

Sygn. akt I NSW 361/19

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 23 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Paweł Czubik
SSN Oktawian Nawrot
SSN Adam Redzik
SSN Aleksander Stępkowski
SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi partii politycznej (...)
na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej (...) o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2018 r., zawarte w uchwale PKW nr 328/2019 z dnia 12 listopada 2019 r.,
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 23 stycznia 2020 r.

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej jako: PKW) działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 580, dalej: „ustawa o pp” lub „ustawa o partiach politycznych”) uchwałą nr 328/2019 z 12 listopada 2019 r. postanowiła

odrzuć sprawozdanie finansowe partii politycznej [...]. o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2018 r. z powodu naruszenia art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w tytule uchwały nr 328/2019 oraz w treści uzasadnienia mowa jest o sprawozdaniu finansowym za rok 2018, natomiast w sentencji uchwały mowa jest o sprawozdaniu finansowym za rok 2017 (k. 4), jednak biorąc pod uwagę treść art. 38 ustawy o pp, jak też uwzględniając treść złożonego sprawozdania, w którym wskazano, iż jest to sprawozdanie za rok 2018 (k. 26), nie budzi wątpliwości, iż uchwałą nr 328/2019 odrzucone zostało sprawozdanie finansowe za 2018 r.

Uzasadniając podjęte postanowienie, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała m.in., że przysługująca partii dotacja podmiotowa w związku z udziałem partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., w wysokości 572.352,16 zł, nie została przekazana na rachunek bankowy partii, lecz bezpośrednio na rachunek bankowy kancelarii adwokackiej J. W.. Jak zaznaczyła PKW, z wyjaśnień skarbnika partii złożonych w 2016 r. wynika, że partia podpisała umowę z kancelarią adwokacką J. W. na przyjęcie w depozyt środków pochodzących z dotacji podmiotowej, a pełna kwota dotacji została przekazana przez Ministerstwo Finansów na rachunek kancelarii adwokackiej J. W. w dniu 25 lutego 2015 r., przy czym część z tych środków nadal pozostaje poza rachunkiem bankowym partii. Według PKW powyższe stanowi naruszenie określonych w art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych zasad gromadzenia środków finansowych partii politycznej. Stosownie do tego przepisu partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych, z zastrzeżeniem art. 26a ustawy o partiach politycznych, przy czym przez rachunek bankowy należy rozumieć rachunek bankowy, który musi należeć wyłącznie do partii politycznej. PKW, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego (postanowienia z: 14 grudnia 2016 r., III SW 17/16 oraz 1 października 2007 r., III SW 7/07), zwróciła także uwagę, że treść tego przepisu jest jednoznaczna, a konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych nie ogranicza się do samych źródeł finansowania partii politycznych lecz obejmuje również dalsze postępowanie z

uzyskanym majątkiem i jego kontrolę, dla urzeczywistnienia której wprowadzona została regulacja art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych.

Jak też podkreśliła PKW, zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o partiach politycznych, naruszenie art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego partii politycznej, a wskazany przepis ma charakter kategoryczny i nie pozwala PKW na inne rozstrzygnięcie. Na poparcie takiego stwierdzenia PKW powołała orzecznictwo Sądu Najwyższego (postanowienia: z 4 sierpnia 2006 r., III SW 17/06 i III SW 15/06 oraz z 17 września 2004 r., III SW 36/04).

PKW wskazała też, że z analizy złożonego sprawozdania, załączonych dokumentów finansowych i złożonych przez Skarbnika partii wyjaśnień wynika, że partia polityczna [...] pozyskała w 2018 r. środki w łącznej wysokości 39.950 zł, natomiast w sprawozdaniu nie zostało uwzględnione 50 zł (stanowiące zwrot depozytu z kancelarii adwokackiej J. W.), co oznacza, iż złożone sprawozdanie jest niezgodne ze stanem faktycznym. Stanowi to naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, jednak jak zaznaczyła PKW, nie stanowi to przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

W złożonej 20 listopada 2019 r. skardze na powyższą uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej partia [...] zarzuciła:

- błędne przyjęcie interpretacji, iż niezwrócenie partii przez Kancelarię Adwokacką J. W. do końca 2017 r. kwoty 11.510,44 zł, a do dnia złożenia skargi kwoty 11.460,44 zł – będącej częścią dotacji podmiotowej wpłaconej przez Ministra Finansów w związku z udziałem partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r. – narusza art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych.

Skarżąca wniosła o uznanie przez Sąd Najwyższy skargi za zasadną, co skutkuje wydaniem, na podstawie art. 34b ust. 4 w zw. z art. 38b ustawy o partiach politycznych, przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o przyjęciu sprawozdania partii politycznej [...] o źródłach pozyskania środków finansowych w 2018 r., w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania

oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. Należy zaznaczyć, że Skarżąca w tytule skargi wskazała na uchwałę z 12 listopada 2019 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej [...]. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2018 r., jednocześnie jednak w treści skargi wskazała, iż zaskarża „postanowienie z dnia 19 października 2016 r. wydane przez Państwową Komisję Wyborczą w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej [...] o źródłach pozyskania środków finansowych w 2018 r.”. Pomimo użycia w tym miejscu skargi niewłaściwej daty postanowienia PKW, biorąc pod uwagę pozostałą treść skargi, nie budzi wątpliwości, iż przedmiotem zaskarżenia jest uchwała PKW nr 328/2019 z 12 listopada 2019 r.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca przede wszystkim zwróciła uwagę, że PKW nie ustaliła kluczowej dla sprawy okoliczności, że kwota 11.460,44 zł nie została w 2018 r. (ani do dnia wniesienia skargi) przelana na rachunek bankowy Skarżącej wbrew podejmowanym przez nią czynnościom zmierzającym do uzyskania zwrotu tej kwoty, a także że PKW nie uwzględniła okoliczności, iż Skarżąca poinformowała prokuraturę o popełnionym przestępstwie i odmowie zwrotu przez adwokata J. W. własności partii, a organy państwa nie podjęły żadnych kroków, aby tę sytuację naprawić. Wskazała też, że wykonała wszelkie czynności by odzyskać należne jej pieniądze. Skarżąca przedstawiła ponadto okoliczności, które doprowadziły do przelania kwoty dotacji podmiotowej przez Ministra Finansów na rachunek kancelarii adwokackiej, która przyjęła tę kwotę do depozytu oraz podejmowane przez nią działania zmierzające do uzyskania zwrotu tej kwoty. Skarżąca przyznała, że przyjęcie tej kwoty do depozytu w 2015 r. było niezgodne z art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych, co znalazło odzwierciedlenie w oddaleniu w 2016 r. przez Sąd Najwyższy skargi na uchwałę PKW o nieprzyjęciu sprawozdania finansowego za 2015 r.

Państwowa Komisja Wyborcza w pisemnej odpowiedzi na skargę partii politycznej [...] podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały z 12 listopada 2019 r. i wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasady realizacji obowiązku gromadzenia przez partie polityczne środków finansowych na rachunkach bankowych były już przedmiotem wielu orzeczeń Sądu Najwyższego w związku ze skargami partii na odrzucanie ich sprawozdań (między innymi tych, które zostały powołane przez Państwową Komisję Wyborczą zarówno w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały jak i w jej piśmie z 11 grudnia 2019 r.). Wyjaśniono w nich między innymi, że: przepis art. 24 ust. 8 ustawy o pp ma charakter bezwzględnie obowiązujący i każde jego naruszenie skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego partii (postanowienia Sądu Najwyższego: z 14 grudnia 2016 r., III SW 17/16; z 4 sierpnia 2006 r., III SW 18/06); gromadzenie środków finansowych partii politycznej na rachunku bankowym innej osoby, z którą partia zawarła umowę o depozyt nieprawidłowy, stanowi naruszenie art. 24 ust. 8 ustawy o pp (postanowienie Sądu Najwyższego: z 14 grudnia 2016 r., III SW 17/16); środki pochodzące z działalności własnej, o której mowa w art. 27 ustawy o pp, nie mogą być gromadzone poza rachunkiem bankowym (postanowienie z 4 sierpnia 2006 r., III SW 17/06); dochody z majątku partii muszą być gromadzone na rachunku bankowym (postanowienie z 4 sierpnia 2006 r., III SW 15/06); wynikający z art. 24 ust. 8 ustawy o pp obowiązek gromadzenia środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych dotyczy wszystkich środków finansowych, a nie tylko funduszy wyborczych (postanowienie z 17 września 2004 r., III SW 36/04); gromadzenie środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych, o którym stanowi art. 24 ust. 8 ustawy o pp, oznacza obowiązek dokonywania poprzez rachunek bankowy wszelkich operacji finansowych, zarówno wpłat jak i wypłat (postanowienie z 1 października 2003 r., III SW 150/03).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym przedmiotową skargę, dzieląc powyższe stanowiska, stwierdza, że w aktualnym brzmieniu art. 24 ust. 8 ustawy o pp ma charakter bezwzględnie obowiązujący i każde jego naruszenie skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego partii.

W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazał, że statutowana w art. 11 ust. 2 Konstytucji zasada jawności finansowania partii politycznych nie ogranicza się do samych źródeł owego finansowania, lecz obejmuje również dalsze postępowanie z uzyskanym majątkiem i jego kontrolę, dla urzeczywistnienia której wprowadzony został w art. 24 ust. 8 ustawy o pp mechanizm gromadzenia środków

finansowych partii politycznych na rachunkach bankowych (zob. postanowienie z 25 lutego 2015 r., III SW 74/14). Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych obejmuje jawność źródeł finansowania oraz majątku partii. Środki finansowe partii są składnikami jej majątku, a obowiązek gromadzenia środków finansowych partii na rachunku bankowy stanowi gwarancję jawności finansowej partii politycznych, która odnosi się w szczególności do stanu majątku partii. Przechowywanie środków finansowych stanowiących składnik majątku partii poza rachunkiem bankowym partii przeczy zatem zasadzie jawności finansowania partii politycznych.

W przedmiotowej sprawie podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego za rok 2018 był fakt, że przysługująca Skarżącej dotacja podmiotowa w związku z udziałem partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., została przekazana przez Ministerstwo Finansów w dniu 25 lutego 2015 r. nie na rachunek bankowy partii, lecz bezpośrednio na rachunek bankowy kancelarii adwokackiej i w okresie sprawozdawczym (tj. w 2018 r.) część środków z tej dotacji podmiotowej wciąż znajdowała się poza rachunkiem bankowym partii.

Należy przy tym wskazać, że stosownie do art. 26a ustawy o pp, obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partię polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy jedynie kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej określonego w tym przepisie limitu – z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością. Kluczowe znaczenie ma zatem fakt, że w okresie sprawozdawczym część środków partii, pochodzących z dotacji podmiotowej, a nie ze składek, wciąż znajdowała się poza rachunkiem bankowym partii. Ze względu na to, że część majątku partii pochodzącego z dotacji podmiotowej, czego Skarżąca nie kwestionuje, nadal znajduje się poza rachunkiem bankowym partii, doszło do gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym Skarżącej, w sposób niezgodny z art. 24 ust. 8 ustawy o pp.

Zaznaczyć przy tym należy, że art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o pp będący podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego nie różnicuje w żaden sposób sytuacji prawnej partii politycznych w zależności od tego, czy uchybienie przepisom dotyczącym gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym było

zawinione, jaka była skala naruszeń tych przepisów, a także jaka była wielkość środków zgromadzonych poza rachunkiem bankowym. W przypadku stwierdzenia choćby najmniejszego uchybienia w tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek odrzucić sprawozdanie. Co więcej, przepisy nie przewidują jakiegokolwiek możliwości uniknięcia sankcji nawet w sytuacji, gdy partia stara się naprawić błąd. Nie stanowią zatem podstawy dla niezastosowania 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o pp podjęte przez Skarżącą działania zmierzające do odzyskania należnych jej środków z dotacji podmiotowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wbrew twierdzeniom Skarżącej, nie podjęła ona wszelkich możliwych czynności by odzyskać należne jej pieniądze, ograniczyła się bowiem do złożenia zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa, przy czym nie wykazała w skardze, że po uzyskaniu zawiadomienia o odmowie wszczęcia dochodzenia skorzystała z przysługującego jej, jako pokrzywdzonemu, uprawnienia do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia, nie wystąpiła również z powództwem cywilnoprawnym o zwrot należnej jej kwoty, a w przypadku braku takich możliwości – nie podjęła stosownych działań zmierzających do uporządkowania spraw finansowych partii.

Sąd Najwyższy ma równocześnie świadomość wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją RP normy art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych co w odniesieniu do pkt 4 i pkt 5, zbliżonych treściowo do pkt 3 tego artykułu (stanowiącego podstawę wydanego rozstrzygnięcia) znalazło wyraz w pytaniach prawnych przedstawionych przez Sąd Najwyższy Trybunałowi Konstytucyjnemu (postanowienia Sądu Najwyższego: z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16 oraz z 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18, w Trybunale Konstytucyjnym postępowania zarejestrowane zostały odpowiednio pod sygn. akt P 8/17 oraz P 2/19). Wspomniane wątpliwości dotyczą jednak kwestii zgodności z Konstytucją RP norm nakazujących Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa przez partię polityczną, niezależnie od okoliczności, przyczyn, a przede wszystkim ich skali, które to wątpliwości nie występują w rozpoznawanej sprawie. Kwota 11.460,44 zł stanowi bowiem istotną część środków pozyskanych przez Skarżącą w 2018 r. (w łącznej wysokości 39.950 zł), a okoliczności

podnoszone w skardze nie pozwalają na przyjęcie, że podjęte zostały wszelkie działania mające na celu wyeliminowanie stanu sprzecznego z prawem.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.