

POSTANOWIENIE

Dnia 11 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)
SSN Jolanta Frańczak
SSN Zbigniew Korzeniowski
SSN Jerzy Kuźniar
SSN Zbigniew Myszka
SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie ze skargi partii politycznej X [...] na uchwałę Państwowej Komisji
Wyborczej z dnia 19 października 2016 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania
finansowego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 11 stycznia 2017 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 19 października 2016 r., działając na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.), postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej X[...] o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r. z powodu naruszenia art. 25 ust. 4a oraz art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że na podstawie informacji dostępnych w Internecie, w tym na stronie internetowej [...], w serwisach [...], ujawniono, iż w okresie sprawozdawczym G. Sp. z o.o. w W. producenci koszulek, bluz, okularów przeciwsłonecznych, przypinek, kawy, słodczy, materiałów agitacyjnych wykorzystywanych do prowadzenia kampanii wyborczej, kalendarzy, breloczków, pasków, itp., sprzedawali za pośrednictwem V. z siedzibą w W., prowadzącym sklep internetowy pod adresem [...] określany jako „[...] X”, oraz w licznych sklepach stacjonarnych, wyroby opatrzone symbolem graficznym partii politycznej X[...].

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej działalność polegająca na sprzedaży przez wskazane wyżej podmioty gospodarcze dużych ilości przedmiotów opatrzonych symbolem graficznym partii politycznej X[...] nie była zgodna z prawem. Jak wyjaśniła Partia, podmioty te nie są związane z nią żadnymi stosunkami, w szczególności Partia nie zamawiała u nich odpłatnych usług polegających na jej promocji przez masowe umieszczanie na wyrobach jej symbolu graficznego. Należy zatem uznać, że świadczyły one bezumownie nieodpłatne usługi na rzecz Partii, co stanowi naruszenie art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych. Komisja zaznaczyła, że na podstawie dostępnych danych nie można dokonać dokładnej wyceny uzyskanych przez Partię korzyści, jednak z pewnością można stwierdzić, że mają one znaczną wartość, ponieważ sprzedaż przedmiotów promujących Partię odbywała się w sklepie internetowym reklamowanym na cieszącej się dużym zainteresowaniem stronie internetowej Partii i na obserwowanym przez wielu użytkowników jej profilu w serwisie [...], a także w co najmniej kilkudziesięciu sklepach stacjonarnych; oznacza to, że Partia skorzystała z kampanii reklamowej, której odpłatne przeprowadzenie wiązałoby się ze znacznymi kosztami. W rezultacie Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że uchybienie to, przy uwzględnieniu art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych, skutkuje odrzuceniem sprawozdania.

Dodatkowo Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że wyjaśnienia Partii dotyczące jej symbolu graficznego i strony internetowej nie zasługują na uwzględnienie. Sposób ukształtowania stosunków prawnych pomiędzy Partią a właścicielem praw autorskich do jej symbolu graficznego, jak pomiędzy Partią a

właścicielem strony internetowej [...], zmierzał do obejścia prawa. Partia nabyła niewyłączną licencję na korzystanie ze swojego symbolu graficznego, co pozwala jej powoływać się na możliwość udzielania przez właściciela praw autorskich licencji na jego wykorzystywanie także innym podmiotom (wykorzystującym go w celach komercyjnych). Partia twierdzi, że nie ma wpływu na to, komu i do jakiego wykorzystania właściciel praw autorskich udziela takich licencji, a nawet nie wie, kto licencję nabył, jednocześnie jednak wykorzystywała przedmioty nabywane od wyżej wskazanych przedsiębiorców do własnej działalności, między innymi w kampanii wyborczej, co potwierdziła w swoich wyjaśnieniach. Partia traktuje zatem przedmioty opatrzone symbolem identycznym z jej symbolem graficznym (rzekomo wykorzystywanym przez przedsiębiorców bez związku z wykorzystywaniem go przez Partię) jako opatrzone jej symbolem graficznym. Podobnie, korzystając z będącej własnością innej osoby strony internetowej [...], Partia powołuje się na to, że nie ma wpływu na treści zamieszczane na tej stronie, a niedostarczone przez nią. Komisja zaznaczyła, że treści pochodzące i niepochodzące od Partii nie zostały na tej stronie internetowej w żaden sposób odróżnione, co powoduje, że odbiorca, kierując się obecnością nazwy Partii i jej symboli na tej stronie, uznaje ją za kontrolowaną w całości przez Partię. Pozbawiając się dla pozorów za pomocą opisanych rozwiązań wpływu na działalność podmiotów rozpowszechniających towary opatrzone symbolem graficznym Partii oraz na zawartość strony internetowej identyfikowanej z Partią usiłuje obejść przepisy ustawy o partiach politycznych, zakazujące wspierania partii przez podmioty inne, niż osoby fizyczne.

Nie zmieniając przedmiotu rozważań, Komisja zaznaczyła, że Partia nie może przy tym uchylać się od współodpowiedzialności za działania podmiotów produkujących i dystrybuujących przedmioty opatrzone jej symbolem graficznym, ponieważ były one wykorzystywane przez nią samą do promowania Partii i jako gadżety wyborcze w kampanii w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. Jak wynika z dokumentów załączonych do sprawozdania Komitetu Wyborczego X, uczestniczącego w tych wyborach, a także wyjaśnień Partii, przedmioty takie były nabywane w celu prowadzenia agitacji wyborczej. Ponadto reklamy napoju energetycznego „[...]” były eksponowane w czasie spotkań

wyborczych. Fakty te świadczą o tym, że Partia świadomie korzystała z promocji za pomocą wspomnianych produktów. Produkty te były również reklamowane przez osoby wchodzące w skład władz partii politycznej X[...], w tym X, między innymi w serwisie [...], a także na profilu Partii w tym serwisie. Należy również zauważyć, że sprzedaż omawianych przedmiotów była opisywana przez przedsiębiorców jako „marketing polityczny” i „sposób dotarcia do potencjalnych wyborców”, co świadczy o tym, że działalność ta miała na celu wspieranie Partii, między innymi w okresie kampanii wyborczej, co stanowiło formę agitacji wyborczej, a tym samym naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie również z innego powodu. Stwierdziła bowiem w trakcie badania sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego X, że Partia organizowała w okresie kampanii wyborczej konferencje prasowe z udziałem osób wchodzących w skład władz partii politycznej X[...], w tym X, będącego równocześnie Pełnomocnikiem Wyborczym Komitetu. Zgodnie z art. 141 § 2 Kodeksu wyborczego od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia wyborów partia polityczna, która samodzielnie utworzyła komitet wyborczy lub wchodzi w skład koalicji wyborczej, nie może prowadzić i finansować agitacji wyborczej na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej. Koszty organizacji konferencji prasowych zarejestrowanych na filmach zamieszczonych w Internecie, w szczególności koszty wykorzystania w nich dekoracji, powinny zostać poniesione przez Komitet Wyborczy X. Finansowanie przez Partię takich działań jest równoznaczne z finansowaniem kampanii wyborczej z pominięciem Funduszu Wyborczego i stanowi naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

Partia Polityczna X[...] nie zgodziła się z uchwałą, w skardze zarzuciła jej naruszenie:

- art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 39a ust. 1a oraz ust. 3 zdanie 2 tej ustawy, przez odrzucenie sprawozdania w sytuacji, kiedy Państwowa Komisja Wyborcza nie stwierdziła „przyjęcia korzyści majątkowej z naruszeniem przepisów ustawy”;

- art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 25 ust. 4a i art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy, przez uznanie, iż skarżąca „przyjmowała wartości

niepieniężne” w sytuacji, gdy żadne wartości niepieniężne nie były przekazywane, nie były przyjmowane, a także nie były niedozwolone;

- art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych, przez przyjęcie, że doszło do gromadzenia lub dokonywania wydatków przez Partię na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego;

- polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego, przez uznanie, iż miało w niniejszej sprawie miejsce „obejście przepisów prawa” i działania składające się na przedmiotowe obejście były zamierzone przez Partię;

- art. 38a ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy o partiach politycznych, przez przyjęcie, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii, pomimo braku wskazania w uchwale jakichkolwiek okoliczności faktycznych i dowodów na ich poparcie.

Skarżący domagał się uznania skargi za zasadną.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała dotychczasowe stanowisko.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stanowisko partii politycznej X[...] opiera się na kilku założeniach. Po pierwsze, że nie doszło do przekazania Partii wartości niepieniężnych przez osoby prawne, a także przez osoby fizyczne w rozumieniu art. 25 ust. 1 i 4a ustawy o partiach politycznych. Twierdzenie to skarżący poparł spostrzeżeniem, że nie ustalono wartości przysporzenia ze strony H., a G. Spółka z o.o. nie zajmowała się handlem detalicznym. Po drugie, że osoby reprezentujące Partię nigdy nie akceptowały przekazania Partii wartości niepieniężnych w postaci eksponowania towarów w sklepie internetowym www.partiakorwin.pl ani w sklepach stacjonarnych. Po trzecie, że zastosowanie art. 25 ust. 1 i 4a ustawy o partiach politycznych jest możliwe tylko w razie wykazania, że działania w postaci: 1) udzielenia Partii niewyłącznej licencji na korzystanie z symbolu Partii, 2) sprzedaży hurtowej przez osobę prawną napoju [...] do sklepów stacjonarnych, 3) sprzedaży detalicznej przez osoby fizyczne napoju [...] w sklepach stacjonarnych, 4) sprzedaży przez

osobę fizyczną innych produktów w sklepie internetowym [...] - były dokonywane wyłącznie w celu przysporzenia Partii wartości niepieniężnych, za zgodą jej władz. Po czwarte, że Partia w okresie kampanii wyborczej w roku 2015 nie zorganizowała ani nie finansowała żadnej konferencji prasowej, w trakcie której prowadziłaby agitację wyborczą na rzecz upowszechniania swoich celów programowych. Konferencje te zostały zorganizowane wyłącznie przez Komitet Wyborczy X i były przez niego finansowane.

Dokonana prezentacja uświadamia, że stanowisko skarżącego polega na zakwestionowaniu istotnych okoliczności faktycznych. Oznacza to, że oddalenie skargi jest możliwe tylko wówczas, jeśli Państwowa Komisja Wyborcza zgromadziła materiał dowody umożliwiający zaprzeczenie twierdzeniom X[...]. Nie ma bowiem wątpliwości, że wykazanie przesłanek uzasadniających odrzucenie sprawozdania partii politycznej spoczywa na Państwowej Komisji Wyborczej.

Mimo, że spór koncentruje się na faktach, to jednak rozważania należy rozpocząć od rozważań prawnych. Zaskarżona przez wnioskodawcę uchwała została oparta na niejednoznacznej normie prawnej. Z jednej strony, nie można pominąć, że ustawa o partiach politycznych formalistycznie kształtuje wzorzec, według którego partie polityczne mogą być finansowane. Ulega on zaostreniu w okresie wyborów. Świadczy o tym art. 25 ust. 1 i ust. 4a ustawy, przewidujący, że środki finansowe i wartości niepieniężne mogą być przekazywane partii jedynie przez obywateli polskich i to tylko zamieszkałych na stałe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (w granicach określonych w art. 25 ust. 4 ustawy). Oznacza to, że partie polityczne nie mogą być wspierane pieniężnie i niepieniężnie przez osoby prawne. Z drugiej jednak strony, rygoryzm ustawy nie upoważnia do dokonywania wykładni rozszerzającej. W tym kontekście problematyczne jest stanowisko, zgodnie z którym partie polityczne nie powinny być wspierane przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Kierując się regułą *lege non distinguente nec nostrum distinguere*, a także postulatem *in dubio pro libertate*, koncepcję tę należy odrzucić. Nie sposób bowiem na gruncie jasnego przekazu normatywnego budować rozróżnienia, które nie zostały wprowadzone przez ustawodawcę. Mając na względzie dotkliwość sankcji przewidzianej przez ustawę (pozbawienie subwencji), tym bardziej niedopuszczalna jest interpretacja art. 25

ust. 1 i 4a ustawy, polegająca na twierdzeniu, że zakaz wsparcia partii politycznych dotyczy również osób prowadzących działalność gospodarczą.

W niniejszej sprawie trzeba rozróżnić dwie sfery, które mogą utrudniać zrozumienie ostatecznego rozstrzygnięcia. Kierując się odczuciami pozanormatywnymi, jasne jest, że działalność opisana przez Państwową Komisję Wyborczą w zaskarżonej uchwale nie licuje z „obywatelskim” i klarownym aspektem funkcjonowania sfery politycznej. Wprowadzenie na rynek produktów z logo Partii X, szczególnie w okresie kampanii wyborczej, wspierało jej starania i promowało stawiane przez nią cele. Bagatelizowanie tego zjawiska przez skarżącego nie przekonuje. Zapatrywanie to nie jest jednak równoznaczne z wypełnieniem normy prawnej upoważniającej do odrzucenia sprawozdania partii politycznej. Rzecz w tym, że partia polityczna może ponosić ujemne konsekwencje działań innych podmiotów tylko wówczas, gdy „przyjęła wartości niepieniężne” (art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy). Pojęcie to zostało jasno przybliżone przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 lutego 2015 r., III SW 2/15, LEX nr 1711696, a wcześniej w postanowieniu z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 79. Z judykatów tych wynika, że zgoda partii politycznej na przyjęcie wartości niepieniężnych poddawana jest ocenie zgodnie z art. 60 kc. W rezultacie, ma ona miejsce wówczas, gdy z okoliczności faktycznych można wyprowadzić wniosek, że nastąpiła za wiedzą i zgodą przedstawicieli partii politycznej. Wątku tego Państwowa Komisja Wyborcza nie rozważała.

Mając na uwadze tak określony wzorzec ocenny, trzeba stwierdzić, że o „przyjęciu wartości niepieniężnych”, w rozumieniu art. 25 ust. 4a w związku z art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych, nie decyduje, jak to próbuje przedstawić skarżący, tylko wyraźne oświadczenie woli osób reprezentujących partię. Zasadnicze znaczenie ma to, czy całokształt zdarzeń i okoliczności prowadzi do uznania, że partia polityczna miała wiedzę i godziła się (nawet w sposób dorozumiany) na korzystanie z tych dóbr. Inaczej rzecz ujmując, wątek przedmiotowy, polegający na promowaniu przez podmioty niebędące partią polityczną określonej opcji politycznej (na przykład przez prowadzenie strony internetowej, czy też przez wytwarzanie, reklamowanie i rozpowszechnianie produktów jednoznacznie wiążących się z danym ugrupowaniem politycznym)

może zostać powiązany z daną partią polityczną, jeśli jej przedstawiciele swoim zachowaniem akceptują taki stan rzeczy. Miara ta z natury rzeczy ma charakter zindywidualizowany. Mimo, że wątek ten miał decydujące znaczenie przy stosowaniu art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy, Państwowa Komisja Wyborcza nie odniosła się do niego, a ze zgromadzonych dowodów trudno skomponować wniosek, że skarżąca Partia „przyjęła” korzyści niepieniężne. Odwołanie się do „informacji dostępnych w Internecie, w tym na stronie internetowej [...], w serwisach [...]” z uwagi na niedookreśloność tych źródeł jest niewystarczające.

Pozostając nadal przy kwestii prawnej, należy przypomnieć, że przyjmowanie wartości niepieniężnych przez partię polityczną nie daje jeszcze podstaw do odrzucenia sprawozdania. Państwowa Komisja Wyborcza mogła bowiem orzec na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych dopiero po stwierdzeniu, że przyjęcie rzeczonych wartości nastąpiło z naruszeniem art. 25 ust. 4a ustawy. Przepis ten zbudowany został na przekazie pozytywnym. Powiązanie go z art. 25 ust. 1 i 3 ustawy pozwala sądzić, że osoby fizyczne mogą wspierać partię polityczną wartościami niepieniężnymi do wysokości (w jednym roku) minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Przedstawione konkluzje rzutują na sferę faktyczną. Wydanie uchwały o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy mogą nastąpić tylko po kumulatywnym wykazaniu, że:

- osoba prawna przekazała partii wartości niepieniężne albo osoba fizyczna dokonała takiego przekazania powyżej sumy określonej w art. 25 ust. 4 ustawy,
- władze partii „przyjmowały” wartości niepieniężne.

Dowody zaoferowane przez Państwową Komisję Wyborczą nie dają podstaw do sformułowania powyższych konkluzji. G. Spółka z o.o. w W. była producentem napoju energetyzującego „[...]”, nie zajmowała się jego dystrybucją. Wobec tego trudno uznać, że „przekazywała” ona wartości niepieniężne skarżącej partii. Pozostali producenci - koszulek, bluz, okularów, kawy i innych rzeczy - posiadali status osoby fizycznej (tak przynajmniej można się domyślać). Oznacza to, że przekazywanie przez nich wartości niepieniężnych było limitowane art. 25 ust. 4 ustawy. Państwowa Komisja Wyborcza nie dokonała jednak indywidualnej wyceny oferowanych wartości. Nie jest dopuszczalne stwierdzenie naruszenia art. 25 ust.

4a w związku z art. 24 ust. 1 i 4 ustawy w rozumieniu art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy w sytuacji, gdy wartości niepieniężne określone zostały jako „znaczną wartość”. Odrzucenie sprawozdania musi mieć odzwierciedlenie w jasnych i przekonujących dowodach. Skoro nie doszło do ukazania wartości przysporzenia, to gołosłowne jest twierdzenie, że ziszcili się przesłanki z art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy. Naruszenie art. 25 ust. 4a ustawy musi mieć pokrycie w materiale dowodowym. W przeciwnym razie nie jest możliwe odrzucenie sprawozdania, a tym samym pozbawienia partii subwencji.

Niezależnie od powyższego, trzeba zwrócić uwagę, że Państwowa Komisja Wyborcza nie zajęła się kwestią „przyjmowania” przez partię X wartości niepieniężnych. Nie przeprowadzono rozważań wskazujących okoliczności, z których da się wyprowadzić wniosek, że doszło do ziszczenia się znamienia czynnościowego art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy. W takim stanie rzeczy, nie można uznać, że odrzucenie sprawozdania partii politycznej dokonane zostało w oparciu o wspomniany przepis.

Rozważania Państwowej Komisji Wyborczej o obejściu prawa posiadają zasadniczą słabość. Dyskusyjne jest, czy w przepisach prawa publicznego czynnik ten może oddziaływać na prawa partii politycznych. Komisja nie podaje normy prawnej upoważniającej do uznania go za miarodajny powód odrzucenia sprawozdania. Oznacza to, że aspekt ten nie jest nośny. Nie jest wykluczone, że kwestia wyłączności praw do symbolu graficznego partii politycznej powinna znaleźć odzwierciedlenie w przepisach prawa, jest to jednak postulat *de lege ferenda*. Również zapatrywanie Państwowej Komisji Wyborczej o działaniu dla pozoru jest problematyczne. Miałoby ono znaczenie przy ocenie „przyjęcia” wartości niepieniężnej, jednak samo podejrzenie, że miało ono miejsce, nie wystarcza do odrzucenia sprawozdania. Potrzebne są przekonujące dowody prowadzące do jednoznacznych wniosków. Reasumując, ze znanych faktów, nawet przy wykorzystaniu dedukcyjnej metody poznawczej, nie da się postawić tezy, że nieudzielenie Partii wyłącznej licencji na korzystanie z jej symbolu, a także, że sprzedaż hurtowa i detaliczna napoju energetycznego i innych produktów, jak również ich reklamowanie na stronie internetowej, było celowym zachowaniem („cichym porozumieniem”), obliczonym na obejście obowiązującego reżimu

prawnego. Zapatrywanie tego rodzaju jest supozycją nieznajdującą odzwierciedlenia w dostępnym materiale. W rezultacie, w ujęciu procesowym status ten nie daje sposobności do wysuwania tak daleko idących wniosków.

Niezależnie od wcześniejszych uwag, należy zaznaczyć, że w świetle art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku wystąpienia autonomicznej relacji. Mianowicie, relacja zachodząca między „przekazaniem” wartości niepieniężnych z art. 25 ust. 4a ustawy a „przyjmowaniem” tych wartości z naruszeniem tego przepisu, nie wymaga wykazania kwalifikowanego celu (działania w celu obejścia prawa, czy też porozumienia ukierunkowanego na ukrycie danej czynności). Wystarczy, że doszło do „przekazania” wartości niepieniężnej (czynnik dotyczący ofiarodawcy) i „przyjmowania” jej przez partię polityczną w niezgodzie z warunkami nakreślonymi w art. 25a ust. 4 ustawy (aspekt skupiający uwagę na biorcy). Oznacza to, że podnoszenie argumentów odwołujących się do obejścia prawa lub pozorności jest bezproduktywne.

Kończąc powyższy wątek, Sąd Najwyższy uważa za stosowane wyrażenie kilku myśli. Niniejsza sprawa obnaża niewystarczający stan unormowania. Wydaje się rozsądne wprowadzenie do art. 25 ustawy zastrzeżenia, że środki finansowe i wartości niepieniężne nie mogą być partii politycznej przekazywane przez osoby fizyczne w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Zapatrywanie to znajduje silne uzasadnienie w celu regulacji. Chodzi o to, że finansowanie partii politycznych jest domeną obywateli. Oznacza to, że osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą ma prawo jako obywatel przekazać środki pieniężne i wartości niepieniężne partii politycznej, nie może tego jednak czynić w ramach prowadzonego biznesu (zwracał na tę kwestię Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 22 września 2008 r., III SW 7/08, OSNP 2010 nr 3-4, poz. 56). W rozpoznawanej sprawie doszło w istocie do „pomieszania sfer”. Przedsiębiorca V. H. oraz pozostali kupcy prowadzący sklepy stacjonarne mogli przekazywać na rzecz skarżącej wartości niepieniężne, sprzedając produkty agitujące za Partią. Nie jest wykluczone, że są oni sympatykami X[...], w takim wypadku realizowali swoje prawa obywatelskie. Nie można jednak pominąć, że prowadzona przez te osoby działalność gospodarcza była obliczona na osiągnięcie profitu, a w takim wypadku

przekazanie wartości niepieniężnej odbyło się poza „sferą obywatelską”. Celem regulacji z art. 25 ustawy o partiach politycznych jest ograniczenie korzystania ze wsparcia przez podmioty polityczne. *Ratio legis* tego rozwiązania należy poszukiwać w obawie, że uzależnienie partii politycznej od „kapitału” uniemożliwi jej nieskrępowaną realizację stawianych celów w życiu publicznym. Założenie to współgra z konstytucyjną zasadą wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji). Mimo powyższych uwag, trzeba pamiętać, że art. 25 ust. 4a ustawy ma właściwości publicznoprawne, nie jest zatem możliwe interpretowanie go za pomocą metod funkcjonalnych i aksjologicznych. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym nie ma podstaw do negowania procederu przekazywania partii politycznej środków finansowych i wartości niepieniężnych przez osoby fizyczne w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (w granicach określonych w art. 25 ust. 4 ustawy). Nie jest wykluczone, że przedstawione powyżej racje uzasadniają interwencje ustawodawcy.

Odnosząc się do drugiej podstawy prawnej, przemawiającej za odrzuceniem sprawozdania, to jest art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy, należy zwrócić uwagę, że zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego miało polegać na przyjmowaniu w jej trakcie przez Partię nieodpłatnych usług promujących ugrupowanie. Założenie to nie zostało udowodnione. Poza tym, w ocenie Komisji naruszenie przepisu wiązało się z organizowaniem przez Partię w trakcie kampanii wyborczej konferencji prasowych, co naruszało art. 141 § 2 Kodeksu wyborczego. Skarżący zaprzeczył, aby takie zdarzenia miały miejsce. Komisja zaś powołała się na „informacje powszechnie dostępne”.

Zajmując stanowisko co do tej rozbieżności, należy podzielić zapatrywanie skarżącego, że organizowanie w okresie wyborczym konferencji prasowych przez partię nie zostało potwierdzone przez zgromadzony materiał dowodowy. Okoliczność tę trudno zweryfikować bez skonkretyzowania o jaką (jakie) konferencję prasową chodzi. W tym ujęciu, zdaniem Sądu Najwyższego, zarzut uchybienia art. 38 ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych okazał się uzasadniony.

Również koncept polegający na zestawieniu przesłanki „gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego” z „przyjmowaniem nieodpłatnych usług polegających na promowaniu Partii w okresie kampanii wyborczej przez inne podmioty” jest problematyczny. Zachodzi bowiem trudność w powiązaniu „wydatków”, o których mowa w art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy, z „wartościami niepieniężnymi” przewidzianymi w art. 25 ust. 4a ustawy. Podpierając się wykładnią językową, karkołomna wydaje się teza, że miarą „wydatku” może być nominal niepieniężny. Wniosek ten staje się bardziej zrozumiały, jeśli weźmie się pod uwagę aspekt czynnościowy, polegający na „gromadzeniu lub dokonywaniu”. Aktywność tego rodzaju, którą miała realizować skarżąca Partia, nie przystaje do wartości niepieniężnych (przyjmowania nieodpłatnych usług). Przedstawione wątpliwości nakazują odrzucić koncepcję, którą posłużyła się Państwowa Komisja Wyborcza. Przepis o charakterze sankcyjnym nie podlega wykładni rozszerzającej. Również domniemanie interpretacyjne *in dubio pro libertate* nie pozwala na rozumienie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w sposób pozajęzykowy.

Podzielenie skargi w powyższym zakresie jest równoznaczne z jej uwzględnieniem. Skoro nie doszło do ziszczenia się warunku z art. 38a ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy, to Państwowa Komisja Wyborcza nie miała prawa odrzucić sprawozdanie. Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 516 k.p.c. w związku z art. 34b ust. 2 i art. 38b ustawy o partiach politycznych orzekł jak w sentencji.