowaniu (sanacji) stwierdzonych naruszeń. Przepisy prawa ani praktyka ich stosowania przez instytucje publiczne, nie mogą prowadzić do naruszenia zasady zaufania podmiotów prawa do prawa i państwa, ani być postrzegane jako pułapka dla tych podmiotów. Dlatego procedura służąca korygowaniu możliwych uchybień powinna być uznana za konieczny element omawianej instytucji prawnej.

W niniejszej sprawie przedmiotem stwierdzonych uchybień przez PKW był sposób fakturowania i płatności za zakupy usług lub towarów na rzecz partii w drobnych sprawach życia codziennego (np. pojedynczych biletów na przejazd PKP). Z akt sprawy wynika, że zakupy te były rzetelnie fakturowane na partię, a następnie transparentnie opłacane przelewami bankowymi z rachunku partii w ustawowych terminach płatności w transakcjach handlowych, tj. w terminach poniżej 30 dni (por. art. 5, art. 6, art. 8 ustawy z 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 893). Uchybienie polegało więc na tym, że osoby działające na rzecz partii, pozyskując towar lub usługę, nie pozyskiwały go z terminem płatności, bez regulowania należności przy odbiorze, lecz zgodnie z praktyką obrotu regulowały należność bezpośrednio przy zakupie, aby następnie, jak wynika z akt sprawy, zwykle po 4-10 dniach, uzyskiwały zwrot tych środków na rachunek bankowy.

Wbrew twierdzeniom Państwowej Komisji Wyborczej, nie można na gruncie ustalonego stanu faktycznego sprawy, którym Sąd Najwyższy jest związany, mówić o bezpodstawnym wzbogaceniu któregośkolwiek z podmiotów. Skarżąca partia ani żaden inny podmiot nie wzbogacił się cudzym kosztem. Nie można również utożsamiać przyjętego sposobu płatności z kredytowaniem kogokolwiek, skoro faktury były rozliczane w ustawowych terminach płatności bez należności odsetkowych, zgodnie z zasadą art. 356 § 2 k.c., w myśl której, jeżeli wierzytelność

pieniężna jest wymagalna, wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia od osoby trzeciej, chociażby działała bez wiedzy dłużnika.

Przytoczona podstawa prawna odrzucenia sprawozdania sprowadza jednak istotę sprawy do oceny, czy ustalone przez PKW okoliczności prawidłowo zostały zakwalifikowane jako przyjmowanie lub pozyskiwanie przez partię polityczną środków finansowych ze źródeł niedozwolonych. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 19 grudnia 2012 r., III SW 8/12 wskazał, że przy wykładni art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych do rozpatrzenia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborcza stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym.

Za bezsporny w sprawie należy uznać fakt, że niezależny biegły rewident po przeprowadzeniu badania sprawozdania przedłożonego przez partię polityczną Ruch Narodowy o źródłach pozyskiwania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r., uznał, że oceniane sprawozdanie „przedstawia rzetelnie i jasno we wszystkich istotnych aspektach informację dla oceny sytuacji finansowej i majątkowej Funduszu Wyborczego partii politycznej Ruch Narodowy za rok obrotowy od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r.”, „jest zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu”, „zawiera dane liczbowe zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów finansowo-księgowych”. Jak też ustaliła PKW żaden z uprawnionych podmiotów nie wniósł uwag do przedłożonego sprawozdania.

Jak wynika z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały Organ natomiast poczynił ustalenia faktyczne w sprawie na podstawie przedłożonych dokumentów, sprawozdania partii politycznej oraz wyjaśnień skarbnika. Poczynione ustalenia pozostają w sprzeczności z wnioskami wynikającymi ze sprawozdania niezależnego biegłego rewidenta. Państwowa Komisja Wyborcza w żaden sposób nie odniosła się do opinii przedstawionej przez biegłego rewidenta. Pomiędzy wnioskami wynikającymi z dowodów a podstawą faktyczną rozstrzygnięcia nie ma logicznych powiązań.

Sąd Najwyższy niejednomyślnie uznał jednak, że art. 38a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 24 ust. 7 ustawy upoważniał Organ do odrzucenia sprawozdania skarżącej partii oraz do oddalenia skargi w całości.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

Zdanie odrębne od postanowienia złożył SSN Leszek Bosek.

Zdania odrębne od uzasadnienia postanowienia złożyli: SSN Aleksander Stępkowski, SSN Joanna Lemańska, SSN Elżbieta Karska, SSN Tomasz Demendecki, SSN Paweł Czubik.

[as]