

POSTANOWIENIE

Dnia 5 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)
SSN Halina Kiriło
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Roman Kuczyński
SSN Dawid Miąsik
SSN Maciej Pacuda
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie ze skargi Koalicyjnego Komitetu Wyborczego X. – Y.
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 lutego 2015 r. w przedmiocie
odrzućenia sprawozdania finansowego z wyborów do Parlamentu Europejskiego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 maja 2015 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 18 lutego 2015 r. odrzuciła sprawozdanie finansowe Koalicyjnego Komitetu Wyborczego X. – Y. o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych 25 maja 2014 r. Podstawą prawną odrzućenia sprawozdania były przepisy art. 144 § 1 pkt 3 lit. c i e ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Komisja stwierdziła, że część wydatków Komitetu pokrywana była gotówką ze

środków własnych osób fizycznych, a następnie środki te zwracane były tym osobom ze środków finansowych Komitetu. Część tych wydatków dotyczyła zwrotu kosztów delegacji służbowych, a część związana była z dokonywaniem zakupów, przede wszystkim materiałów biurowych. Narusza to art. 132 § 2 Kodeksu wyborczego (Kw), zgodnie z którym środki finansowe Komitetu mogą pochodzić wyłącznie z funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej tworzącej Komitet. Stanowi to niedozwolone „swoiste kredytowanie przez osoby fizyczne” (postanowienia Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2011 r., III SW 2/11 i III SW 3/11, z 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz z 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10). Przyjęcie przez koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy, a zatem także z pożyczek, stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Przepis ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględniania proporcji kwoty środków pozyskanych z jego naruszeniem do ogólnej kwoty przychodów Komitetu, ani też tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamośności przepisów Kodeksu wyborczego. Ponadto z umowy z 7 marca 2014 r. Koalicyjnego Komitetu Wyborczego X. – Y. z Miastem W. wynika, że koszt wynajęcia Sali [...] w [...] w dniu 16 marca 2014 r. w celu organizacji - w ramach kampanii wyborczej Komitetu - Sejmiku [...] wynosił 28.500 zł. Część tej kwoty, tj. 12.915 zł wpłacona została jako zadek przez partię X. 4 czerwca 2013 r. Komitet nie dokonał zwrotu tych środków na rzecz Partii. Oznacza to, że Koalicyjny Komitet Wyborczy X. – Y. przyjął od partii X. korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym o wartości 12.915 zł. Przyjęcie przez Komitet korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym stanowi naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne. Naruszenie wskazanego przepisu, na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy -

Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072) stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego.

W skardze na uchwałę Koalicyjny Komitet Wyborczy zarzucił „błąd w ustaleniach faktycznych polegający na błędnym przyjęciu, iż X. przekazał Komitetowi wartość niepieniężną w kwocie 12.915 zł, gdy faktycznie doszło do przekazania do nieodpłatnego korzystania lokalu partii politycznej skutkujących: 1) niezastosowaniem art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego; 2) błędnym zastosowaniem art. 132 § 5”. Skarżący wniósł o przyjęcie sprawozdania finansowego. W uzasadnieniu podano, że Koalicyjny Komitet Wyborczy otrzymał od X. na podstawie umowy użyczenia z 1 marca 2014 r. do nieodpłatnego korzystania w czasie kampanii wyborczej lokal – Sala w [...] w W. Państwowa Komisja Wyborcza dokonała błędnego ustalenia polegającego na przyjęciu, iż kwotę 12.915 zł, którą X. zapłacił za uzyskanie prawa do lokalu, uznała za korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym, przekazaną komitetowi wyborczemu. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „lokal partii politycznej” zatem wobec braku odrębnej definicji za „lokal partii politycznej” należy uznać lokal do którego partia ma jakikolwiek tytuł prawny. W przedmiotowej sytuacji była to umowa pomiędzy X. a [...] w W.

PKW w odpowiedzi na skargę zauważyła, że skarga nie obejmuje podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c a tylko podstawę z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego. W zakresie tej drugiej podstawy skarga nie jest zasadna, gdyż partia X. nie posiadała Sali [...] jako lokalu tej partii politycznej (art. 133 § 1 Kw). Partia 4 czerwca 2013 r. wpłaciła zadatek 12.915 zł na poczet zapłaty za wynajem Sali [...] od Miasta W. w dniu 16 marca 2014 r. Według umowy użyczenia z 1 marca 2014 r. - która wcześniej nie została przedstawiona Państwowej Komisji Wyborczej – X. użyczył salę Koalicyjnemu Komitetowi Wyborczemu. W umowie użyczający podał, że posiada lokal objęty rezerwacją na dzień 16 marca 2014 r. Jednak 7 marca 2014 r. zwarta została umowa najmu Sali [...] pomiędzy Miastem W. jako wynajmującym a Koalicyjnym Komitetem Wyborczym X. – Y. (jako najemcą). Jednym z postanowień tej umowy było zaliczenie na poczet zapłaty za najem wpłaconego wcześniej przez X. zadatku. W momencie wpłacenia zadatku Sala [...] nie stawała się lokalem X., którym partia ta mogłaby dysponować. Przez wpłacenie zadatku partia uzyskała jedynie

zobowiązanie do zawarcia umowy najmu, ale nie wynajęła tego lokalu. Wpłacenie zadatku ma bowiem jedynie charakter czysto zobowiązaniowy bez skutku w postaci przeniesienia praw. Wpłacający zadatek ma wyłącznie roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej. Przez wpłacenie zadatku lokal nie stał się lokalem partii, w związku z czym partia nie miała prawa do dysponowania nim, w tym użyczenia Komitetowi. Umowa użyczenia zawarta 1 marca 2014 r. pomiędzy X. a Koalicyjnym Komitetem Wyborczym nie mogła być skuteczna, bo X. nie miała żadnego prawa do dysponowania Salą [...], a zatem także prawa do jej użyczenia Komitetowi. Umowa właściwa, dotycząca wynajmu Sali [...] w dniu 16 marca 2014 r. została zawarta 7 marca 2014 r., ale nie przez X. a przez Koalicyjny Komitet Wyborczy X. – Y. i w tym dniu Komitet stał się najemcą Sali [...] w terminie i w godzinach ustalonych w umowie. Z umowy jednoznacznie wynika, że jedynym najemcą Sali [...] w dniu 16 marca 2014 r. był Koalicyjny Komitet Wyborczy X. - Y. W umowie tej to ten Komitet, a nie żaden inny podmiot, wskazany został jako najemca, jedynym zaś wynajmującym było Miasto W. Najemca zobowiązany był zapłacić 28.500 zł, pomniejszone o zadatek wpłacony przez X. 4 czerwca 2013 r. Ponadto w umowie najmu zawarto postanowienie (§ 2 ust. 2), zgodnie z którym, w przypadku odstąpienia od umowy przez najemcę KKW X.-Y., to najemca a nie partia X., zobowiązany został do wypłaty odszkodowania w wysokości 100% wartości umowy, a wpłacone kwoty nie podlegały zwrotowi lecz zaliczeniu na poczet odszkodowania. Potwierdza to, że stroną umowy był wyłącznie Komitet jako najemca a nie jedna z tworzących go partii. O tym, że prawo do dysponowania salą w terminie określonym w umowie powstało z chwilą podpisania umowy, a nie wpłacenia zadatku, świadczy także to, że w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn niezależnych od stron umowy wpłacony zadatek miał zostać przeniesiony na poczet innej imprezy w terminie ustalonym przez strony lub zostać zwrócony (§ 2 ust. 6). Oznacza to, że wpłacenie zadatku nie dawało X. prawa do Sali [...] a jedynie stanowiło przyrzeczenie podpisania umowy, z którego to prawa nie skorzystała partia, ale utworzony między innymi przez nią Koalicyjny Komitet Wyborczy. Zadatek 12.915 zł został zaliczony na opłatę za wynajem sali i KKW X.-Y. nie zwrócił tych środków X., co oznacza że przyjął od tej partii wartość niepieniężną w kwocie 12.915 zł.

Ratio legis art. 133 Kw jest umożliwienie komitetom wyborczym korzystania z lokali będących siedzibami podmiotów tworzących te komitety, użytkowanych przez podmioty tworzące te komitety stale, w ramach ich bieżącej działalności. W przypadku komitetów wyborczych partii politycznych i ich koalicji przyjęcie, że dopuszczalne i zgodne z prawem jest wynajmowanie przed kampanią wyborczą czy też w jej trakcie lokali przez partie polityczne tworzące komitety wyborcze, a następnie przekazywanie tych lokali w trakcie kampanii w nieodpłatnie użytkowanie komitetom wyborczym tworzonemu przez te partie oznaczałoby *de facto* przekazywanie wartości niepieniężnych przez partie komitetom wyborczym. Oznaczałoby zezwolenie na przekazywanie przez partię na rzecz tworzonego przez nią komitetu wyborczego środków finansowych bez pośrednictwa funduszu wyborczego, co jest sprzeczne także z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi nie uzasadniają jej wniosku. Zgodnie z art. 133 § 1 Kw komitet wyborczy partii politycznej oraz koalicyjny komitet wyborczy, mogą nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z lokali partii politycznej, jak również z jej sprzętu biurowego. Nieodpłatne korzystanie przez koalicyjny komitet wyborczy z lokalu partii politycznej w czasie kampanii wyborczej w tym trybie warunkuje posiadanie lokalu przez partię polityczną. Partia X. nie posiadała, nawet jako posiadacz zależny, Sali [...] w W. w dniu 16 marca 2014 r. Prawo posiadania tego lokalu nie wynikało z zadatku w kwocie 12.915 zł wpłaconego przez X. na podstawie potwierdzenia rezerwacji Sali [...] w dniu 23 maja 2013 r. W sprawie nie było (nie przedstawiono) umowy najmu Sali [...] na rzecz tej partii. Gdyby taka umowa była, ta zapewne zostałaby przedstawiona. Osłabia to znaczenie zadatku, gdyż o ile strony inaczej nie postanowią, to zadatek stanowi tylko surogat odszkodowania na wypadek niewykonania umowy (art. 394 k.c.).

Przepis art. 133 § 1 Kw stanowi wyjątek na tle ścisłych reguł finansowania oraz rozliczania przychodów i wydatków komitetu wyborczego, co prowadzi do tezy, że chodzi w nim o lokal partii politycznej, w którym partia jest już wcześniej

osadzona. Oceny tej nie zmienia załączona dopiero do skargi umowa użyczenia z 1 marca 2014 r., gdyż X. nie mógł użyczyć Koalicyjnemu Komitetowi Wyborczemu X. – Y. tego czego nie miał. Nie posiadał Sali [...] a tylko umowę o jej rezerwację, czyli roszczenie o zawarcie umowy. Użyczającym może być ten kto lokal posiada. Tak też wynika z wskazanego przepisu, gdyż nie chodzi w nim o potencjalny tytuł do lokalu lecz o realne prawo do lokalu, z którego komitet wyborczy partii politycznej może korzystać w czasie kampanii wyborczej.

Gdyby X. miał lokal jako najemca, to zbędna byłaby wówczas rzeczywista umowa najmu Sali [...] zawarta 7 marca 2014 r. pomiędzy Miastem W. a Koalicyjnym Komitetem Wyborczym X. - Y. Jednoznacznie wynika z niej, że wynajmującym jest Miasto W. a najemcą Koalicyjny Komitet Wyborczy X.-Y. Zgodnie z tą umową zadatek wpłacony przez partię X. składał się na zapłatę Koalicyjnego Komitetu Wyborczego za wynajem Sali [...]. W przypadku odstąpienia przez Komitet od umowy najmu zadatek miał zostać zaliczony na odszkodowanie dla wynajmującego (§ 1, § 2 umowy).

Ostatecznie tylko Koalicyjny Komitet Wyborczy X. – Y. wynajął Salę [...] i uprzedni zadatek partii X. zmniejszył koszt wynajmu tego lokalu w dniu 16 marca 2014 r. W ten sposób doszło do finasowania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego poza regułami określonymi w Kodeksie wyborczym, czyli z naruszeniem art. 132 § 5. Stanowiło to przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego. Finasowanie kampanii wyborczej oparte jest na wydzieleniu i kontroli środków własnych komitetów wyborczych. Wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych (art. 126 Kw). Obowiązuje tu zasada jawności i przejrzystości finasowania (art. 128 Kw). Skoro katalog środków finansowych partii politycznych jest zamknięty (por. art. 24 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 18 listopada 2010 r., III SW 390/10), to reguła ta odnosi się również do komitetów wyborczych. Środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na jego (jedynym) rachunku bankowym. Z tego rachunku przy uwzględnieniu zasad określonych w ustawie z 1994 r. o rachunkowości mogą być dokonywane płatności komitetu (art. 134 § 1 i art. 128 Kw). Koalicyjny Komitet Wyborczy powinien więc zapłacić za wynajem Sali [...]

również część odpowiadającą zadatkowi wpłaconemu przez X. Zapłata powinna nastąpić ze środków znajdujących się na rachunku bankowym Komitetu (ewentualnie z kasy prowadzonej zgodnie z zasadami rachunkowości).

Reasumując problemu zadatku by nie było, gdyby Sala [...] była lokalem partii X. Odpowiedź jest tu negatywna. X. mógł zadatkować wpłatę tylko za wynajem sali na swoją rzecz. Do najmu lokalu na rzecz tej partii nie doszło. Zadezek wpłacony przez partię X. nie został jej zwrócony lecz zaliczony na koszt wynajmu lokalu przez Koalicyjny Komitet Wyborczy X. - Y. Finansowanie i rozliczenie koalicyjnego komitetu wyborczego w tym zakresie jest odrębne. Zapłata za najem sali powinna nastąpić w całości z środków finansowych Komitetu Wyborczego wyodrębnionych na jego rachunku bankowym. Doszło więc do przysporzenia (zmniejszenia zobowiązania) na rzecz Komitetu z naruszeniem reguł finansowania kampanii wyborczej.

Wobec zamkniętego katalogu środków pieniężnych, które komitet wyborczy uzyskuje i wydatkuje, świadczenie na zapłatę wymaganą od komitetu wyborczego wbrew dozwolonym regułom finansowania, można uznać za przyjęcie korzyści majątkowej przez komitet wyborczy. Wynika to z zestawienia regulacji z art. 132 § 2 i § 5. Komitet wyborczy dysponuje środkami pieniężnymi tylko z przelewów funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji na rachunek komitetu wyborczego. Z drugiej strony dozwolone są korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym (poprzednio wartości niepieniężne), ale zawężone tylko do nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne. Skoro w tej sprawie część objęta zadatkiem nie było finansowana z rachunku bankowego (wyborczego) komitetu wyborczego, to nie była to kategoria dopuszczalnych środków pieniężnych (art. 132 § 2 Kw). Doszło do zmniejszenia zobowiązania Komitetu poza reżimem art. 132 § 2 Kw. Wyraźnie wynika to z umowy najmu Sali [...] z 7 marca 2014 r., w której umówiono się, że zadezek zostanie zaliczony na zapłatę za wynajem. Sytuacja ta odpowiada regulacji z art. 132 § 5 Kw i dlatego zasadnie stanowiła przesłankę odrzucenia sprawozdania na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego.

Ponadto sprawozdanie finansowe zostało odrzucone także na podstawie art. 144 § pkt 3 lit. c Kw wobec kredytowania wydatków Komitetu przez osoby fizyczne, czego jednak w skardze nie zaskarżono.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji.