

POSTANOWIENIE

Dnia 4 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski

SSN Elżbieta Karska

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Ruch Narodowy
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 69/2022 z dnia 1 sierpnia 2022 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Ruch Narodowy o źródłach pozyskania
środków finansowych w 2020 roku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 4 września 2024 r.,

1. podejmuje zawieszone postępowanie;

2. oddala skargę.

Joanna Lemańska

Paweł Czubik

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Elżbieta Karska

Aleksander Stępkowski

Paweł Wojciechowski

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) uchwałą nr 69/2022 z 1 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Ruch Narodowy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r. na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 372) postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej Ruch Narodowy o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2020 r. z powodu naruszenia art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych. Uchwała została doręczona partii politycznej Ruch Narodowy 5 sierpnia 2022 r.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że przyczyną odrzucenia sprawozdania był fakt, że z historii rachunków bankowych Partii wynikało, że część zakupów związanych z jej bieżącą działalnością była opłacana ze środków własnych osób fizycznych, a następnie Partia z własnych środków, znajdujących się na jej rachunkach bieżących, dokonywała przelewem zwrotów równowartości wydatkowanych przez te osoby środków finansowych na zakupy dokonywane na rzecz Partii, na rachunki bankowe tych osób. W tytułach przelewów zwroty te określane były niewłaściwie jako zaliczki. Wskazano, iż w okresie sprawozdawczym z rachunku bankowego Partii dokonano zwrotów na łączną kwotę 1.408,35 zł.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, iż „dokonywanie zakupów na rzecz Partii przez osoby fizyczne i dokonywanie przez nie płatności za te zakupy z ich własnych środków, a następnie dokonywanie przez Partię zwrotu tym osobom równowartości wydatkowanych przez nie na te zakupy środków jest równoznaczne z udzielaniem Partii pożyczek, co narusza art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym partia może zaciągać jedynie kredyty bankowe”.

Zdaniem PKW: „taka forma dokonywania płatności jest swoistym kredytowaniem działalności partii przez osoby fizyczne. Partia nie może zaciągnąć

tego rodzaju „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 pożyczki od osób fizycznych. Środki uzyskane w ten sposób, a zatem tytułem bezpodstawnego wzbogacenia, nie mogą stanowić składnika majątku partii. Jediną sytuacją, w której partia dysponuje środkami pieniężnymi, których nie ma w kasie, to środki z kredytu bankowego. Sąd stwierdził przy tym, że dopuszczalne źródła finansowania partii określone zostały w art. 24 ustawy o partiach politycznych. Są nimi składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1). Katalog ten jest zatem zamknięty, gdyż inne środki pieniężne czy wartości niepieniężne nie mogą składać się na majątek partii politycznej. Partia może jeszcze zaciągnąć kredyt bankowy na cele statutowe (art. 24 ust. 7)”.

Tym samym jak wskazała PKW: „naruszenie przez Ruch Narodowy wskazanego wyżej art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4 tej ustawy, stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania Partii za 2020 r. Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych ma przy tym charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględniania proporcji kwoty środków pozyskanych z naruszeniem art. 24 ust. 7 ustawy do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, ani też tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamośności przepisów ustawy o partiach politycznych”.

W dniu 12 sierpnia 2022 r. partia polityczna Ruch Narodowy, prawidłowo reprezentowana, złożyła skargę na ww. uchwałę. Zaskarżonej uchwale zarzucono: naruszenie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez ich błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania pomimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek oraz naruszenie 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 PKW, że istnieją podstawy do odrzucenia sprawozdania partii. Na podstawie

art. 38b ustawy o partiach politycznych zaskarżono ww. uchwałę w całości i wniesiono o jej uchylenie oraz zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Nadto Skarżący wniósł o zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. z uwagi na to, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt P 8/17, a następnie, w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją któregośkolwiek z przepisów, w oparciu o które wydano uchwałę, uznanie skargi za zasadną na podstawie art. 34b ust. 4 w zw. z art. 38b zdanie drugie ustawy.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że „zakwestionowane przez PKW płatności, wymienione w uchwale nr 69/2022, dotyczą powtarzalnych sytuacji, w których członek partii dokonywał zapłaty w formie płatności internetowej za usługi zamówione przez partię na podstawie umowy zawartej z usługodawcą, po czym członek partii niezwłocznie (w większości wypadków w ciągu 1 dnia) otrzymywał od partii zwrot w postaci przelewu na równowartość zapłaconej kwoty”. Skarżący podjął się polemiki ze stanowiskiem PKW wskazując, iż w sprawie nie ma miejsca udzielanie pożyczki na rzecz partii. Nie dochodzi bowiem do zawarcia takiej umowy w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Zdaniem Skarżącego: „ustawa o partiach politycznych nie wyklucza w żadnym przepisie udziału partii politycznej w takim stosunku prawnym”, jaki został zakwestionowany przez PKW. „Co więcej, takie zdarzenie prawne nie powoduje także powstania po stronie partii jakiegokolwiek przysporzenia, w szczególności takiego, które można by uznać za spełniające przesłankę z art. 38a ust. 2 pkt 4, tj. pochodzące ze źródła niedozwolonego”.

Skarżący wskazał również, iż sytuacja taka może powstać nawet bez zgody partii, jako że jest wynikiem porozumienia między pierwotnym wierzycielem partii (usługodawcą) a osobą opłacającą zobowiązania partii (członkiem partii). Jego zdaniem: „odrzućcie sprawozdania partii na podstawie zaistnienia zdarzeń, na które partia nie miała wpływu, byłoby z kolei rażącym naruszeniem właściwego rozumienia przepisów o finansowaniu partii politycznych”. Podniósł również analogie w tym zakresie dotyczące obrotu gospodarczego (w postaci np. opłacania

przez pracownika spółki handlowej zobowiązań tej spółki i następnie ubiegania się o zwrot z tego tytułu) oraz wskazał, iż odrzucenie sprawozdania przy tak niewielkich kwotach (kwestionowana kwota 1408,35 zł to mniej niż 1% przychodów partii w roku 2020) budzi wątpliwości na gruncie konstytucyjnym.

W odpowiedzi na złożoną skargę PKW pismem z 5 września 2022 r. podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały oraz zawnioskowała o oddalenie skargi partii politycznej Ruch Narodowy jako w całości niezasadnej.

Postanowieniem z 27 października 2022 r. Sąd Najwyższy na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygnaturze P 2/19 zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18, w przedmiocie tego, czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy o partiach politycznych jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2022 r. umorzył postępowanie w sprawie P 2/19.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga podlega oddaleniu wobec stwierdzenia braku zasadności zawartych w niej zarzutów.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że nie jest w jakimkolwiek zakresie kwestionowany fakt, iż w okresie sprawozdawczym partia polityczna Ruch Narodowy kilkakrotnie korzystała z finansowania zakupów na jej rzecz przez osoby fizyczne, a następnie dokonywała zwrotów na rzecz finansujących równowartości wydatkowanych kwot. Skarżący kwestionuje jedynie to, iż praktyka taka została uznana za niedozwolony sposób finansowania partii politycznych.

Pozbawiony racjonalności jest argument skarżącej Partii, iż mogła ona nie mieć wpływu na powstały sposób finansowania (s. 3 skargi) – niewątpliwie w sposób świadomy partia polityczna dokonywała bowiem zwrotu środków na rzecz finansujących osób fizycznych (członków partii) stanowiących równowartość zakupu usług dokonanych na jej rzecz i opłaconych z prywatnych środków. Tym

samym niewątpliwie partia polityczna Ruch Narodowy akceptowała taki sposób finansowania i rozliczania działalności partii.

Rozważana kwestia była wielokrotnie już rozstrzygana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jak stwierdził Sąd Najwyższy (zob. m.in. postanowienia: z 25 września 2009 r., III SW 47/09; z 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 oraz III SW 391/10; z 25 lutego 2015 r., III SW 1/15) taka forma dokonywania płatności, podobnie jak analogiczny sposób finansowania komitetów wyborczych (zob. postanowienia z 9 czerwca 2011 r., III SW 2/11 i III SW 3/11), jest swoistym kredytowaniem działalności partii przez osoby fizyczne.

Należy przy tym zauważyć, że sposób finansowania partii politycznych został określony przez ustawodawcę w katalogu zamkniętym (art. 24 ustawy o partiach politycznych), na bazie którego rozwinęła się restryktywna, odpowiadająca literalnej interpretacji tegoż katalogu, jednolita i spójna interpretacja sądowa. Za utrzymaniem takiej interpretacji przemawia interes społeczny i konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Przepisy ustawy mają zapewnić przejrzystość i jasność dokonywanych przez partie operacji finansowych.

W jej świetle jedyną możliwością kredytowania działalności partii politycznej jest zaciągnięcie kredytu bankowego na cele statutowe (art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych). Osoby fizyczne nie mogą udzielić partii kredytu rozumianego jako postawienie do dyspozycji biorącego kredyt środków pieniężnych bez rzeczywistego ich oddania, ale z możliwością dokonywania przez kredytobiorcę z tych środków pieniężnych rozliczeń czy wpłat na rzecz osób trzecich (postanowienia Sądu Najwyższego: z 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10; z 25 lutego 2015 r., III SW 1/15).

Kwestionowane operacje polegały na korzystaniu przez partię polityczną Ruch Narodowy ze środków pieniężnych osób, które regulowały jej należności. W istocie dochodziło w tej formie do swoistego kredytowania działalności partii (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 września 2009 r., III SW 47/09). Fakt zwracania tych środków (nawet w ciągu zaledwie kilku godzin) przez partię nie zmieniał charakteru zdarzeń, które sprzeczne były z art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych – finansowanie ze środków niebędących w kasie partii nie opierało się

bowiem na kredytowaniu bankowym. Jediną sytuacją, w której partia dysponuje środkami pieniężnymi, których nie ma w kasie, jest ta, w której korzysta ona z kredytu bankowego. Bez znaczenia pozostaje to, iż nie dochodziło w tym przypadku do przejścia środków finansowych na własność partii – korzystanie przez partię ze środków finansowych innych osób celem spłaty długów i regulacji należności nie może być kwalifikowane jako którekolwiek ze wspomnianych w art. 24 dozwolonych źródeł finansowania partii.

Restryktywność litery ustawy wiąże się również z brakiem jakiegokolwiek marginesu akceptacji dla modeli finansowania niewpisujących się w katalog art. 24 ustawy o partiach politycznych. Tym samym kategorię charakter mają sankcje przewidziane w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy polegające na odrzuceniu sprawozdania partii, i to niezależnie od proporcji środków pozyskanych przez nią w niedozwolony sposób do ogólnej kwoty przychodów partii, sporadycznego czy nagminnego charakteru tych praktyk oraz stopnia zawinienia w naruszeniu przepisu (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lutego 2015 r., III SW 1/15; por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 17 września 2004 r., III SW 37/04; z 2 września 2005 r., III SW 9/05; z 22 września 2006 r., III SW 20/06; z 1 października 2007 r., III SW 7/07). Tym samym argumenty Skarżącej wskazujące na skalę *de minimis* kwestionowanego zjawiska nie mogą znaleźć uznania składu orzekającego.

Nie znajdują również uzasadnienia argumenty Skarżącej próbujące poszukiwać analogii pomiędzy praktyką takiego „okazyjnego” kredytowania w obrocie gospodarczym (w postaci np. opłacania przez pracownika spółki handlowej zobowiązań tej spółki i następnie ubiegania się o zwrot z tego tytułu) a praktyką partii politycznej. Kreowanie takich analogii – zdaniem Sądu Najwyższego – jest całkowicie mylne i godzi w samą ideę działalności partii politycznych. Partia polityczna nie działa w obrocie cywilnoprawnym w sposób tożsamy z innymi podmiotami. Funkcje publiczne partii politycznej, ściśle związane ze sprawowaniem lub dążeniem do sprawowania władzy państwowej, uzasadniają wyraźnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie prowadzenia finansów i sposobu pozyskiwania środków pieniężnych partii politycznych. Zasadą jest w tym przypadku ścisła reglamentacja form działalności i sposobu finansowania, a nie swoboda

działalności gospodarczej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 września 2004 r., III SW 38/04). Zdaniem Sądu Najwyższego, analogią objąć należy przyjęte w obrocie gospodarczym praktyki, które nie mogą być odwzorowywane w bieżącym funkcjonowaniu partii politycznej.

Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w niedawnym postanowieniu z 29 sierpnia 2024 r., I NSW 53/24, pogląd o potrzebie rygorystycznej wykładni przepisów ustawy o partiach politycznych znajduje również potwierdzenie w doktrynie. Dotyczy to zwłaszcza finansowania działań partii politycznych w ramach kampanii wyborczych. Nie ma wątpliwości, że „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).

Tym samym stwierdzić należy, że uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nr 69/2022 z 1 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Ruch Narodowy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r. w pełni odpowiada prawu.

Wobec tego, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2022 r. umorzył postępowanie w sprawie P 2/19, konieczne było podjęcie niniejszego postępowania, zostało ono bowiem zawieszone na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., ze względu na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie P 2/19.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

Joanna Lemańska

Paweł Czubik

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Elżbieta Karska

Aleksander Stępkowski

Paweł Wojciechowski

r.g.

[ał]