

POSTANOWIENIE

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Solidarna Polska
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 155/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Solidarna Polska o źródłach pozyskania
środków finansowych w 2021 roku,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 20 czerwca 2023 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również: „PKW”) uchwałą nr 155/2022 z 19 grudnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Solidarna Polska (dalej również: „Solidarna Polska” lub „partia polityczna”) o źródłach pozyskania środków finansowych w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2021 r. (dalej również: „uchwała”), na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy

z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022, poz. 372 ze zm., dalej: „ustawa” lub „ustawa o partiach politycznych”) odrzuciła sprawozdanie finansowe tej partii politycznej z powodu naruszenia art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych.

Z uzasadnienia uchwały wynika, że Solidarna Polska przedłożyła Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2021 r. (dalej: „sprawozdanie o źródłach pozyskiwania środków finansowych” lub „sprawozdanie”). Sprawozdanie zostało złożone z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych oraz sporządzone według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. z 2003 r., poz. 269; dalej: „rozporządzenie o źródłach pozyskania środków finansowych”). Żaden z podmiotów wymienionych w art. 34a ust. 5 w zw. z art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła następnie, że Solidarna Polska błędnie wykazała w sprawozdaniu, że w okresie sprawozdawczym pozyskała przychody/wpływy w łącznej wysokości 391 937 zł, ponieważ nie zaliczyła do nich środków wpłaconych do należącej do niej kasy, odprowadzonych następnie na rachunek bankowy partii politycznej. W konsekwencji, jej faktyczne przychody/wpływy w okresie sprawozdawczym wyniosły 397 227 zł, natomiast przychody/wpływy zgromadzone na rachunku bankowym łącznie 396 447 zł. Na łączną kwotę przychodów Solidarnej Polski w 2021 r. złożyły się:

1. środki pochodzące od osób fizycznych wpłacone bezpośrednio na rachunek bankowy partii politycznej w kwocie 397 227 zł, w tym składki członkowskie w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku od jednej osoby wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników (70 449 zł) oraz darowizny pieniężne od osób fizycznych (321 488 zł) oraz;
2. środki pochodzące ze składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej od jednego wpłacającego w jednym roku minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników, wpłacone do kasy Solidarnej Polski w

kwocie 5 290 zł, a następnie częściowo odprowadzone na jej rachunek bankowy w kwocie 4 510 zł.

W sprawozdaniu partia polityczna wykazała, że w 2021 r. nie pozyskała innych środków pieniężnych, jak również nie były przekazane na jej rzecz wartości niepieniężne. W pozostałych pozycjach sprawozdania wykazano kwotę „0” (zero). Z zachowaniem wymogów określonych przez art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, wpłaty dokonane przez osoby fizyczne na rachunek bankowy Solidarnej Polski pochodziły od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Nie przekraczały one limitu określonego w art. 25 ust. 4 tej ustawy i były dokonywane w formie określonej w art. 25 ust. 5. Wszystkie środki partii politycznej zostały zgromadzone na jej bieżącym rachunku bankowym. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej wykazanie błędnych kwot w sprawozdaniu o źródłach pozyskiwania środków finansowych oznaczało jednak, że Solidarna Polska złożyła sprawozdanie za 2021 r., które w istocie nie odpowiadało stanowi faktycznemu. Tym samym Solidarna Polska naruszyła obowiązek sprawozdawczy wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych oraz przepisy rozporządzenia o źródłach pozyskania środków finansowych. Oznacza to, że uchybienie takie, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, stanowiło podstawę do odrzucenia sprawozdania. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła nadto, że z dokumentów przedstawionych przez Solidarną Polskę wynikało, że część zakupów związanych z bieżącą działalnością dokonywana była ze środków własnych osób fizycznych. Równowartość środków poniesionych na takie zakupy została zwrócona tym osobom przelewem z rachunku bieżącego Solidarnej Polski. Sytuacja dotyczy trzech osób, które dokonywały płatności związanych z zakupem materiałów biurowych, usług pocztowych, opłat związanych z prowadzeniem strony internetowej partii politycznej oraz produkcją banneru. Łączna kwota płatności, za które dokonano zwrotów opiewała na kwotę 1472,53 zł (385,20 zł + 714,27 zł + 373,06 zł). Powyższe potwierdziła historia rachunku bankowego partii politycznej (załączniki nr 1, 2 oraz 3 dołączone do sprawozdania oraz informacja do niego dołączona). W tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że dokonywanie zakupów i regulowanie wydatków partii politycznej przez osoby

fizyczne ze środków własnych, a następnie dokonywanie przez nią tym osobom zwrotu poniesionych wydatków z ich prywatnych środków stanowiło naruszenie art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z tym przepisem, partia polityczna może zaciągać jedynie kredyty bankowe. W tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza przywołała postanowienia Sądu Najwyższego, który wielokrotnie jednoznacznie zakwalifikował opisane wyżej operacje finansowe, jako niedozwolone swoiste kredytowanie przez osoby fizyczne (postanowienia Sądu Najwyższego z 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz z 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10). Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła nadto, że dopuszczalne źródła finansowania partii politycznych określone zostały w art. 24 ustawy o partiach politycznych. Należą do nich składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Katalog 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 ustawy o partiach politycznych).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła w świetle powyższego, że naruszenie art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania Solidarnej Polski, na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 4 tej ustawy. Państwowa Komisja Wyborcza dodała przy tym, że art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu oceny, chociażby polegającego na uwzględnianiu proporcji kwoty środków pozyskanych z jego naruszeniem, do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej. Nie ma też znaczenia czy naruszenie art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych nastąpiło w sposób umyślny, czy z powodu nieznamości przepisów prawa. Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego, na podstawie sprawozdania o źródłach pozyskiwania środków finansowych Solidarnej Polski oraz dołączonych do niego dokumentów, uchwałą nr 155/2022 z 19 grudnia 2022 r., odrzuciła sprawozdanie finansowe tej partii politycznej z powodu naruszenia art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych.

Solidarna Polska pismem z 19 stycznia 2023 r., zaskarżyła uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 155/2022 z 19 grudnia 2022 r., zarzucając jej naruszenie: art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 24 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych w zw. 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, polegające na uznaniu, że płatności za materiały biurowe, usługi pocztowe, opłaty związane z prowadzeniem strony internetowej partii, czy produkcją banneru na łączną kwotę 1.472,53 zł dokonane przez trzy osoby fizyczne, a następnie zwrócone tym osobom przez Solidarną Polskę narusza art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, jako że stanowi zakazaną ustawą formę „kredytu” zaciągniętego u osoby fizycznej, podczas gdy partia polityczna nie może pozyskiwać gotówki w inny sposób lub z innych źródeł niż te, enumeratywnie wymienione w ustawie o partiach politycznych, wśród których nie wskazano pożyczki od osób fizycznych, w konsekwencji czego konieczne było odrzucenie sprawozdania finansowego, w sytuacji, w której:

1. Art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych wprawdzie stanowi, że majątek partii politycznej powstający ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji, jednakże zdarzenie opisane w uchwale PKW nr 155/2022 z 19 grudnia 2022 r., nie doprowadziło do tego, by w jego wyniku zwiększeniu uległ majątek Solidarnej Polski. Wydatek został bowiem pokryty ze środków partii politycznej, zaś stan majątku w wyniku dokonania opłaty przez osobę trzecią nie uległ zmianie. Stan majątku jest tak sam bez względu na to, czy wydatek został poniesiony bezpośrednio przez partię polityczną, czy też w sposób opisany wyżej;
2. Konstrukcja art. 24 ustawy o partiach politycznych prowadzi do wniosku, że sytuacje, jak opisana powyżej (nawet jeśliby zakwalifikować jako formę umowy pożyczki, z czym jednak nie sposób się zgodzić), nie zostały zakazane przez ustawodawcę. W ocenie Solidarnej Polski, gdyby intencją ustawodawcy było uniemożliwienie zaistnienia takich sytuacji, w art. 24 ustawy o partiach politycznych, pojawiłby się kategoriyczny zakaz w odniesieniu do takich przypadków. Solidarna Polska przywołała tutaj jako przykład, analogiczne

uregulowanie, którym ustawodawca zakazuje partiom politycznym prowadzenia działalności gospodarczej oraz zbiórek publicznych (art. 24 ust. 3 i ust. 6 ustawy o partiach politycznych);

3. Powyższe w ocenie Solidarnej Polski koresponduje z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw;
4. W doktrynie podkreśla się w świetle powyższego, jak wskazała Solidarna Polska, że przysługujące jednostce wolności i prawa tworzą autonomiczną sferę wolną od jakiegokolwiek ingerencji, zarówno ze strony innych jednostek, jak i władz publicznych. Żaden podmiot nie może więc człowieka podległego jurysdykcji RP zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Nakaz ten musi być wyraźnie określony, tak aby wynikający z niego obowiązek skierowany do jednostki był łatwy do jednoznacznego ustalenia (Banaszak, komentarz do art. 31 Konstytucji RP, Legalis);
5. Tymczasem, jak wskazała Solidarna Polska, ustawa o partiach politycznych, nie formułuje nakazu w zakresie sytuacji opisanej powyżej w sposób jasny, klarowny i kategoryczny, a także w taki, że rzekomy obowiązek dla partii politycznej był łatwy do jednoznacznego ustalenia;
6. Co istotne zdaniem Solidarnej Polski, konstrukcja art. 24 ustawy o partiach politycznych w zestawieniu z zasadą określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazuje, że wszystkie ustępy tego przepisu, określające dozwolone działania partii politycznej są zbędne z perspektywy omawianej zasady konstytucyjnej i stanowią *superfluum* ustawowe. Wszystkie te działania są bowiem możliwe do wykonania, o ile ustawa o partiach politycznych nie wprowadza w ich zakresie stosownego zakazu;

7. W konsekwencji, nie sposób formułować wniosku, że partia polityczna nie może zaciągać pożyczek u osób fizycznych (przy założeniu, że opisywaną sytuację należy w ten sposób zakwalifikować) tylko dlatego, że taka możliwość nie została wprost przewidziana przez ustawę o partiach politycznych, istotne jest bowiem to, czego ustawa zakazuje, a nie to na co zezwala. Zezwolenie na określone działanie jest bowiem domniemane;
8. Nie sposób przy tym przyjąć, aby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w opisywanym zakresie, było konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, co znamienne w ocenie Solidarnej Polski, wskazania na takie okoliczności brak w skarżonej uchwale PKW nr 155/2022 z 19 grudnia 2022 r., jak i w uzasadnieniu przepisów wprowadzających poszczególne rozwiązania przyjęte w art. 24 ustawy o partiach politycznych;
9. O braku takiego uzasadnienia świadczy także to, że art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych zezwala wprost na zaciąganie przez partie kredytów na cele statutowe, tymczasem jak wskazuje się w doktrynie (przy założeniu, że opisaną wyżej transakcję można zakwalifikować jako umowę pożyczki) „Porównanie normatywnej konstrukcji pożyczki i umowy kredytu prowadzi do wniosku, że różnice pomiędzy tymi umowami są niewielkie i mają raczej charakter formalny, a nie merytorycznym (Gutowski, komentarz do art. 720 k.c., dostęp: Legalis);
10. W konsekwencji, jest niezrozumiałe z jakich względów zaciąganie kredytów miałyby być dozwolone, a pożyczek nie, zwłaszcza biorąc pod uwagę nie tylko podobieństwo między tymi instytucjami (zasadniczo jedyna istotna różnica między nimi to podmiot świadczący - w umowie kredytu jest nim bank, w umowie pożyczki może nim być także osoba fizyczna), ale też fakt, że partia polityczna ma obowiązek wskazania w sprawozdaniu wszystkich operacji finansowych. Zaciągnięcie pożyczki ma zatem w istocie jawny charakter, a sytuacja jak będąca przedmiotem niniejszej sprawy nie rodzi żadnych zagrożeń

z punktu widzenia celu działania partii politycznych, nie wspominając o wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Solidarna Polska mając powyższe na uwadze wniosła o:

1. Uznanie skargi za zasadną;
2. Rozpoznanie skargi na rozprawie;
3. Przedstawienie przez Sąd Najwyższy Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: 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 o partiach politycznych w zakresie w jakim przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą 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; przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą 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, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP?
4. Zawieszenie niniejszego postępowania na zasadzie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. do czasu rozpoznania pytania prawnego z pkt 2 przez Trybunał Konstytucyjny, względnie zawieszenie niniejszego 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.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie, przedstawiając w tym zakresie argumenty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, które obligują Państwową Komisję Wyborczą do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, co w niniejszej sprawie miało miejsce z powodu naruszenia przez Solidarną Polskę art. 27 ust. 7 tej ustawy.

Przepis 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych ma brzmienie kategoryczne i nakazuje odrzucenie sprawozdania wyborczego przy spełnieniu wskazanych w nim przesłanek. Zgodnie natomiast z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniami między innymi art. 24 ust. 7, a więc mającego zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Należy zatem wyjaśnić, które źródła przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych przez partie są dozwolone (*a contrario* do niedozwolone), zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych. Są nimi składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Katalog 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 ustawy o partiach politycznych). Oznacza to, że nie może zaciągnąć kredytu u osób fizycznych i nie może pozyskiwać gotówki z innych źródeł lub w inny sposób, w szczególności na podstawie pożyczki.

We wskazanym wyżej kontekście należy odnieść się do wyrażonej przez art. 11 ust. 2 Konstytucji RP zasady jawności finansowania partii politycznych, która koresponduje z uregulowaniami ustawy o partiach 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. W konsekwencji art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych zobowiązuje Państwową Komisję Wyborczą do odrzucenia sprawozdania finansowego w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania przez partię polityczną środków

finansowych z źródeł niedozwolonych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się natomiast szczególny status partii politycznych, określony przez przepisy rozdziału I Konstytucji RP. Zauważa się, że partia polityczna nie może być traktowana jak podmiot prawa prywatnego, zaś kwestia rozliczeń z tytułu jej finansowania z budżetu państwa i innych źródeł należy do sfery prawa publicznego. 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.

Powołany wyżej art. 11 ust. 2 Konstytucji RP nie jest instrumentem limitowania aktywności gospodarczej partii politycznych, lecz stanowi narzędzie ogólnej kontroli pozyskiwania przez nie dochodów. Zawarta w tym przepisie 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 (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK - A 2004 Nr 11, poz. 116; Przegląd Sejmowy 2006 nr 1, s. 119, z glosą M. Granata i s. 124, z glosą J. Sułkowskiego i z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK - A 2012 Nr 7, poz. 82 oraz postanowienie z dnia 15 września 2011 r., TS 256/09, OTK - B 2011 Nr 5, poz. 359; Przegląd Sejmowy 2012 nr 2, s. 182 z glosą W. Brzozowskiego i s. 192, z glosą M. Bartoszewicza).

Sposób realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych precyzuje ustawa o partiach politycznych, której przepis art. 23a stanowi, że źródła finansowania partii politycznych są jawne. Zasada jawności w zakresie źródeł finansowania partii politycznych oznacza ograniczenie, ze względu na interes społeczny, źródła przysporzeń, jakie mogą wpływać do majątku partii politycznych. W świetle powołanego już art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, dozwolony katalog źródeł przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych przez partie polityczne jest zamknięty. Konsekwencją przyjmowania

lub pozyskiwania przez partię polityczną środków finansowych ze źródeł niedozwolonych jest zaś z mocy art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych odrzucenie przez PKW sprawozdania. Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych nie ogranicza się jednak do samych źródeł owego finansowania, lecz obejmuje również dalsze postępowanie z uzyskanym majątkiem i jego kontrolę, dla urzeczywistnienia której wprowadzony zostały w art. 24 ustawy o partiach politycznych.

W świetle powołanych przepisów prawa istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny, czy ustalona w sprawie praktyka polegająca na tym, że zobowiązania finansowe Solidarnej Polski regulowane były przez osoby fizyczne z ich środków własnych, następnie im zwróconych, stanowiła naruszenie art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, co w konsekwencji doprowadziło do odrzucenia jej sprawozdania o źródłach pozyskiwania środków finansowych na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych.

Rozstrzygając ten problem Sąd Najwyższy stwierdza, że źródła przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych przez partie zostały określone w art. 24 ustawy o partiach politycznych. Sąd Najwyższy ponownie przypomina, że są nimi składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Katalog 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 ustawy). Oznacza to, że nie może zaciągnąć kredytu u osób fizycznych i nie może pozyskiwać gotówki z innych źródeł lub w inny sposób, w szczególności na podstawie pożyczki. Istota kredytu polega na postawieniu 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.

Sąd Najwyższy stwierdza w świetle powyższego, że wskazane w zaskarżonej uchwale PKW z 19 grudnia 2022 r, nr 155/2022 operacje polegały na takim właśnie korzystaniu przez Solidarną Polskę z środków pieniężnych osób, którymi regulowane były jej należności. W istocie to forma prowadziła bowiem do

swoistego kredytowania działalności partii politycznej. Oceny tej nie zmienia fakt, że Solidarna Polska zwracała tym osobom uiszczone kwoty. Jedyną dopuszczalną przez ustawę o partiach politycznych sytuacją, w której partia może dysponować środkami pieniężnymi innymi niż zdeponowane w kasie, jest korzystanie z środków pochodzących z kredytu bankowego. W niniejszym przypadku stwierdzona nieprawidłowość polegała zaś na korzystaniu przez Solidarną Polskę z środków pieniężnych innych osób, tak jakby te środki pochodziły z środków pochodzących z kredytu bankowego. Podzielając stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w kwestii zakwalifikowania opisanej wyżej praktyki jako naruszającej przepis art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, wypada zgodzić się z jej konstatacją, że naruszenie to implikowało konieczność zastosowania sankcji z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego Solidarnej Polski. Stwierdzone przez Państwową Komisję Wyborczą nieprawidłowości w finansowaniu tej partii politycznej polegały między innymi na zakupie materiałów związanych z bieżącą działalnością Solidarnej Polski. Zakupy te zostały dokonane ze środków własnych osób fizycznych, a następnie równowartość poniesionych wydatków została zwrócona tym osobom przelewem z rachunku bieżącego partii politycznej. Z akt sprawy wynika, że sytuacja ta dotyczyła trzech osób, które dokonywały płatności związanych z zakupem materiałów biurowych, usług pocztowych, opłat związanych z prowadzeniem strony internetowej partii politycznej oraz produkcją banneru, co potwierdziła historia rachunku bankowego partii politycznej. Okoliczność ta została nadto potwierdzona przez samą partię polityczną, która nie kwestionowała opisanego wyżej faktu niedozwolonego finansowania partii politycznej. W tym zakresie przedstawiła jednak argumentację prawną zmierzającą do podważenia wykładni obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o partiach politycznych oraz zasad prawidłowej legislacji znajdujących podstawę prawną w Konstytucji RP. W tym kontekście Solidarna Polska sformułowała twierdzenie o wadliwości art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, który w jej ocenie wprawdzie stanowi, że majątek partii politycznej powstający ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji, jednakże zdarzenie opisane w uchwale PKW nr 155/2022 z 19 grudnia 2022 r., nie doprowadziło do

tego, by w jego wyniku zwiększeniu uległ jej majątek. Ponadto, w ocenie Solidarnej Polski, konstrukcja art. 24 ustawy o partiach politycznych nie zakazuje wprost przeprowadzania operacji, które stanowiły przyczynę odrzucenia jej sprawozdania, to zaś w jej ocenie koresponduje z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zasadniczo w drodze ustawy. W tym zakresie Solidarna Polska formułuje dalsze argumenty posiłkując się między innymi rozważaniami doktryny i twierdząc, że podjęte przez nią działania nie wykraczają poza uregulowania ustawowe.

Powyższe wskazuje, że wszystkie przedstawione w skardze argumenty nie kwestionują samego faktu opisanego wyżej niedozwolonego kredytowania partii politycznej, ani nie przedstawiają jakiegokolwiek argumentacji prawnej zmierzającej do podważenia zaprezentowanej przez Państwową Komisję Wyborczą wykładni obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o partiach politycznych. W istocie dochodziło bowiem do swoistego kredytowania działalności Solidarnej Polski, zaś sama analiza prawna art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, której przeprowadzania przez Sąd Najwyższy sugeruje partia polityczna, wykracza w rozpoznawanej sprawie poza ramy jego kognicji.

Sąd Najwyższy stwierdza nadto, podzielając pogląd wyrażony w postanowieniu z 27 października 2022 r., I NSW 3/22, że wykładnia językowa art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie pozostawia wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza musi 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. Ten kierunek interpretacji potwierdza wykładnia operatywna art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, który wykładany jest ściśle, w sposób niepozostawiający 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). Sąd Najwyższy podziela też stanowisko wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przywołane w

postanowieniu z 27 października 2022 r., I NSW 3/22, zgodnie z którym ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Gdy przepisy prawa nakładają obowiązki, powinny również określać konsekwencje ich niespełnienia. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Artykuł 83 Konstytucji RP nakłada na każdego obywatela obowiązek przestrzegania prawa. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję RP ustawodawcy przysługuje pewna swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., P 2/98; 18 kwietnia 2000 r., K 23/99; 21 października 2015 r., P 32/12). Organ władzy publicznej musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne (wyrok TK z 25 marca 2010 r., P 9/08).

Odnosząc się do powyższego, Sąd Najwyższy stwierdza, że na gruncie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie kwestionowanego przez Solidarną Polskę, 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 zw. z art. 24 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych w zw. 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.

