

**Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 2 września 2005 r.**

III SW 9/05

1. Wpłaty pieniężne niebędące statutowymi składkami członkowskimi mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym partii politycznej.

2. Partia polityczna może legalnie pozyskiwać dochody z majątku jedynie w sposób określony w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.).

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Beata Gudowska, Zbigniew Hajn, Zbigniew Myszka, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 września 2005 r. sprawy ze skargi Ruchu Katolicko - Narodowego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 lipca 2005 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 11 lipca 2004 r. w sprawie sprawozdania partii Ruch Katolicko-Narodowy o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2004 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.), odrzuciła sprawozdanie partii Ruch Katolicko-Narodowy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2004 r., z powodu naruszenia art. 24 ust. 4 i ust. 8 tej ustawy.

W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że partia polityczna Ruch Katolicko-Narodowy przedłożyła sprawozdanie o źródłach pozyska-

nia środków finansowych z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Sprawozdanie zostało sporządzone według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. Nr 33, poz. 269). Na podstawie przedłożonego sprawozdania, dokumentów oraz opinii i raportu biegłego rewidenta Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, co następuje.

W okresie sprawozdawczym partia pozyskała środki finansowe w łącznej kwocie 4.084,00 zł. Na rachunek bankowy w Banku [...] SA dokonano jednorazowej wpłaty w kwocie 120,00 zł. Pozostałe środki w kwocie 3.964,00 zł zostały zgromadzone w kasie. Jak wynika ze sprawozdania, do kasy przyjęto składki członkowskie oraz darowizny w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników. Łączna suma wpłat z tytułu składek członkowskich wynosi 1.394,00 zł, natomiast z darowizn - 1.970,00 zł. Do kasy partii przyjęta została również kwota 600,00 zł za wynajem sali w celu zorganizowania spotkania z posłem; kwotę tę wykazano w części IV sprawozdania.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę, że źródła dochodów, jakie partia polityczna może uzyskiwać, określa art. 24 ustawy o partiach politycznych, który w ust. 4 wskazuje ograniczenia co do pozyskiwania środków z posiadanego majątku. Posiadane nieruchomości i lokale partia może, zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy, użyczać jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych. Wykluczone jest natomiast, w świetle art. 24 ust. 4 ustawy, pozyskiwanie dochodów z wynajmu lokali. Naruszenie art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych stanowi, stosownie do art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy, podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

Kolejnym stwierdzonym przez Państwową Komisję Wyborczą naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych było pozostawienie poza obrotem bankowym kwoty 1.970,00 zł pochodzącej z darowizn. Zgromadzoną w kasie kwotę darowizn partia zobowiązana była przekazać na rachunek bankowy, zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych. Poza rachunkiem bankowym partia może gromadzić jedynie środki pieniężne pochodzące ze składek członkowskich, w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością (art. 26a ustawy). Naruszenie art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych sta-

nowi, zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy, podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zgodnie z art. 39a ust. 1 ustawy o partiach politycznych korzyści majątkowe przekazane partii politycznej z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 ustawy o partiach politycznych podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

Skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania partii o źródłach pozyskania środków finansowych w 2004 r. wniosła zainteresowana partia polityczna Ruch Katolicko-Narodowy, nie precyzując wniosków skargi. Z wywodów skargi można się domyślać, że skarżąca zarzuciła naruszenie w zaskarżonej uchwale art. 24 ust. 4 i ust. 8 ustawy o partiach politycznych.

Skarżąca partia stwierdziła, że „postanowienie” Państwowej Komisji Wyborczej uważa za nieuzasadnione. Prowadząc gospodarkę finansową kierowała się ustawą o partiach politycznych oraz informacją Państwowej Komisji Wyborczej z 10 maja 2004 r. dla partii politycznych o zasadach dokonywania wpłat składek członkowskich oraz przyjmowania darowizn od osób fizycznych. W informacji tej stwierdzono, między innymi: „Wpłaty na rzecz partii politycznej, dokonywane przez osoby fizyczne z tytułu składek członkowskich lub darowizn, mogą być dokonywane albo na rachunek bankowy, albo - w przypadku, gdy jednorazowa kwota nie przekracza minimalnego wynagrodzenia - również do kasy partii (art. 26a ustawy o partiach politycznych)”. Zdaniem skarżącej, nieprecyzyjny jest art. 24 ust. 8 ustawy, który stanowił podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego. Według tego przepisu, partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych. Wątpliwości skarżącej budzi to, czy przepis ten oznacza, że wpłat darowizn nie można przyjmować do kasy partii, a jeżeli można, to jaki jest termin przekazania ich na rachunek bankowy. Skarżąca podniosła, że darowizny na jej rzecz były dokonywane przez osoby prywatne przeważnie w kwocie po 10,00 zł do kasy okręgowej Ruchu Katolicko-Narodowego Okręg Dolnośląski (terenowej jednostki organizacyjnej partii) i były w całości wykorzystane na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością wymienionych struktur. Zdaniem skarżącej, intencją ustawodawcy była niewątpliwie jawność finansowania partii politycznych i w tej mierze Ruch Katolicko-Narodowy wykazał precyzyjnie i otwarcie źródła pozyskania środków finansowych. W świetle treści instrukcji Państwowej Komisji Wyborczej przekazanej partii i nieprecy-

zyjnych zapisów ustawy, decyzję odrzucającą sprawozdanie skarżąca uznaje za krzywdzącą i niesłuszną.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko, zawarte w sentencji i uzasadnieniu zaskarżonej uchwały z 11 lipca 2005 r. Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów, Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że podstawę prawną odrzucenia sprawozdania finansowego stanowił art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o partiach politycznych, w związku ze stwierdzonym naruszeniem przez skarżącą art. 24 ust. 4 i ust. 8 ustawy.

Przepis art. 24 ustawy określa źródła finansowania partii oraz wprowadza zakazy i ograniczenia dotyczące pozyskiwania środków. W szczególności w ust. 4 wskazano ograniczenia co do pozyskiwania środków z posiadanego majątku. Posiadane nieruchomości i lokale partia może użyczać jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych (art. 24 ust. 5 ustawy). Jak wynika z części IV sprawozdania, partia przyjęła do kasy środki w kwocie 600,00 zł za "podnajem sali na biuro poselskie". Według ustnych wyjaśnień skarbnika partii, spisanych w notatce z 24 czerwca 2005 r., w istocie było to jednorazowe wynajęcie sali na spotkanie z posłem. Pozyskiwanie dochodów przez partię polityczną z wynajmu lokali stanowi naruszenie art. 24 ust. 4 ustawy. W skardze do Sądu Najwyższego ta przyczyna odrzucenia sprawozdania nie jest kwestionowana.

Skarżąca partia stwierdziła w skardze, że prowadziła gospodarkę finansową zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych i z uwzględnieniem „Informacji dla partii politycznych o zasadach dokonywania wpłat składek członkowskich oraz przyjmowania darowizn od osób fizycznych”. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, w przywołanej przez skarżącą „Informacji” (opracowanej dla ściśle wymienionego w niej celu) wskazano wyłącznie sposób dokonywania ściśle określonych co do rodzaju i wysokości wpłat. Skarżąca partia prezentuje stanowisko, że zarówno składki członkowskie, jak i darowizny w wysokości nieprzekraczającej w jednym roku od jednej osoby kwoty minimalnego wynagrodzenia mogą być wpłacane do kasy partii i tam gromadzone. Tymczasem, obowiązek gromadzenia środków - z wyłączeniem wpłat ze składek członkowskich - na rachunku bankowym wynika wprost z art. 24 ust. 8 ustawy. Na podstawie art. 26a ustawy możliwe jest pozostawienie w kasie partii jedynie składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, przeznaczonych na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością. Inne wpłaty przyjmowane do

kasy partii, np. pochodzące z darowizn oraz z działalności własnej, o której mowa w art. 27 ustawy, muszą być odprowadzone i gromadzone na rachunkach bankowych. W związku z tym środki pieniężne wpłacone do kasy partii i wykazane w sprawozdaniu w części II pkt 2 „inne wpłaty/darowizny” (na łączną kwotę 1.970,00 zł) mogły zostać wpłacone do kasy partii, ale powinny być odprowadzone na jej rachunek bankowy. Suma wpłat do kasy podlegająca odprowadzeniu na rachunek bankowy powinna być wykazana w części I pkt 9 sprawozdania. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do skarbnika partii pismem z 14 czerwca 2005 r. o wyjaśnienie, czy kwota 1.970,00 zł została przekazana na rachunek bankowy. W odpowiedzi skarbnik przedłożył historię rachunku bankowego partii, z której wynika, że kwota ta nie została w ogóle odprowadzona na rachunek bankowy. Przedstawione okoliczności potwierdzają, że środki finansowe w podanej kwocie zostały zgromadzone niezgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zawarte w skardze zarzuty nie dają podstaw prawnych do jej uwzględnienia. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Stosowanie zaś do art. 38a ust. 1 tej ustawy, Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń, 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, 3) odrzuca sprawozdanie. Odrzucenie sprawozdania następuje, między innymi, w przypadku gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 (art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o partiach politycznych), a także przyjmowania przez partię polityczną środków finansowych od osób fizycznych, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy, lub pozyskiwania środków z innych źródeł niedozwolonych (art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy).

Zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy, partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych, z zastrzeżeniem art. 26a. Z kolei ten ostatni przepis stanowi, że obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partię polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wy-

sokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii - z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością. Zestawienie treści art. 24 ust. 8 z treścią art. 26a ustawy nie pozwala na jakiegokolwiek wątpliwości, że wpłaty pieniężne niemające charakteru statutowych składek członkowskich mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym partii politycznej (por. podobny pogląd przedstawiony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 17 września 2003 r., III SW 147/03, OSNP 2004 nr 10, poz. 179).

Przepis art. 24 ustawy określa źródła dochodów, jakie partia może legalnie uzyskiwać. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji (art. 24 ust. 1). Według art. 24 ust. 4 ustawy, partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie: 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, 2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, 3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych, 4) z działalności, o której mowa w art. 27 (w tym ostatnim przepisie chodzi o prowadzenie przez partię polityczną działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego). Z treści art. 24 ust. 4 ustawy wynika jednoznacznie, że do legalnych źródeł pozyskiwania dochodów nie należy wynajmowanie własnych nieruchomości lub lokali. Przepis ten wprowadza ograniczenia co do pozyskiwania środków z posiadanego majątku. Posiadane przez siebie nieruchomości i lokale partia polityczna może jedynie, stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy, użyczać na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Z tego ostatniego przepisu jednoznacznie wynika możliwość jedynie użyczenia, czyli nieodpłatnego (bezpłatnego) udostępnienia innej osobie własnej rzeczy w celu jej używania (zgodnie z art. 710 k.c., przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nie oznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy).

Analizowany przepis art. 24 ustawy został w istotnym stopniu zmieniony - poczynając od 1 listopada 2002 r., po prawie półtorarocznym okresie *vacatio legis* -

ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499). Równoległe z wprowadzeniem subwencjonowania partii z budżetu państwa wprowadzono katalog dopuszczalnych sposobów osiągania dochodów z majątku partii. W art. 24 ust. 4 ustawy przewidziano, że partia może osiągnąć dochód ze zbycia należących do niej składników majątku. W odniesieniu do nieruchomości (także lokalowych) jest to jedyny dopuszczalny sposób osiągania dochodu, nie jest natomiast dopuszczalnym sposobem osiągania dochodów pobieranie pożytków, także cywilnych, na przykład z tytułu dzierżawy lub najmu (por. podobny pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2003 r., III SW 152/03, OSNP 2004 nr 10, poz. 181).

Zgodnie z art. 24 ustawy, partia polityczna może pozyskiwać środki finansowe jedynie w granicach przewidzianych w tym przepisie. Uzyskanie przez partię środków finansowych poza warunkami określonymi w art. 24 ustawy, z przekroczeniem dopuszczalnych w tym przepisie granic, może być potraktowane jako pozyskiwanie środków ze źródeł niedozwolonych w rozumieniu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy. Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w tym przedmiocie nie jest w skardze w jakikolwiek sposób kwestionowane.

Podstawę faktyczną rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej uchwale stanowiło ustalenie, że skarżąca partia: po pierwsze - uzyskała środki finansowe w kwocie 600,00 zł z tytułu jednorazowego wynajęcia sali w celu zorganizowania spotkania z posłem, po drugie - nie odprowadziła na rachunek bankowy (pozostawiła w kasie, poza obrotem bankowym) kwotę 1.970,00 zł pochodzącą z darowizn.

Powyższe ustalenia Państwowej Komisji Wyborczej są - w świetle treści sprawozdania - niepodważalne. Skarżąca okoliczności tych nie kwestionuje w skardze.

Stwierdzone okoliczności stanowiły, według art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy, podstawę do odrzucenia sprawozdania. Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w tej kwestii jest prawidłowe.

Wyjaśnienia zawarte w skardze - o rzekomo nieprecyzyjnej treści art. 24 ust. 8, o kierowaniu się przez skarżącą „Informacją” opracowaną przez Państwową Komisję Wyborczą, o przeznaczeniu środków pozyskanych z przekroczeniem wskazanych w treści zaskarżonej uchwały przepisów ustawy o partiach politycznych w całości na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością terenowych (dolnośląskich) struktur partyjnych - nie mają znaczenia dla kwalifikacji prawnej zaistniałych zdarzeń.

Przepis art. 24 ust. 8 w związku z art. 26a ustawy ma, w ocenie Sądu Najwyższego, jednoznaczną treść. Finansową stronę swojej działalności partia polityczna powinna konfrontować przede wszystkim z treścią przepisów rangi ustawowej. „Informacja” opracowana przez Państwową Komisję Wyborczą dla partii politycznych - jakkolwiek byłaby oceniana jej przydatność - nie jest źródłem prawa. Zresztą, mający zastosowanie do ocenianych zdarzeń fragment tej „Informacji” wyraźnie odwołuje się do treści art. 26a ustawy o partiach politycznych, co powinno jednoznacznie wyjaśniać ewentualne wątpliwości mogące pojawić się w związku z ujęciem w jednym (tym samym) zdaniu owej „Informacji” dwóch różnych kategorii wpłat na rzecz partii politycznej dokonywanych przez osoby fizyczne - składek członkowskich i darowizn, odmiennie traktowanych przez ustawę (art. 26a dotyczy tylko składek członkowskich). Dla oceny bezzasadności skargi nie było konieczne udzielanie przez Sąd Najwyższy odpowiedzi na zawarte w skardze pytanie retoryczne skarżącej: czy przepis art. 24 ust. 8 ustawy oznacza, że wpłat z tytułu darowizn nie można przyjmować do kasy partii, a jeżeli można, to jaki jest termin przekazania ich na rachunek bankowy, skoro wpłaty z tytułu darowizn dokonane w różnych miesiącach 2004 r. w łącznej kwocie 1.970,00 zł do chwili złożenia przez partię sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych w ogóle nie trafiły na rachunek bankowy skarżącej.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy partia polityczna stawia sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Oznacza to, że utworzenie partii politycznej jest doniosłym aktem publicznoprawnym, wymagającym nie tylko woli uczestniczenia w życiu publicznym, lecz również posiadania minimum wiedzy o obowiązujących w nim regulacjach prawnych i rygorystycznego ich przestrzegania.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, stosownie do art. 34b ust. 2 i ust. 3 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 38b tejże ustawy oraz w związku z art. 516 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

=====