

POSTANOWIENIE

Dnia 5 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)
SSN Bogusław Cudowski
SSN Zbigniew Korzeniowski
SSN Maciej Pacuda
SSN Romualda Spyt
SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie ze skargi [X.]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 listopada 2014 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 22 września 2014 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej [X]. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2013 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 (Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) odrzuciła sprawozdanie partii politycznej [X]. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2013 r. z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy.

W uzasadnieniu wskazała, że przyjęcie anonimowej darowizny w kwocie 50 zł znajduje potwierdzenie w załączonych do sprawozdania dokumentach. Analiza zapisów historii rachunku bankowego partii wykazała, że na rachunek o nr

(...), otwarty w banku P. S.A. X Oddział w W., została w dniu 30 sierpnia 2013 r. dokonana w urzędzie pocztowym wpłata w kwocie 50 zł. Wpłacający te środki został wskazany jako „P., L., w P.”. W załączonym do sprawozdania wykazie darowizn pieniężnych pod poz. 15 ujęto wpłatę z dnia 30 sierpnia 2013 r. na kwotę 50 zł z zapisem „brak danych”. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, działając na podstawie art. 38a ust. 1, w związku z art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, zwróciła się do partii o wyjaśnienie, w czym imieniu została dokonana powyższa wpłata na rachunek bankowy. W udzielonej odpowiedzi z dnia 7 lipca 2014 r. Prezes Zarządu Partii wskazał, iż wpłatę tę „uiścił anonimowy sympatyk partii. Zgodnie ze statutem [x], partia może mieć również sympatyków, którzy mogą dokonywać wpłat na jej rzecz. Osoba, która dokonała wpłaty chciała zapewne być anonimowa toteż nie podała swoich danych, do czego również ma prawo”. Prezes Partii nie wskazał danych osoby, która dokonała darowizny na rzecz partii.

Zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Państwowej Komisji Wyborczej darowizny na rzecz Partii powinny być oznaczone w sposób umożliwiający identyfikację darczyńcy, z podaniem imienia, nazwiska oraz miejsca zamieszkania osoby wpłacającej. Oznaczenie darowizn w taki sposób stanowi realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych, sformułowanej w art. 23a ustawy o partiach politycznych i będącej powtórzeniem zasady jawności finansowania partii politycznych sformułowanej w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej wykładnia przepisów ustawy o partiach politycznych powinna być dokonywana w zgodzie z zasadą jawności finansowania partii politycznych. Z tych też powodów uzasadniona jest restrykcyjna i zawężająca wykładnia art. 25 ust. 1 ustawy prowadząca do uznania, iż przyjęcie przez partię wpłaty o charakterze anonimowym z nieudokumentowanych źródeł stanowi naruszenie tego przepisu i w konsekwencji na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy prowadzi do odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

W skardze na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 r. [X]. podniosła, że nie jest możliwe, aby partia dokonała ustalenia danych osoby, która wpłaciła 50 zł, „skoro ta postanowiła z jakiś względów dane te zataić. Jednakże kierując się zasadami logicznego myślenia i zwykłego zdrowego rozsądku, trudno byłoby stwierdzić, iż wpłaty nie dokonał obywatel polski, mający stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jest oczywistym, iż żaden cudzoziemiec nie fatygowałby się do Polski tylko po to, by wpłacić kwotę 50 zł na rzecz jakiejś partii politycznej”.

„Nawet największej partii politycznej może zdarzyć się przypadek anonimowej wpłaty, prawdopodobnie złośliwej, mającej na celu zaszkodzenie partii, jak to stało się w przedmiotowym przypadku. W związku z powyższym przyjąć należy, iż partia polityczna [X]. złożyła prawidłowe sprawozdanie źródłach pozyskania środków finansowych w 2013 r. oraz wykazała, iż będąca przedmiotem sporu wpłata, dokonana została przez obywatela polskiego mającego miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej”.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) - partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej.

Z przepisu tego – w związku z art. 23a ustawy oraz art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - wynika, że przyjmowane przez partię polityczną kwoty powinny umożliwiać identyfikację osoby wpłacającej. Równocześnie jednak

cytowana ustawa nie normuje sytuacji dokonania wpłaty na rzecz partii politycznej przez osobę anonimową.

Rozpoznając podobną sprawę tej samej partii Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie III SW 8/12 uznał, że anonimowa wpłata miała charakter incydentalny, a w celu uniknięcia niekorzystnych skutków, związanych z brakiem pewności odnośnie osoby wpłacającej, celowe mogłoby być dokonanie przez partię polityczną w banku zastrzeżenia dotyczącego zakazu przyjmowania środków finansowych od anonimowych darczyńców, albo przekazanie otrzymanej od anonimowej osoby kwoty na cel charytatywny (stosowany odpowiednio art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy) lub przekazanie tej kwoty na rzecz Skarbu Państwa (art. 39a ust. 1 ustawy). Alternatywnym rozwiązaniem jest udowodnienie dokonania takiej wpłaty przez obywatela polskiego, mającego stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc to do niniejszej skargi z dnia 29 września 2014 r. należy stwierdzić, że [X]., uznając wpłatę za anonimową, nie zastosowała się do sugestii przedstawionych w wyżej przedstawionym postanowieniu i nie przekazała otrzymanej w 2013 r. od anonimowej osoby kwoty na cel charytatywny lub nie przekazała tej kwoty na rzecz Skarbu Państwa, natomiast wykorzystała ją na działalność partyjną.

Podstawą prawną uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania partii politycznej [X]. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2013 r. był 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. Zgodnie z tymi przepisami Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, wymienionych w ust. 2 tego artykułu.

Odnosząc się do argumentu skarżącej partii, iż wpłaty kwoty 50 zł nie dokonał obywatel polski niemieszkający stale w Polsce – należy wskazać, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia 17 września 2003 r., sygn. akt III SW 149/03 (OSNP 2004/10/180) Sąd Najwyższy uznał, że przy wykładni art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych do rozpatrzenia skargi na uchwałę Państwowej Komisji

Wyborczej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. W przypadku ustaleń Państwowej Komisji Wyborczej, mających charakter domniemania faktycznego należy ocenić, czy domniemanie faktyczne może być uznane za wystarczające do ustalenia. W analizie tej można odwołać się do utrwalonych poglądów dotyczących stosowania domniemań faktycznych w postępowaniu cywilnym. Zgodnie z art. 231 k.p.c. można uznać za ustalone fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). Domniemanie faktyczne z istoty polega na stwierdzeniu określonego prawdopodobieństwa zaistnienia faktu (por. wyrok z dnia 5 lipca 1967 r., I PR 174/67, OSNCP 1968 nr 2, poz. 26).

W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej zawarte również w odpowiedzi na skargę, że z treści zapisów historii rachunku bankowego partii wynika, iż wpłata w wysokości 50 zł w dniu 30 sierpnia 2013 r. dokonana została przez terenową jednostkę organizacyjną partii, mającą siedzibę w miejscowości P. a nie, jak twierdzi skarżący, przez anonimowego darczyńcę wpłacającego te środki na pocztę. Z faktu tego należy domniemywać, że faktyczny darczyńca tych środków przekazał je wcześniej lokalnemu przedstawicielowi partii, który następnie dokonał ich wpłaty na rachunek bankowy. Organ statutowy partii znał więc albo z łatwością mógł poznać dane osoby, która przekazała te środki partii, mimo to nie ujawnił ich Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z dnia 7 lipca 2014 r. W takiej sytuacji Państwowa Komisja Wyborcza, nie mając możliwości weryfikacji w inny sposób prawidłowości tej wpłaty, uznała, iż partia, przyjmując te środki finansowe, naruszyła art. 25 ust. 1 ustawy, a stanowisko takie jest zgodne z wyrażonym w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2008 r. (sygn. akt III SW 7/08). W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy wskazał, iż brak wyjaśnienia niezgodności finansowych przez partię rodzi domniemanie faktyczne dokonania naruszeń, o których mowa w art. 38a ust. 1 pkt 1-6 ustawy i pozwala na odrzucenie sprawozdania. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej „brak wyjaśnienia niezgodności finansowych przez partię” zachodzi nie tylko w sytuacji nieudzielenia w ogóle przez partię odpowiedzi na zapytanie organu kontrolnego, ale także wówczas, gdy odpowiedź została wprawdzie udzielona,

jednakże jej treść nie wnosi nic nowego do stanu faktycznego ustalonego wcześniej przez Państwową Komisję Wyborczą. Także w skardze nie zostały podane dane osoby, która dokonała darowizny na rzecz partii, a skarżący uprawdopodobnił jedynie, iż wpłata ta nie mogła zostać dokonana przez cudzoziemca. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę, iż stosownie do treści art. 25 ust. 1 ustawy nie tylko cudzoziemcy nie mogą przekazywać środków finansowych na rzecz polskich partii politycznych, ale zakazem tym są objęci również obywatele polscy mający stałe miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. O ile tok rozumowania skarżącego w stosunku do cudzoziemców może zostać przyjęty, o tyle zawodzi - zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej - zupełnie w stosunku do obywateli polskich mieszkających stale poza granicami Polski (np. w celach zarobkowych w państwach Unii Europejskiej) i jednocześnie odwiedzających od czasu do czasu rodzinę w Polsce. W opinii Państwowej Komisji Wyborczej za zgodną z zasadami logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego, a także za prawdopodobną należy uznać sytuację, gdy obywatel polski, mieszkający na stałe za granicą, chcąc wesprzeć finansowo popieraną przez siebie w Polsce partię polityczną, przekaze gotówką te środki w czasie pobytu w Polsce lokalnemu przedstawicielowi tej partii, który następnie dokona ich wpłaty na rachunek bankowy. W świetle załączonych do sprawozdania dokumentów, a także wyprowadzonych z nich wniosków zasadnym jest przyjęcie, iż taka sytuacja w przedmiotowej sprawie miała miejsce. Z tych powodów należy uznać, że skarżący także w postępowaniu odwoławczym nie wykazał, iż darowizna w wysokości 50 zł, pozyskana przez niego w dniu 30 sierpnia 2013 r., była zgodna z przepisami ustawy o partiach politycznych.

Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, że unormowanie z art. 25 ust. 1 dotyczy nie tylko cudzoziemców, ale też obywateli polskich niemających stałego miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wynika z danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych ponad 18 milionów Polaków żyje poza granicami kraju; 4,3 mln Polaków żyje w Europie Zachodniej, 1,5 mln w Europie Wschodniej, ok. 12,5 mln w obu Amerykach. Natomiast z danych GUS z końca 2011 r. wynika, że stale za granicą mieszka ponad 2 mln Polaków, którzy wyjechali w niedawnym okresie (nie licząc pracujących za granicą sezonowo).

Część z tych osób przyjeżdża w odwiedziny do ojczyzny i może dokonywać wpłat na rzecz partii politycznych.

W ocenie Sądu Najwyższego skarżąca partia mogła zidentyfikować osobę wpłacającą 50 zł; odmawiając takiej identyfikacji i dokładnego wyjaśnienia sprawy nie przyczyniła się do skutecznego zanegowania stanowiska PKW. Mogła też odmówić przyjęcia tej kwoty. W tym kontekście należy się zgodzić ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, że doszło do naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy. Wpłata anonimowa niewątpliwie narusza też zasadę jawności finansowania partii politycznych.

Wskazane przez Państwową Komisję Wyborczą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2008 r. sygn. akt III SW 10/08 wskazywało, że brak audytu, a zatem brak możliwości analizy i oceny spraw opisanych w art. 38a ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, a także brak wyjaśnienia niezgodności finansowych przez partię polityczną rodzi domniemanie faktyczne dokonania naruszeń, o których mowa w art. 38a ust. 2 pkt 1-6 ustawy i pozwala na odrzucenie sprawozdania.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 3 października 2002 r. sygnatura akt III SW 21/02 zajął stanowisko, że jedną z istotnych gwarancji mających zapewnić skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), jest wprowadzony art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych. Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (bez względu na kwoty, jakich naruszenie to dotyczy) przesądza - stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 1 art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych - o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej.

Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie, co do zasady, podzielił wyżej przedstawione konstatacje i uznał, że skarżąca partia naruszyła obowiązujące przepisy ustawowe dotyczące przyjmowania środków finansowych od innych podmiotów oraz naruszyła zasadę jawności finansowania partii politycznych.

W ocenie Sądu Najwyższego do naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, interpretowanego w związku z art. 23a tej ustawy, dochodzi w przypadku przyjęcia przez partię polityczną do wykorzystania na działalność partyjną środków finansowych pochodzących od anonimowej osoby. Konkluzja ta przesądza o konieczności oddalenia skargi. Nie ma przy tym znaczenia wysokość kwoty przyjętej od anonimowej osoby. Nie można bowiem precyzyjnie ustalić, od jakiej granicy przyjęta darowizna ma istotne znaczenie dla funkcjonowania partii politycznej. Również ustawodawca nie zdecydował się na wyznaczenie w ustawie o partiach politycznych limitu wpłat, które mogą być niezidentyfikowane co do wpłacającej osoby. Subiektywna ocena poszczególnej partii w tej kwestii uniemożliwiałaby jej weryfikację przez Państwową Komisję Wyborczą. Z tego względu Sąd Najwyższy uznał, że każda anonimowa darowizna na rzecz partii politycznej, przyjęta do wykorzystania przez tę partię narusza w/w przepisy, stanowiąc asumpt do odrzucenia sprawozdania finansowego partii. Również zakaz publicznych zbiórek pieniędzy (art. 24 ust. 6 ustawy) zmierza do wykluczenia sytuacji przyjmowania jakichkolwiek środków finansowych od niezidentyfikowanych osób.

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.