

POSTANOWIENIE

Dnia 5 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Roman Kuczyński

SSN Dawid Miąsik

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 lutego 2015 r. w przedmiocie odrzucenia 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.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również jako: PKW) uchwałą z dnia 23 lutego 2015 r. postanowiła na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej jako: Kodeks wyborczy) odrzucić sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego [...] 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. z powodu naruszenia art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. PKW wskazała, że

Komitet przyjął od P. [...] „wartości niepieniężne” w postaci bezpłatnego korzystania z mediów w lokalu będącym siedzibą Komitetu, wycenione na kwotę 1.138,94 zł, a także w postaci przyjęcia materiałów biurowych (w tym toner, papier) wycenionych przez Komitet na kwotę 400 zł. Koszty zużycia mediów zostały wycenione przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie przesłanych przez pełnomocnika finansowego Komitetu kwot opłat miesięcznych, jakie ponosi Partia za media oraz procentowego udziału w użytkowaniu lokalu przez Komitet w okresie od 25 lutego 2014 r. do 25 maja 2014 r. (w okresie prowadzenia kampanii wyborczej). Łącznie Komitet przyjął wartości niepieniężne w wysokości 1.538,94 zł. PKW stwierdziła, że komitet wyborczy partii politycznej – zgodnie z art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego – może nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z lokali należących do partii politycznej, która utworzyła komitet wyborczy, jak również z jej sprzętu biurowego, jednak zakup materiałów niezbędnych do korzystania ze sprzętu biurowego, jak również opłaty za media w okresie korzystania z lokalu przez komitet powinny być finansowane ze środków komitetu wyborczego. Ponoszenie tych wydatków przez partię polityczną stanowi niedopuszczalną ustawowo darowiznę niepieniężną na rzecz komitetu wyborczego. Zgodnie zaś z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego (w brzmieniu dotyczącym wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych w 2014 r.), komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Przyjęcie innych niż wymienione wartości niepieniężnych stanowi naruszenie wyżej wskazanego przepisu.

Pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego [...] zaskarżył w terminie powyższą uchwałę PKW skargą do Sądu Najwyższego - wskazując, że zakwalifikowanie w zaskarżonej uchwale wydatków poniesionych przez partię polityczną na utrzymanie siedziby partii i zarazem w okresie kampanii wyborczej komitetu wyborczego utworzonego przez tę partię jako wartości niepieniężnej przyjętej przez komitet - tj. niedopuszczalnej ustawowo darowizny niepieniężnej na rzecz komitetu wyborczego, stoi w sprzeczności z wcześniejszym stanowiskiem PKW (dotyczącym takiego samego stanu faktycznego), wyrażonym w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie sprawozdania

Koalicyjnego Komitetu Wyborczego [X] o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 roku. Skarżący wskazał, że w czasie kampanii wyborczej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. KKW [x] korzystał bezumownie i nieodpłatnie z lokalu partii [x], która współtworzyła koalicyjny komitet wyborczy. Do sprawozdania przedłożonego PKW zastrzeżenia w tym przedmiocie wniosła wówczas Fundacja im. [...] twierdząc, że nie uwzględniono w nim poniesionych kosztów najmu powierzchni biurowej związanej z działaniami ogólnopolskiego sztabu wyborczego. Zdaniem tej organizacji miałoby to stanowić naruszenie ówczesnego przepisu art. 86 ust. 5 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, który zabraniał przyjmowania wartości niepieniężnych przez komitet. Państwowa Komisja Wyborcza po analizie zarzutów stwierdziła: „organ statutowy partii pełni funkcję komitetu wyborczego tej partii politycznej i jest upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. Komitet wyborczy partii politycznej może w związku z tym działać w lokalu będącym siedzibą organu statutowego partii bez konieczności zawierania w tym celu umowy, na podstawie której nastąpiłoby udostępnienie lokalu na ten cel.”. I dalej: „opłaty poniesione przez tę partię w związku z użytkowaniem jej lokalu przez komitet na potrzeby kampanii wyborczej były związane z kosztami bieżącego funkcjonowania tej partii”. W rezultacie PKW postanowiła przyjąć sprawozdanie finansowe bez zastrzeżeń. W tej sytuacji – w ocenie skarżącego – ten sam stan faktyczny doprowadził do dwóch zupełnie odmiennych rozstrzygnięć podjętych przez PKW; zarówno Komitet Wyborczy [...] korzystał z lokalu stanowiącego siedzibę statutowego organu partii, która założyła komitet wyborczy, jak i K. [...] korzystała z pomieszczeń stanowiących siedzibę statutowego organu partii . [...]. W obu przypadkach komitety nie ponosiły kosztów korzystania z mediów w tych lokalach. Z tego względu, zdaniem skarżącego, sprawozdanie KW [...] nie powinno być odrzucone zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałą PKW.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę podtrzymała swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale i wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota sprawy koncentruje się na ocenie, czy doszło do stwierdzonego przez PKW naruszenia art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, co stało się podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Partii [Y].

Między innymi art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego został zmieniony z dniem 26 sierpnia 2014 r. przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072), jednak zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej - do wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych w 2014 r. przepisy art. 106 § 3, art. 131 § 1, art. 132 § 5 oraz art. 144 § 1 pkt 2 i pkt 3 lit. d i e Kodeksu wyborczego, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. W myśl poprzedniego (dotychczasowego) stanu prawnego art. 132 § 5 stanowił, że „komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne”, natomiast po nowelizacji § 5 otrzymał treść: 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.

Doszło więc do zastąpienia określenia „wartości niepieniężne” określeniem „korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym”. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej wynika, że chodziło o poprawienie błędów terminologicznych („wartości niepieniężne”). Dotychczas ustawa niejednolicie posługiwała się określeniami „korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym” i „wartości niepieniężne”. Uchwalono, by pojęciu temu nadać najszerszy zakres, który może przybrać postać „środków finansowych” albo „korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym”.

Zgodnie ze stanem prawnym dotyczącym skarżącego komitetu wyborczego ogólną zasadą był zakaz przyjmowania „wartości niepieniężnych” (z dwoma wyjątkami). W ocenie Sądu Najwyższego przez „wartości niepieniężne” należało rozumieć przyjmowane przez komitet wyborczy usługi i rzeczy niebędące pieniędzmi, a celem tego unormowania było uniemożliwienie przekraczania limitu wydatków na kampanię wyborczą (art. 135 i 137 Kodeksu wyborczego) i przez to zapewnienie równości komitetów wyborczych w możliwościach finansowania

kampanii wyborczej. Przyjęciem wartości niepieniężnych, zabronionych omawianym przepisem, byłoby zwłaszcza (ze względu na wartość i duży wpływ społeczny) nieodpłatne rozpowszechnianie przez niepublicznych nadawców audycji wyborczych komitetu wyborczego.

Prawodawca ustanowił dwa wyjątki od przedstawionej reguły zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych. Źródłem przychodów wszystkich komitetów wyborczych mogły być wartości niepieniężne w postaci wymienionych w art. 132 § 5 nieodpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (wolontariuszy). Relewantny jest również art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego, stosownie do którego 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.

Odnosnie do pierwszego z tych wyjątków należy wskazać na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Jak wynika ze strony internetowej Poczty Polskiej koszt nadania ok. 100.000 druków bezadresowych wynosi ok. 10.000 zł (firmy prywatne oferują niższe ceny). Przykładowo można wskazać, że w czasie wyborów prezydenckich odbywających się w 2010 r. wolontariusze w całym kraju roznieśli milion ulotek wyborczych zwycięskiego kandydata oraz 200.000 plakatów (*vide*: portal [...] z 20 maja 2010 r.). Nieodpłatne usługi wolontariuszy mogą więc mieć rzeczywistą wartość kilkudziesięciu tysięcy lub nawet setek tysięcy złotych i wpływać znacząco na rezultat wyborów.

Drugi wyjątek – o rudymenarnym znaczeniu w niniejszej sprawie – dotyczy nieodpłatnego korzystania w czasie kampanii wyborczej z lokali partii politycznej, jak również z jej sprzętu biurowego. M. G. w artykule „Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane”, Przegląd Wyborczy 2012 nr 5 – wyraziła pogląd, że *prima facie* wydawać by się mogło, iż art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego obejmuje nieopłacenie czynszu, czy także nieponoszenie przez komitet wyborczy kosztów oświetlenia, ogrzewania, zużycia wody, gazu, połączeń telefonicznych i internetowych itp. wydatków związanych z eksploatacją urządzeń technicznych i biurowych, w które lokal jest wyposażony. Przepis art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego dotyczy problematyki dysponowania przez partię polityczną posiadanymi nieruchomościami i lokalami, która została uregulowana w art. 24 ust.

5 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z tym przepisem partia polityczna może udostępniać posiadane nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych i to wyłącznie na podstawie użyczenia. Przepis art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego odnosi się do dysponowania nieruchomościami i lokalami w sytuacji szczególnej, jaką jest okres kampanii wyborczej. Zawiera uregulowania szczególne polegające na rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do udostępnienia im przez partię nieruchomości i lokali oraz pominięciu umowy użyczenia. Należy więc uznać, że przepis art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o partiach politycznych, a jego treścią objęty jest wyłącznie stan faktyczny korzystania z nieruchomości i lokali partii z pominięciem jego cywilnoprawnej kwalifikacji. Faktyczne korzystanie z lokalu wyraża się m.in. w możliwości używania urządzeń technicznych, w które lokal jest wyposażony; bez tej możliwości uprawnienie komitetu wyborczego sprowadzałoby się wyłącznie do możliwości przebywania w lokalu, nie zaś do korzystania z niego. Skoro nieodpłatność, o której mowa w art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego, została odniesiona do samego faktycznego korzystania z lokalu bez nawiązania do umowy użyczenia (która wymaga oddania lokalu do wyłącznego używania biorącego oraz zwalnia biorącego jedynie ze świadczenia pożytku, jaki lokal mógłby przynieść), to nie ma wątpliwości, że komitet wyborczy za korzystanie z lokalu partii nie płaci nic i to bez względu na to, czy lokal został mu udostępniony do współkorzystania z partią (co zapewne będzie regułą), czy do wyłącznego używania oraz bez względu na kwalifikację tego stanu rzeczy z punktu widzenia prawa cywilnego.

Przedstawione argumenty nie wytrzymują jednak - w ocenie autorki artykułu - krytyki w zestawieniu z możliwym do przyjęcia, w ramach obserwowanej niekiedy skłonności uczestników tej fazy procesu wyborczego do obchodzenia prawa, argumentem, że komitet wyborczy partii lub koalicji mógłby obchodzić przepisy o limitach na finansowanie kampanii wyborczej i zakazie przyjmowania wartości niepieniężnych np. przez bezpłatne drukowanie ulotek i plakatów, odbywanie rozmów telefonicznych. Ryzyko tego rodzaju zachowań jest jeszcze większe, gdy się zważy treść art. 133 § 2 i § 3 Kodeksu wyborczego, gdzie praktycznie za darmo można by zrealizować większość przedsięwzięć agitacyjnych. Mając to na

względnie Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wyjaśnieniach wyraziła stanowisko, że uprawnienie do nieodpłatnego korzystania z lokali partii politycznej, lub lokali osób wchodzących w skład komitetu wyborczego względnie z lokali organizacji tworzącej komitet wyborczy polega wyłącznie na niepłaceniu czynszu za używanie lokalu i sprzętu biurowego, natomiast nie obejmuje wydatków za światło, wodę, gaz, telefony, papier, Internet, itp.; za te świadczenia komitet musi zapłacić.

W ocenie Sądu Najwyższego interpretacji przedstawionej w tym artykule nie można zaaprobować, a stanowisko PKW w tej kwestii pozostaje w sprzeczności z wykładnią językową i funkcjonalną art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem 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. Komitet wyborczy nie musi więc płacić za korzystanie ze wszystkich pomieszczeń lokalu partii, jak również za korzystanie z całego sprzętu biurowego oraz mediów. Nie ponosi więc kosztów oświetlenia, ogrzewania, zużycia wody, gazu, połączeń telefonicznych i internetowych itp. wydatków związanych z eksploatacją urządzeń technicznych i biurowych, w które lokal jest wyposażony. Kluczowe i sporne w niniejszej sprawie w kwestii wykładni art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego jest zdefiniowanie desygnatu „sprzęt biurowy”. Ponieważ nie ma definicji ustawowej należy skorzystać ze zwykłego i potocznego rozumienia tego pojęcia, obejmującego całe wyposażenie nowoczesnego biura, zwykle w nim się znajdujące. Przykładowo pod hasłem „sprzęt biurowy” Wikipedia umieszcza następujące przedmioty: biurko, dyktafon, dziurkacz, ekran projekcyjny, epidiaskop, flipchart, kalkulator, kserokopiarkę, maszynę do pisania, niszczarkę, papier korekcyjny, segregator, spinacz, system stałego zasilania atramentem, tablicę multimedialną, taśmę klejącą i pakową, telefaks, temperówkę, wizytownik, zszywacz. W ocenie Sądu Najwyższego ten zbiór przedmiotów niewątpliwie należy rozszerzyć o podstawowy sprzęt biurowy: komputer (laptop) z oprogramowaniem, interfejsy internetowe, drukarkę (laserową lub atramentową) oraz telefony. Wykładnia desygnatu „sprzęt biurowy” skorelowana z uprawnieniem do nieodpłatnego korzystania z biura prowadzi też do konkluzji, że sprzęt biurowy jest szerszym pojęciem od urządzeń biurowych i nie jest wykluczona wykładnią omawianego art. 133 § 1 jako obejmującego nie tylko pomieszczenia biurowe, ale

wszystko, w co zwykle biuro jest wyposażone, a więc także drukarki i papier do drukarek w ilościach zwykle wykorzystywanych w biurze. System stałego zasilania atramentem, nazywany przez Państwową Komisję Wyborczą tonerem, jest częścią składową drukarki, bez zamontowania której drukarka nie może funkcjonować. Wyodrębnianie przez PKW części składowych sprzętu biurowego, które ulegają szybszemu zużyciu i amortyzacji w celu ich oszacowania i finansowego wyodrębnienia, nie ma podstawy prawnej i narusza wykładnię funkcjonalną desygnatu „sprzęt biurowy”. Skoro komitet wyborczy może nieodpłatnie korzystać ze sprzętu biurowego w postaci np. drukarki, to może też nieodpłatnie korzystać z tonera, a także - z impulsów w drukarce laserowej, wkładu w długopisie i z zszywek w zszywaczu.

W ocenie Sądu Najwyższego nie wystąpiła w niniejszej sprawie sytuacja nadużycia tych uprawnień, gdyż jak wynika ze sprawozdania finansowego komitetu wyborczego [...] na wydrukowanie plakatów wydano 13.792 zł, na filmy reklamowe i spoty – 2.950 zł, na koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej komitetu – 3.075 zł, a na koszty wynajmu powierzchni biurowej, w tym koszty energii elektrycznej – 1.283 zł. Łączne wydatki w kwocie 43.037 zł były około dwudziestokrotnie mniejsze od ustawowego limitu i nie zachodziło jakiegokolwiek zagrożenie przekroczenia tego limitu.

Zwrócić też należy uwagę, że stosownie do art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego wytyczne i wyjaśnienia PKW nie są wiążące dla komitetów wyborczych; podlegają więc również merytorycznej ocenie Sądu w zakresie ich zgodności z ustawą. Zalecenia wydane przez PKW w kwestiach przedstawionych wyżej nie mogły być sprzeczne z ustawą oraz zaprezentowaną wyżej wykładnią.

Wprawdzie uchwała PKW z dnia 25 stycznia 2009 r., wskazana przez skarżącego, dotyczyła takiego samego stanu faktycznego, jednak stan prawny był odmienny, na skutek czego porównywanie subsumpcji w obu uchwałach nie było w pełni adekwatne i nie może stanowić samoistnej podstawy uwzględnienia skargi.

Dodatkowo zwrócić też należy uwagę na tę część uzasadnienia projektu cytowanej wcześniej ustawy nowelizującej z 2014 r., z której wynika, że dotychczas PKW odrzucała sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego, kiedy pozyskał, przyjął lub wydatkował środki finansowe z naruszeniem przepisów, niezależnie od

wielkości kwoty tych środków. Zaproponowano, by w pewnych przypadkach PKW mogła przyjąć takie sprawozdanie z zastrzeżeniami, pod warunkiem jednak, że suma zakwestionowanych środków nie przekroczy 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego. Po uwzględnieniu tego projektu od dnia 26 sierpnia 2014 r. art. 144 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego.

Nowa treść tego przepisu nie ma wprowadzić zastosowania w niniejszej sprawie, ani do wyborów europejskich z 2014 r., jednak powinna mieć pośrednie znaczenie przy obecnej wykładni jako wyraz troski ustawodawcy odnośnie zbyt rygorystycznej wykładni przepisów przez PKW.

Ponadto nowelizacja z 2014 r. spowodowała też, że komitety wyborcze mogą przyjmować korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym nie tylko w postaci nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne - tak jak dotychczas - lecz także w postaci pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne. Nie zastosowano zatem restrykcyjnych interpretacji, ale rozszerzono katalog wyjątków od reguły zakazu przyjmowania korzyści niepieniężnych.

Argumenty te przemawiają za uznaniem skargi za zasadną na podstawie art. 145 § 6 Kodeksu wyborczego.