

POSTANOWIENIE

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Elżbieta Karska

SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Solidarna Polska
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia 1 sierpnia 2022 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Solidarna Polska o źródłach pozyskania
środków finansowych w 2020 roku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 20 czerwca 2023 r.,

1. podejmuje zawieszone postępowanie;

2. oddala skargę.

.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”), działając 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 (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 372 z późn. zm.), uchwałą Nr [...] z 1 sierpnia 2022 r odrzuciła sprawozdanie partii politycznej Solidarna Polska (dalej: „Partia”) o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków

Funduszu Wyborczego w 2020 r. Podstawą odrzucenia sprawozdania było naruszenie art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych (dalej również: „u.p.p.”), polegające na dokonywaniu zakupów na rzecz Partii materiałów biurowych, telefonu oraz usług do niego, na łączną kwotę 976,43 zł przez osoby fizyczne i dokonywanie przez nie płatności za te zakupy z ich własnych środków a następnie dokonywanie przez Partię zwrotu – w formie przelewu bankowego – tymże osobom równowartości wydatkowanych przez nie środków finansowych.

Zdaniem PKW powyższe postępowanie było równoznaczne z udzielaniem Partii pożyczek przez osoby fizyczne dokonujące zakupów. Tym samym stanowiło naruszenie art. 24 ust. 7 u.p.p., bowiem w jego wyniku dochodziło do zaciągnięcia przez Partię niedozwolonej ustawowo formy „kredytu” dokonujących ww. zakupów. Wobec wyrażonego w art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. zakazu możliwości pozyskiwania przez partie polityczne gotówki w sposób inny, lub też z innych źródeł niż te enumeratywnie wymienione w ustawie, PKW obowiązana była odrzucić sprawozdanie finansowe Partii.

Skargę na uchwałę wniosła Partia, zarzucając naruszenie art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 24 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. u.p.p.; w związku z art. 2, art. 11 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej: „Konstytucja RP”; polegające na uznaniu, że płatności za materiały biurowe, telefon oraz dodatkowe usługi do niego, na łączną kwotę 976,43 zł dokonane przez osobę fizyczną, a następnie zwrócone jej przez Partię narusza art. 24 ust. 7 u.p.p. – stanowiąc zakazaną ustawowo formę „kredytu” zaciągniętego u osoby fizycznej, podczas gdy w powyższej ustawie nie wymieniono pożyczki od osób fizycznych.

Ponadto wniesiono o przedstawienie przez Sąd Najwyższy pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu o następującej treści:

„Czy art. 38a ust. 2 pkt 4, w zw. z art. 38a ust. 1 pkt 3, w zw. z art. 24 ust. 1, w zw. z art. 24 ust. 7, w zw. z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, w zakresie w jakim:

1. przewidują obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania

środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych niezależnie od przyczyn, okoliczności i skali naruszenia przepisów ustawy o partiach politycznych oraz wartości środków przyjętych lub pozyskanych z innych źródeł niedozwolonych;

2. przewidują skutek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymania;

– jest zgodny z art. 2, w zw. z art. 11 ust. 1 i 2, w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP?”.

Dalej Partia wniosła o zawieszenie postępowania do czasu rozpoznania pytania prawnego z pkt 2 przez Trybunał Konstytucyjny, względnie o zawieszenie postępowania do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytań prawnych w zakresie których toczą się postępowania pod sygn. akt P 2/19 oraz P 8/17.

W odpowiedzi na powyższą skargę PKW wniosła o jej oddalenie.

Postanowieniem z 3 listopada 2022 r. Sąd Najwyższy zawiesił postępowanie w sprawie do czasu zakończenia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 2/19. Postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie we wskazanej sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia umarzającego postępowanie w sprawie P 2/19 stanowi podstawę podjęcia z urzędu zawieszonego postępowania (art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c.).

Podstawę zaskarżonej uchwały stanowił art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. Zgodnie z nimi PKW zobligowana jest do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku przyjęcia lub pozyskania przez nią środków finansowych ze źródeł niedozwolonych. 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 jeszcze

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 (np. komis, zlecenie, działanie bez zlecenia).

W powyższym kontekście należy odnieść się do wyrażonej w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP i korespondującej z regulacjami ustawy o partiach politycznych – zasady jawności finansowania partii politycznych. Celem tych regulacji jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie polityczne operacji finansowych. Ze względu na interes społeczny ograniczone są zatem źródła przysporzeń, które mogą wpływać do majątku partii politycznych. Partia polityczna działając w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prawa prywatnego praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP. W konsekwencji partie polityczne muszą liczyć się z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem. Zasada jawności finansowania partii politycznych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu ich finansowania przez państwo oraz wszelkie inne podmioty, z drugiej strony sprzeciwia się podejmowaniu przez partie polityczne takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co mogłoby stanowić pole do nadużyć. Ustawodawca może wprowadzać odpowiednie regulacje w przedmiocie kontroli nad uzyskiwaniem i wydatkowaniem środków z funduszy prywatnych i własnych partii politycznych. Sposób realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych precyzuje ustawa o partiach politycznych.

Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny, czy ustalona w sprawie praktyka polegająca na tym, że zobowiązania finansowe Partii regulowane były przez osoby fizyczne z ich środków własnych, następnie im zwróconych, stanowiła naruszenie art. 24 ust. 7 u.p.p., a w konsekwencji czy praktyka ta mogła prowadzić do odrzucenia sprawozdania Partii na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. Wskazane w zaskarżonej uchwale PKW operacje polegały na korzystaniu przez Partię ze środków pieniężnych innych osób, którymi

regulowane były należności Partii. Tym samym praktyka ta prowadziła faktycznie do swoistego kredytowania działalności Partii. Oceny tej nie zmienia fakt, że Partia zwracała osobom uiszczone kwoty. W świetle przepisów nie ma też znaczenia ani to, jaka była skala takiego finansowania, ani jak długo ono trwało.

Jak wyjaśnił już wielokrotnie Sąd Najwyższy, wykładnia art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. nie pozostawia wątpliwości, że PKW 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 nie pozostawia 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; z 27 października 2022 r., I NSW 3/22).

Na gruncie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie kwestionowanego przez Partię, przytoczona przez PKW podstawa prawna odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskiwania środków finansowych jest zasadna, co czyni podniesione w skardze zarzuty naruszenia art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 24 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 7 u.p.p. w związku z art. 2, art. 11 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP za nieusprawiedliwione.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł więc jak w sentencji.

(P.S.)

r.g.

