

**Postanowienie z dnia 1 października 2007 r.**

**III SW 7/07**

**Środki finansowe pochodzące ze zbycia składników majątkowych partii politycznej mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym (art. 24 ust. 8, art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.).**

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN Krystyna Bednarczyk, Józef Iwulski, Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 października 2007 r. sprawy ze skargi Sojuszu Lewicy Demokratycznej na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 sierpnia 2007 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego

o d d a l i ł skargę.

**U z a s a d n i e n i e**

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 2 sierpnia 2007 r. odrzuciła sprawozdanie partii Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego z powodu naruszenia art. 24 ust. 8 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (dalej: ustawa lub ustawa o pp). Na podstawie sprawozdania ustaliła, że do kasy partii przyjęto środki pochodzące z działalności własnej w kwocie 23.500 zł. Po wezwaniu skarbnik partii wyjaśnił, że na tę kwotę składały się dwie kwoty ze sprzedaży składników majątkowych: dwóch samochodów osobowych za 21.500 zł oraz systemu alarmowego w obiekcie partii na rzecz określonej firmy za 2.000 zł. Rozliczenie sprzedaży systemu alarmowego nastąpiło przez potrącenie wierzytelności. Środków ze sprzedaży samochodów nie odprowadzono na rachunki bankowe partii i zostały one wydatkowane w obrocie

gotówkowym na wypłatę świadczeń pracowniczych. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że nieodprowadzenie na rachunek bankowy środków pieniężnych pochodzących ze sprzedaży dwóch samochodów stanowi naruszenie bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 24 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym partia polityczna może gromadzić środki finansowe tylko na rachunkach bankowych. Od obowiązku tego zwolnione są jedynie kwoty pozyskane ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii - z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością (art. 26a ustawy). Środki finansowe pochodzące ze zbycia należących do partii składników majątkowych (art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy) mogą być gromadzone jedynie na jej rachunku bankowym. Wydatkowanie pozyskanych w gotówce środków z tego źródła z pominięciem odprowadzenia ich na rachunek bankowy powoduje obligatoryjne odrzucenie sprawozdania (art. 38a ust. 2 pkt 3 w związku z art. 24 ust. 8 ustawy). Skutek ten jest niezależny od wysokości kwoty środków finansowych zgromadzonych poza rachunkiem bankowym. Pozyskana i nieodprowadzona na rachunek bankowy kwota 21.500 zł, a nadto kwota 110.086,30 zł pozyskana w ramach Funduszu Wyborczego z naruszeniem art. 25 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 oraz art. 36a ust. 1 i 3 ustawy i zwrócona wpłacającym po upływie 30 dni od daty darowizny, podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

W skardze na tę uchwałę Sojusz Lewicy Demokratycznej zarzucił: 1. naruszenie art. 24 ust. 8 ustawy, przez przyjęcie, że obowiązek gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym dotyczy (z wyjątkiem wskazanym w art. 26a) wszelkich wpływów pieniężnych na rzecz partii, w sytuacji, gdy należało przyjąć, że: a) obowiązek ten dotyczy jedynie pierwotnych wpływów stanowiących finansowanie działalności partii, co do których zgodnie z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP wymagana jest jawność, a tym samym obowiązek ten nie dotyczy środków pieniężnych uzyskanych przez partię w zamian za własny majątek, tj. za sprzedaż majątku ruchomego partii politycznej uprzednio nabytego ze środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym; b) wtórne nabycie przez partię polityczną środków pieniężnych pochodzących ze zbycia składnika majątkowego partii z bezpośrednim przeznaczeniem tych środków na pensje dla pracowników partii nie stanowi „gromadzenia” w rozumieniu tego przepisu; c) interpretacja art. 24 ust. 8 ustawy musi korelować z ogólnymi zasadami finansowania partii politycznych, tj. z konstytucyjną zasadą jaw-

ności finansowania oraz wynikającą z art. 23a ustawy zasadą jawności źródeł finansowania, ponieważ w analizowanym stanie faktycznym obydwie te zasady zostały przez skarżącego zachowane; d) dobrem chronionym przez ten przepis jest jawność finansowania partii politycznych, które to dobro nie zostało w żaden sposób naruszone, z uwagi na fakt, iż wpłata środków pieniężnych z tytułu zbycia samochodów została prawidłowo zaewidencjonowana i przedstawiona organom kontrolującym; 2. naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w postaci: a) zasady lojalności organów państwowych wobec podmiotów prawa, zgodnie z którą organy stosujące prawo są zobligowane do przestrzegania zasad uczciwości wobec adresatów swoich decyzji, która to zasada nie znalazła zastosowania przy wydawaniu zaskarżonej uchwały: - z uwagi na przyjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą jako podstawy rozstrzygnięcia najbardziej rygorystycznej wykładni art. 24 ust. 8 ustawy, w wyniku której w sposób automatyczny na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 3 zastosowano wobec skarżącego najsurowszą sankcję wynikającą z ustawy; - poprzez obciążenie skarżącego konsekwencjami niedochowania przez ustawodawcę zasady przyzwoitej legislacji, polegającej na braku definicji pojęć - „gromadzenie” i „środki finansowe”, którymi posługuje się art. 24 ust. 8 ustawy, w sytuacji, w której pozostałe postanowienia art. 24 sprowadzają się do wskazania źródeł majątku partii lub też źródeł jej dochodów, jak również wprowadzeniu w art. 38a ust. 2 ustawy sankcji prawnej za naruszenie nieprecyzyjnej i niejednoznacznej normy określonej w art. 24 ust. 8 ustawy; b) zasady proporcjonalności sankcji w stosunku do ewentualnego naruszenia przepisów objawiającej się w tym, że pozbawia się partię polityczną subwencji z budżetu państwa przez okres 3 lat w sytuacji, w której przepływ środków finansowych pochodzących z legalnego źródła nastąpił w sposób jawny (z punktu widzenia organów weryfikujących ich źródło pochodzenia), jak również wydatkowanie tych środków było jawne, na cel prawnie dopuszczalny (wynagrodzenie dla pracowników partii).

Ponadto skarżący zarzucił niezgodność zastosowanych w sprawie przepisów art. 24 ust. 8 i art. 38d w związku z art. 38 ust. 2 pkt 3 ustawy z Konstytucją, a w szczególności z jej art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32, przez to, że: a) naruszają zasadę demokratycznego państwa prawa i wynikającą z niej zasadę przyzwoitej legislacji poprzez wprowadzenie niedookreślonej normy sankcjonowanej, jaką jest art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych, w szczególności z uwagi na brak zdefiniowania pojęć „gromadzenie” i „środki finansowe”, i w takiej formie oparcie o

nią przepisu sankcjonującego, w sytuacji, w której prawidłowa legislacja dla normy sankcjonującej wymaga czytelnej normy sankcjonowanej; b) naruszają zasadę proporcjonalności w działaniu ustawodawcy w ten sposób, że sankcja uregulowana w przepisie art. 38 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 38d jest niezbędna dla ochrony dobra prawnego w postaci finansowania partii politycznej i jest całkowicie nieproporcjonalna do dokonanego naruszenia, jak w stanie faktycznym niniejszej sprawy; c) naruszają zasadę wolności działania partii politycznych poprzez pozbawienie partii politycznej realnych możliwości działania będące skutkiem utraty prawa do subwencji na okres 3 lat w sytuacji, w której w obecnym stanie prawnym przedmiotowa subwencja stanowi źródło finansowania działalności partii politycznych; d) przekraczają zasady równości polegające na wprowadzeniu jednolitej sankcji w odniesieniu do różnych postaci naruszeń ustawy o partiach politycznych w sytuacji, w której zasada ta oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych, a więc *a contrario* różnego traktowania podmiotów i sytuacji, które nie mają podobnego charakteru, wobec których zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej powinna być przewidziana różnorodność sankcji; - co w konsekwencji powinno prowadzić do ustalenia, że w stanie faktycznym sprawy skarżący nie powinien zostać dotknięty sankcją przewidzianą w art. 38 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 38d ustawy o partiach politycznych wobec niekonstytucyjności podstawy tej sankcji.

Na tej podstawie skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o jej oddalenie. Dodatkowo zauważyła, że w postępowaniu wyjaśniającym skarbnik partii poinformował, iż środki pieniężne uzyskane ze sprzedaży samochodów zostały wydatkowane z kasy w obrocie gotówkowym. Przepis art. 24 ust. 8 ustawy powinien być interpretowany w sposób ścisły, zatem wyraża bezwzględny zakaz gromadzenia wszystkich środków pieniężnych poza rachunkiem bankowym z jedynym wyjątkiem z art. 26a ustawy. Jawność finansowania partii gwarantuje gromadzenie środków na rachunkach bankowych i znajomość ich historii, natomiast bez dodatkowej kontroli nie zapewnia tego dokumentacja obrotu kasowego. Ustawa nie przewiduje żadnej możliwości odstąpienia od określonej w niej sankcji w przypadku naruszenia przepisu.

Sąd Najwyższy zważy, co następuje:

Zarzuty skargi nie uzasadniają jej wniosku. Skarżący kwestionuje prawo materialne i czyni to na dwóch poziomach, które metodycznie wymagają uporządkowania. Najdalej idzie zarzut niezgodności przepisów ustawy o pp z Konstytucją. Zarzut niekonstytucyjności ma w ogóle eliminować naruszenie ustawy ocenione przez Państwową Komisję Wyborczą. Dalej, niejako na wypadek braku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy, skarżący w kolejnych zarzutach odwołuje się do Konstytucji, jednak już tylko jako do źródła prawa materialnego mającego w sprawie zastosowanie. W skardze dokonano w tej części nieuzasadnionego redakcyjnego podziału podstawy materialnoprawnej, na tę dotyczącą naruszenia podstawowego dla sprawy art. 24 ust. 8 ustawy (pkt 1) i tę łączoną z naruszeniem zasad wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, czyli z art. 2 Konstytucji. Rozstrzygnięcie o prawie lub obowiązku opiera się na łącznej podstawie materialnoprawnej, którą prócz ustawy mogą stanowić również przepisy Konstytucji (art. 8).

Sąd Najwyższy za niezasadne uznaje zarzuty skargi o niekonstytucyjności przepisów ustawy. Brak jest podstaw w tej sprawie do takiej oceny tych przepisów, które dotyczą sankcji, czyli utraty subwencji, gdyż wykracza to poza przedmiot uchwały PKW. Przedmiotem i treścią skarżonej uchwały nie była ocena prawa do subwencji i jej utrata przez skarżącą. Podstawa prawna i zakres uchwały dotyczą jedynie odrzucenia sprawozdania partii o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2006 r. z powodu naruszenia art. 24 ust. 8 ustawy o pp. Zasadą kontrolnych postępowań odwoławczych jest to, że zakres kontroli odwoławczej wyznacza przedmiot kontrolowanego orzeczenia. Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale w ogóle nie zajęła stanowiska co do utraty przez partię subwencji. Nie podjęła w tej materii też żadnej, pozytywnej ani negatywnej, decyzji. Nie ma zatem przedmiotu zaskarżenia, który dotyczyłby subwencji. Inaczej mówiąc przepis art. 38d ustawy dotyczący subwencji nie był w ogóle podstawą prawną uchwały i stąd brak jest podstaw do oceny w tej sprawie jego zgodności z Konstytucją. W konsekwencji uchylają się zatem również spod potrzeby oceny te zarzuty skargi, łączone z tezą o niekonstytucyjności tego przepisu („normy sankcjonującej”), które skarżący odnosił do naruszenia: zasady proporcjonalności w działaniu ustawodawcy (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wobec tego, iż sankcja utraty subwencji jest całkowicie nieproporcjonalna; zasady wolności działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji) przez pozbawienie partii realnych możliwości działania z braku subwen-

cji; zasady równości (art. 32 Konstytucji) łączonej z postulatem różnorodności sankcji w zależności od postaci naruszenia ustawy.

Subwencję partia otrzymuje z budżetu państwa na warunkach określonych w ustawie przez okres kadencji Sejmu (art. 28 ustawy). W przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania i oddalenia skargi partia traci prawo do subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania (art. 38d.). Jednakże w razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji przysługujących partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja. Sejm skrócił swoją kadencję i wybory do Sejmu i Senatu wyznaczone zostały na 21 października 2007 r. (art. 98 Konstytucji).

Poza kwestią subwencji przywołane w skardze wzorce konstytucyjne nie uzasadniają pozostałej argumentacji skarżącego. Zasada proporcjonalności w ujęciu art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do ochrony prawnej wolności człowieka, podmiotowo nie obejmuje zatem partii politycznej (art. 31 ust. 1 i 2). Natomiast art. 11 ust. 1 Konstytucji zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Zasada ta nie jest naruszona przez rozwiązanie ustawy (art. 24 ust. 8) o obowiązku gromadzenia przez partie polityczne środków finansowych na rachunkach bankowych. Rozwiązanie to równo traktuje wszystkie partie polityczne (art. 32 Konstytucji). Nie ogranicza wolności tworzenia i działania partii politycznych ani wolności zrzeszania się w nich obywateli (art. 11 ust. 1 Konstytucji).

Naruszenia zasady proporcjonalności z określonymi granicami przydatnej i koniecznej ingerencji ustawodawcy skarżący upatruje również w art. 2 Konstytucji określającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jednakże jeżeli poprzestać przy zarzucanej niekonstytucyjności to należy zauważyć, że skarżący nie odniósł jej do art. 11 ust. 2 Konstytucji. Ma to zasadnicze znaczenie, gdyż skoro przepis ten zawiera samodzielną i szczególną w relacji do art. 2 Konstytucji regulację dotyczącą jawności finansowania partii politycznych, to tym samym nie pozwala przyjąć, że zasada demokratycznego państwa prawnego może być samodzielną podstawą dla oceny konstytucyjności przepisów ustawy dotyczących finansowania partii politycznych. Przepis art. 11 ust. 2 Konstytucji zawiera szczególną wobec jej art. 2 regulację tej materii. Oznacza to, że również pozostałe zasady konstytucyjne wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego (zasada lojalności organów

państwowych wobec podmiotów prawa, zasada proporcjonalności sankcji w stosunku do naruszenia przepisu) nie mogą nie uwzględnić szczególnej i samodzielnej normy konstytucyjnej o jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2).

Problem ograniczenia swobody dysponowania przez partię jej majątkiem rozstrzygany był przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 25/03 (OTK-A 2004 nr 11, poz. 116). Na tle podjętego rozstrzygnięcia (wyrok z 14 grudnia 2004 r.) uzasadnione jest stwierdzenie, że to w jaki sposób realizuje się konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych określa ustawa o pp. Ta zaś przesądza, że wszystkie środki finansowe poza składkami członkowskimi do określonej wysokości mają być gromadzone na rachunku bankowym partii. Po wtóre, z tego orzeczenia wynika spostrzeżenie, że wprowadzony system finansowania partii politycznych przez subwencje z budżetu państwa wymaga przestrzegania przez nie określonego reżimu w zakresie postępowania z posiadany majątkiem. Wskazane orzeczenie przemawia więc za akceptacją rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę o obowiązku gromadzenia przez partie polityczne środków finansowych na rachunkach bankowych. Rozwiązanie to pośrednio jest elementem systemu podziału władz, na który partie mogą mieć wpływ, co jedynie dodatkowo określa rolę Sądu w postrzeganiu tego rozwiązania.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 Konstytucji finansowanie partii politycznych jest jawne. Odpowiada mu przepis art. 23a ustawy, zgodnie z którym źródła finansowania partii politycznych są jawne. Od razu należy zauważyć, że konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych jest szersza, gdyż nie obejmuje tylko źródeł finansowania – czyli, tak jak zakłada skarżący, tylko pierwotnego finansowania - lecz obejmuje również dalsze postępowanie z uzyskanym majątkiem i jego kontrolę, dla realizacji której wprowadzony został mechanizm gromadzenia środków finansowych partii politycznych na rachunkach bankowych. Skarżący nie podważa samej zasady jawności finansowania partii politycznych. Nie kwestionuje też podstawowego dla sprawy rozwiązania, zgodnie z którym partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych. Nie było wszak przypadkiem, że skarżący tak czynił, a jedynie określonych kwot ze sprzedaży samochodów nie odprowadził na rachunek bankowy.

Przez zarzuty niekonstytucyjności przepisów ustawy o pp skarżący kwestionował nie tylko normę „sankcjonującą” ale również normę „sankcjonowaną”. Skarga nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia przez art. 24 ust. 8 w związku z art. 38

ust. 2 pkt 3 ustawy konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady przyzwoitej legislacji przez wprowadzenie niedookreślonej normy sankcjonowanej z uwagi na brak zdefiniowania pojęć „gromadzenie” i „środki finansowe”. Właśnie samo praktyczne przestrzeganie przez skarżącą zasady gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym partii osłabia postawiony zarzut naruszenia przez art. 24 ust. 8 ustawy zasady przyzwoitej legislacji. Przepis ten jest zgodny z tą zasadą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że chodzi tu między innymi o gwarancję takiej legislacji, którą zrozumie jej adresat i stąd może być przez niego ona stosowana. Należy więc stwierdzić, że stanowienie przez ustawodawcę definicji pojęć używanych w ustawie nie jest warunkiem należytej legislacji, zwłaszcza gdy chodzi o pojęcia dla systemu prawa typowe lub wtedy, gdy ich znaczenie poddaje się podstawowym regułom wykładni. System prawa nierzadko zawiera zwroty niedookreślone (nieostre). Jeżeli jednak taki zwrot został wyjaśniony w orzecznictwie Sądu Najwyższego to przestaje być zwrotem niedookreślonym. Zasady realizacji obowiązku gromadzenia przez partie polityczne środków finansowych na rachunkach bankowych były już przedmiotem wielu orzeczeń w związku ze skargami partii na odrzucanie ich sprawozdań (między innymi tych, które zostały powołane przez Państwową Komisję Wyborczą w jej piśmie z 23 sierpnia 2007 r.). Wyjaśniono w nich między innymi, że: przepis art. 24 ust. 8 ustawy ma charakter bezwzględnie obowiązujący i każde jego naruszenie „skutkuje” odrzuceniem sprawozdania finansowego partii (postanowienie SN z 4 sierpnia 2006 r., III SW 18/06); środki pochodzące z działalności własnej, o której mowa w art. 27 ustawy o pp, nie mogą być gromadzone poza rachunkiem bankowym (postanowienie z 4 sierpnia 2006 r., III SW 17/06); dochody z majątku partii muszą być gromadzone na rachunku bankowym (postanowienie z 4 sierpnia 2006 r., III SW 15/06); wynikający z art. 24 ust. 8 ustawy obowiązek gromadzenia środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych dotyczy wszystkich środków finansowych a nie tylko funduszy wyborczych (postanowienie z 17 września 2004 r. III SW 36/04); gromadzenie środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych, o którym stanowi art. 24 ust. 8 ustawy o pp, oznacza obowiązek dokonywania poprzez rachunek bankowy wszelkich operacji finansowych, zarówno wpłat jak i wypłat (postanowienie z 1 października 2003 r., III SW 150/03). O ile można by więc przyjąć, że na początku obowiązywania nowej regulacji zwroty niedookreślone mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, to brak jest ku temu podstaw po ich wyjaśnieniu w orzecznictwie. Wskazywane w skar-



dze zwroty nie budzą semantycznych wątpliwości również ze względu na wykładnię systemową. Umowa rachunku bankowego dotyczy przecież przechowywania tylko środków pieniężnych i dokonywania rozliczeń na zlecenie posiadacza rachunku (art. art. 725 k.c.). Nie może być też wątpliwości, że cena sprzedaży (art. 535 k.c.) to określone środki pieniężne za sprzedaną rzecz oraz to, że ustawa o pp wyraźnie określa, że dochody ze zbycia składników majątkowych partia polityczna może gromadzić jedynie na rachunkach bankowych (art. 24 ust. 8 w związku z ust. 1 i 4 pkt 3). Jedyny od tego wyjątek zawiera rozwiązanie z art. 26a, co jednoznacznie tłumaczy, że wyrażenie „może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych” oznacza taki obowiązek (nakaz) w odniesieniu do wszystkich środków finansowych poza wskazanym wyłączeniem składek członkowskich do określonej wysokości z przeznaczeniem na określony cel. Wskazane orzecznictwo sądowe jest tu zgodne i potwierdza, że z zestawienie przepisów art. 24 ust. 8 i 26a ustawy wynika nakaz gromadzenia wpłat pieniężnych niemających charakteru składek członkowskich wyłącznie na rachunku bankowym partii politycznej. Nie może prowadzić to zatem do oceny, że pojęcia „środki finansowe” i ich „gromadzenie” (na rachunku bankowym) były dla skarżącego niezrozumiałe, a tym samym, aby rozwiązanie ustawowe było niezgodne z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji.

Całkowicie niezasadne jest kolejne założenie skarżącego, że obowiązek gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym dotyczy jedynie wpływów stanowiących „pierwotne” finansowanie działalności partii. Zawęzałoby to zakres zasady jawności finansowania partii politycznych z art. 11 ust. 2 Konstytucji i w istocie prowadziłoby do jej ułomności, z tego choćby tylko względu, że mogłoby stanowić pole do różnych nadużyć. Majątek partii politycznej ujmowany jest jako całość i tylko w takim rozumieniu możliwość pełnej jego kontroli pozwala realizować zasadę jawności finansowania partii politycznej. Majątek partii politycznej to środki pieniężne i inne mienie. Może tu następować wymiana, nie ma jednak uzasadnienia dla twierdzenia skarżącego, że obowiązek gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym nie dotyczy środków pieniężnych uzyskanych przez partię „w zamian za własny majątek, tj. za sprzedaż majątku ruchomego” uprzednio nabytego ze środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym (art. 24 ust. 8 w związku z art. 24 ust. 4 pkt 3). Nie trzeba szerzej uzasadniać, że nawet przy założeniu o wykluczeniu instrumentalnego traktowania takiego (hipotetycznego) rozwiązania, środki uzyskane ze zbycia majątku partii nie podlegałyby już dalszej kontroli (poza rachunkiem

bankowym). Powstawałby więc drugi obieg majątku partii, co prowadziłoby do niepożądanego odejścia od zasady, że źródłem dochodów partii politycznej mają być przede wszystkim subwencje z budżetu państwa i zakazu finansowania partii przez osoby prawne oraz ponad określoną granicę przez osoby fizyczne. Założenie więc skarżącego dotyczące gromadzenia na rachunku bankowym jedynie pierwotnych wpływów przeznaczonych na finansowanie partii jest całkowicie sprzeczne z ustawą. Przeczy temu wyraźny obowiązek odprowadzania środków pieniężnych uzyskanych ze zbycia majątku na rachunek bankowy (art. 24 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 24 ust. 8 i art. 26a ustawy). Według skarżącego jawność źródeł finansowania partii politycznych nie ulega umniejszeniu, gdyż zapewnia ją jawność obrotu kasowego. Wprowadzie zasady rachunkowości pozwalają na taką kontrolę (wydane na podstawie art. 41 ustawy rozporządzenie z 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną), jednak w pełni jej nie gwarantują. Ustawodawca poprzez regulację obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym uznał, że dopiero obraz wszystkich wpłat i wypłat dokonywanych przez rachunek bankowy należycie zapewni realizację zasady jawności finansowania partii politycznych. Nie chodzi tu więc o możliwość skontrolowania według zasad rachunkowości mienia, w tym i środków finansowych partii, ale o to, że dopiero rachunek bankowy pozwala na podmiotową indywidualizację obrotów na rachunkach bankowych, zapewniającą lepszą gwarancję merytorycznej kontroli dokonywanych przesunięć majątkowych (operacji). Prowadzenie rozliczeń kasowych (kasy) zależy od partii. Natomiast obowiązkowy rachunek bankowy prowadzony jest przez bank, czyli odpowiedzialny podmiot zewnętrzny działający według ustawy Prawo bankowe. Poza tym chodzi również o takie rozumienie ocenianej zasady jawności, które służy nie tylko osobom profesjonalnie obeznanym z finansowaniem partii politycznych lub przeprowadzających kontrolę w tej materii. Sprawozdanie skarżącej partii było nieprawidłowe, gdyż dochody ze zbycia samochodów nie mogły być wykazane jako dochody z działalności statutowej (art. 24 ust. 4 pkt 3 i art. 27). Ujęcie tych dochodów tylko w obrocie kasowym było niezgodne z ustawą i nie gwarantowało realizacji zasady jawności finansowania partii politycznej, zwłaszcza wobec nierzetelnego podania w sprawozdaniu, że środki ze sprzedaży samochodów osobowych stanowiły dochody z działalności własnej. Również w tym przypadku doszło do kolejnej niekonsekwencji, gdyż przy takim nieprawidłowym zakwalifikowaniu, również i takie dochody powinny być zgromadzone na rachunku bankowym. Coroczne sprawozdanie o źró-

dłach pozyskania środków finansowych podlega upublicznieniu w Monitorze Polskim, co oznacza, że jego prawidłowość ocenia się według treści. Do składanego sprawozdania dołączane są tylko wyciągi bankowe prowadzonych rachunków oraz ich historie, jednak nie ma dokumentacji obrotu kasowego (art. 38 ust. 2 ustawy i § 3 rozporządzenia z 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz.U Nr 33, poz. 269). Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że zasada jawności finansowania partii politycznych obejmuje nie tylko pierwotne źródła finansowania partii politycznych lecz również dalsze postępowanie z jej majątkiem, co zgodnie z ustawą o pp wymaga gromadzenia środków pochodzących ze zbycia należących do partii politycznej składników majątkowych jedynie na rachunku bankowym. Wyeliminowanie rachunku bankowego na rzecz obrotu kasowego nie jest zgodne z ustawą. Partia polityczna nie może gromadzić żadnych środków finansowych poza rachunkiem bankowym, z wyjątkiem składek członkowskich do określonej wysokości.

Inną kwestią jest dokonane potrącenie, w którym rozliczenie wierzytelności nastąpiło przez oświadczenie woli. Państwowa Komisja Wyborcza wprawdzie nie zakwestionowała takiego rozliczenia środków finansowych w złożonym sprawozdaniu, to jednak i to wcale nie stanowi argumentu na rzecz też skarżącego i nie oznacza, że rozliczenie w tej części było prawidłowe. Skoro bowiem w ustawie istnieje wyraźny obowiązek gromadzenia środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych, to wysoce wątpliwe było przyjęcie ogólnych reguł prawa cywilnego o dopuszczalności potrącenia poza rachunkiem bankowym przez wymianę oświadczeń woli.

Wskazane wyżej pierwszeństwo szczególnego art. 11 ust. 2 przed art. 2 Konstytucji nie pozostaje bez wpływu na ocenę zarzutów skargi o naruszeniu zasady lojalności organów państwowych wobec podmiotów prawa oraz zasady proporcjonalności sankcji w stosunku do naruszenia przepisów. Skarżący niezasadnie zarzuca, że Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła „najbardziej rygorystyczną wykładnię art. 24 ust. 8 ustawy”. Jak wyżej wykazano wykładnia tego przepisu jest jednoznaczna i zgodna w orzecznictwie. Natomiast co do sankcji, to ustawa określa tylko jedną. Państwowa Komisja Wyborcza nie mogła więc w niespornym stanie faktycznym zdecydować o nieodrzczeniu sprawozdania. Ustawa zawiera proste i jednoznaczne rozwiązanie, co jest jej zaletą. Rozwiązanie to ma również powszechne zastosowanie, które jest akceptowane. Obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachun-

kach bankowych jako podstawowego elementu jawności finansowania partii politycznych skarżący nie podważa. Nie było bowiem przypadkiem, że również skarżąca partia gromadziła środki na rachunkach bankowych. Nieuprawniona jest więc argumentacja, że objęta skargą uchwała narusza zasadę lojalności organów państwowych wobec podmiotów prawa. Przeciwnie brak takiej uchwały przy istniejącym rozwiązaniu ustawy mógłby być oceniony jako naruszenie tej zasady (art. 7 Konstytucji). Natomiast co do zarzucanej surowości samej sankcji, to w ustawie brak jest podstaw do jej miarkowania czy zmiany według uniwersalnych przesłanek odpowiedzialności (np. winy), gdyż określony ustawą skutek wynika z samej bezprawności, czyli z naruszenia obowiązku określonego w ustawie. Przepisy regulujące funkcjonowanie partii politycznych, w tym także określające konsekwencje naruszenia przez nie obowiązków wynikających z ustawy, są bardzo rygorystyczne i mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Dotyczą w jednakowym zakresie każdej partii politycznej, niezależnie od jej wielkości i zamożności, od wartości pozyskanych środków finansowych albo od świadomości prawnej osób pełniących funkcje statutowych organów partii. Skutek w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej następuje również niezależnie od tego, w jaki sposób oceni się rygoryzm formalny przepisów ustawy o partiach politycznych (postanowienie SN z 2 września 2005 r., III SW 9/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 225).

Kwestionowany obowiązek ma więc swoje konstytucyjne i ustawowe oparcie, wynika z przyjęcia systemu finansowania partii z państwowej subwencji. Gromadzenie środków finansowych na rachunku bankowym gwarantuje pełną realizację zasady jawności finansowania partii politycznych. Nie jest rozwiązaniem szczególnym albo kłopotliwym w stosowaniu. Jedynie więc brak właściwego postępowania skarżącej partii zdecydował o odrzuceniu jej sprawozdania finansowego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====