

Postanowienie z dnia 18 listopada 2010 r.

III SW 390/10

Praktyka polegająca na finansowaniu przez osoby fizyczne zakupów na rzecz partii politycznej lub regulowaniu jej długów pieniężnych, także w drobnych sprawach związanych ze zwykłą działalnością partii politycznej, nie stanowi usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii (wartości niepieniężnych) nawet, gdy później zwraca ona tym osobom wydatkowane kwoty pieniężne.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Bogusław Cudowski, Zbigniew Hajn, Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar, Jolanta Strusińska-Żukowska.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 listopada 2010 r. sprawy ze skargi partii politycznej Zieloni 2004 na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2010 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego,

o d d a l i ł skargę.

U z a s a d n i e

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 7 września 2010 r. odrzuciła sprawozdanie partii Zieloni 2004 o źródłach pozyskania środków finansowych z powodu naruszenia art. 24 ust. 7 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Komisja ta na podstawie historii rachunku bankowego ustaliła, że osoby fizyczne, dokonując zakupów na rzecz partii, płaciły za nie z własnych środków finansowych oraz z własnych środków finansowych regulowały za partię zobowiązania, które partia miała wobec podmiotów wystawiających faktury dotyczące jej wydatków. Następnie partia z własnych środków finansowych, znajdujących się na jej rachunku bieżącym, zwracała przelewem na rachunki osób, które wcześniej dokonały opłat za partię, zapłacone kwoty. W okresie sprawozdawczym z rachunku bieżącego partii dokonano kilkunastu takich zwrotów na łączną kwotę 3.512,75 zł. Dokonywanie zakupów i regu-

lowanie przez osoby fizyczne z własnych środków zobowiązań partii jest równoznaczne z udzielaniem partii pożyczek, co narusza art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym partia może zaciągać jedynie kredyty bankowe. Sąd Najwyższy wcześniej stwierdził (w postanowieniu z 25 września 2009 r., III SW 47/09), że taka forma dokonywania płatności jest swoistym kredytowaniem działalności partii. Stanowi to przesłankę do odrzucenia sprawozdania na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4 ustawy.

W skardze partia Zieloni 2004 wyjaśniła, że zakwestionowane operacje dotyczą najczęściej zwrotu kosztów podróży, a w dalszej kolejności kosztów wysyłki paczek pocztowych czy zakupu materiałów na akcje i happeningi. Brak było możliwości wypłacenia zaliczki podczas wyborów, gdy struktury terenowe powiększają się, a praca codzienna dynamizuje na tyle, iż nie sposób wypłacać zaliczek. Istniała tylko jedna kasa prowadzona przez Skarbnika Krajowego. Niemożliwe było więc wypłacanie zaliczek „na odległość” w sytuacji, kiedy jest tylko kilka godzin lub jeden dzień na przekazanie zaliczki. W zaistniałych sytuacjach nie dochodzi do przysporzenia majątkowego, gdyż nie dochodzi do przejścia na partię własności środków finansowych stanowiących własność członków partii, którzy uzyskali zwroty poniesionych kosztów. Jest to nieodpłatne świadczenie usług, na co pozwala art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych. Usługa ta polega na nieodpłatnym udostępnieniu partii politycznej kwoty środków pieniężnych przez członków partii. Usługi świadczone nieodpłatnie na rzecz partii przewidziane są w sprawozdaniu a ustawa o partiach politycznych nie określa czym jest nieodpłatne świadczenie usług - można więc posługiwać się Kodeksem cywilnym (art. 750 k.c., art. 353 § 1 k.c.). Tak więc w przypadkach wymienionych w uchwale PKW dochodzi do finansowania partii politycznej poprzez nieodpłatne świadczenie usług na rzecz partii. Wartość tych usług to kwota odsetek od udostępnionego partii krótkoterminowego kapitału (tj. od poniesienia kosztu do zwrotu wydatkowanych środków). Jednak ich niewykazanie w sprawozdaniu (pozycja III, pkt 4) nie spełnia żadnej z przesłanek do odrzucenia sprawozdania finansowego, a jedynie do wskazania uchybień. Wszystkie osoby świadczące nieodpłatnie usługi na rzecz partii w formie krótkoterminowego udostępnienia kapitału są polskimi obywatelami posiadającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie RP, a wartość tych usług mieści się w limitach narzuconych przez ustawę (art. 25).

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła pogląd, że uznanie działań opisanych w uchwale za prowadzące do odrzucenia sprawozdania

finansowego jest wyrazem bardzo restrykcyjnego stanowiska. Należałoby bowiem stwierdzić, że działania te, powszechne w codziennej praktyce podmiotów gospodujących środkami finansowymi, dotyczące drobnych spraw życia codziennego, naruszają zasady jawności finansowania partii politycznych, godzą w przejrzystość i jasność dokonanych przez partię operacji lub oznaczają przysporzenie majątku pochodzącego ze źródeł zabronionych. Jawność i przejrzystość finansowania partii politycznej wydaje się nie doznawać uszczerbku wskutek analizowanych działań. Zwrot środków jest udokumentowany przelewami na rachunkach bankowych. Wartość przysporzeń może być oszacowana na kwotę odsetek od środków wydatkowanych przez partię z odroczeniem o czas, który upłynął do zwrócenia przez partię zaangażowanych środków. Wydatkowane kwoty są drobne, stąd wartość domniemanego przysporzenia majątkowego partii można oszacować na ułamki groszy (o ile środki, z których dokonano zwrotów, gromadzone były na oprocentowanym rachunku bankowym). Źródłem przysporzenia jest majątek osób, które zgodnie z art. 25 ustawy o partiach politycznych mogą przekazywać partii środki finansowe i niepieniężne. Wskazana w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 września 2009 r., III SW 47/09 *ratio legis* uzasadnia stwierdzenie, iż działania partii pozostając w formalnej sprzeczności z art. 24 ust. 7 ustawy, nie naruszają fundamentalnych zasad pozyskiwania środków przez partie polityczne. Wobec rozbieżności pomiędzy literalnym stosowaniem art. 24 ust. 7 ustawy a tymi zasadami, kwestia działań podobnych do opisanych powinna zostać uregulowana ustawowo, aby uwolnić partie od ryzyka związanego z podejmowaniem działań, których legalność oceniana jest w drodze wykładni przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Punkt wyjścia w ocenie skargi stanowi podana w uchwale podstawa prawna odrzucenia sprawozdania. Jest nią przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, zgodnie z którym Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania przez partię polityczną środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych. Jest to odrębna podstawa odrzucenia sprawozdania od określonej w art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy, czyli od przypadku przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem art. 25 ust. 4a ustawy. Wśród źródeł pozyskania przez partię środków finansowych są zatem środki

pieniężne i wartości niepieniężne. To rozróżnienie ma podstawowe znaczenie, gdyż cała argumentacja skargi i przychylne nawet dla niej stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej wyrażone w odpowiedzi na skargę, dotyczą wartości niepieniężnych, a ściślej usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii.

Podstawa prawna wymagająca odrzucenia sprawozdania w przypadku „przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych” z art. 38a ust. 2 pkt 4 sprowadza istotę sprawy do oceny czy opisane w uchwale oraz w skardze niesporne zdarzenia prawidłowo zostały zakwalifikowane jako przyjmowanie lub pozyskiwanie przez partię środków finansowych ze źródeł niedozwolonych. Odpowiedź wymaga więc wskazania, które źródła przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych są dozwolone (*a contrario* do niedozwolone). Zostały one określone w art. 24 ustawy. Są nimi składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1). 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). 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. Wskazane w decyzji oraz w skardze operacje polegały na takim korzystaniu przez partię ze środków pieniężnych osób, które regulowały jej należności. W istocie dochodziło w tej formie do swoistego kredytowania działalności partii i zajmując takie stanowisko obecny skład zgadza się z uchwałą Sądu Najwyższego z 25 września 2009 r., III SW 47/09. To, że partia później zwracała tym osobom zapłacone kwoty nie zmienia oceny, że kredytowały one skarżącą partię, co było niedozwolone, gdyż stanowiło naruszenie art. 24 ust. 7 ustawy. Jedyłą sytuacją, w której partia dysponuje środkami pieniężnymi, których nie ma w kasie, to środki z kredytu bankowego.

Argument skargi, że nie ma przysporzenia majątkowego po stronie partii, gdyż nie dochodzi do przejścia na partię własności środków finansowych stanowiących własność członków partii, którzy uzyskali zwroty, traci na znaczeniu, gdyż naruszenie ustawy występuje również poprzez korzystanie z środków pieniężnych innych osób, w tym członków partii, tak jak ze środków z kredytu bankowego.

W aspekcie zarzutów skargi należy stwierdzić, iż nieuprawnione jest kwalifikowanie opisanych sytuacji jako usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii. Pojęcie „usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii” istnieje tylko we wzorze sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, stanowiącym załącznik do rozporządzenia z 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. Nr 33, poz. 269). Pojęcie takie nie występuje w ustawie o partiach politycznych. Poszukiwanie desygnatów tego pojęcia należałoby w ogóle rozpocząć od pytania czy delegacja określona w ustawie (art. 38 ust. 2 i 3a) stanowiła uprawnioną podstawę prawną do wprowadzenia takiego źródła pozyskania przez partię środków finansowych. O ile bowiem darowizny rzeczowe, spadki, zapisy mają wyraźne umocowanie w ustawie (art. 24 ust. 1), to usługi świadczone nieodpłatnie na rzecz partii nie są w niej wymienione jako odrębne źródło finansowania partii politycznych (art. 24). Rozstrzygnięcie tej kwestii nie wymaga jednak jednoznacznego stanowiska, gdyż usługi świadczone nieodpłatnie na rzecz partii rozporządzenie, a ściślej wzór sprawozdania, ujmuje wśród tzw. wartości niepieniężnych (pkt III ppkt 4 wzoru). Rodzajowo i zakresowo zatem czym innym niż wartości niepieniężne są środki pieniężne partii, w tym udzielone jej kredyty bankowe.

Powstaje zatem pytanie czy uzyskiwana przez partię wartość niepieniężna może polegać na korzystaniu ze środków pieniężnych nawet jej członków. Nie jest to sytuacja prawnie obojętna ze względu na regulację z art. 24 ust. 7. Dozwolony jest tylko kredyt bankowy. Odpowiedź jest zatem negatywna, gdyż osoby, które płacą długi pieniężne partii politycznej lub regulują jej należności w istocie finansują ją przez kredytowanie. Jeżeli więc takie zachowanie mieści się w pozyskiwaniu środków pieniężnych przez partię polityczną, to tym samym niemożliwe jest jednoczesne kwalifikowanie takich działań jako usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii politycznej. Jest to sytuacja, w której partia korzysta ze środków pieniężnych osoby regulującej jej zobowiązania. Sprzeczna jest zatem z zakazem kredytowania partii innym niż na podstawie kredytu bankowego uzyskanego na cele statutowe.

Jasna i czytelna jest reguła - w świetle konstytucyjnej zasady, że finansowanie partii politycznych jest jawne (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP) oraz rozwiązań przyjętych w ustawie - iż partie polityczne mają bezwzględny obowiązek regulowania zobowiązań z ich majątku. W przeciwnym razie dochodzi do jej naruszenia. Traci więc na znaczeniu argumentacja, że regulowanie długów pieniężnych partii nie stanowiło naruszenia ustawy. Upatrywanie takiego twierdzenia w przepisie art. 25 ust. 4a

ustawy nie jest uprawnione, gdyż znaczenie zawartej w nim regulacji jest inne niż zakładane przez skarżącą. Otóż ma ona tylko charakter zakresowy (techniczny), a nie merytoryczny, gdyż przedmiotem tej regulacji - stosowanej odpowiednio do wartości niepieniężnych - są tylko przepisy o podmiotowym finansowaniu partii przez osoby fizyczne oraz o ograniczeniu zakresu finansowania do określonej wysokości. Można więc powiedzieć, że regulacja z art. 25 ust. 4a w ogóle nie zajmuje się definiowaniem wartości niepieniężnych, w tym usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii.

Niezależnie od powyższego stanowiska, proponowane w skardze i aprobowane przez Państwową Komisję Wyborczą w odpowiedzi na skargę rozwiązanie, wcale nie pozostaje bez mankamentów. Zasadniczy mankament wynika z tego, że gwarancją prawidłowości funkcjonowania zakładanego rozwiązania byłyby tylko okoliczności faktyczne, czyli działanie w dobrej wierze i w zaufaniu, że wszystkie operacje będą miały odbicie w rachunkowości i na rachunkach bankowych, co jest założeniem idealistycznym, gdyż dobra wiara i zaufanie nie sprawdzają się często na gruncie cywilnych stosunków prawnych, tu zaś mamy prawo publiczne z niemałą i ścisłą regulacją prawodawcy. Wszak proponowany model nie sprawdzi się, gdy partia nie ureguluje należności z braku środków lub z braku woli albo gdy ureguluje je tylko w części. „Transakcja” może zostać też zwarta z „preferencyjnym” jej traktowaniem. Proponowane rozwiązanie wymagałoby szeregu zastrzeżeń i ograniczeń w odniesieniu do wartości zobowiązań (bowiem określa się je tylko jako „drobne”), okresu rozliczeniowego (bezwzględnie przestrzegane) oraz sankcji. Ta zaś byłaby warunkowa i oznaczałaby, że partia traci dobrodziejstwo korzystania z takich „usług” niejako *ex post* wobec niespełnienia założonych warunków (ograniczeń). Rodziłoby się też pytanie, kiedy partia powinna ujmować operację w swej rachunkowości, czy dopiero po zwrocie zapłaconej kwoty czy wcześniej. Innymi, słowy mechanizm kontroli nie może zależeć od zachowań faktycznych, bo nie zawsze musi im towarzyszyć dobra wola i działanie w dobrej wierze. Partia może nie mieć środków na zwrot rachunków. Nie można też wykluczyć, że założenie dobrej wiary czy zaufania nie sprawdzi się, gdy partia nie ujawni zakupu na rachunku albo zaksięguje go po okresie sprawozdania. Wszystko to pokazuje, że proponowane rozwiązanie stałoby w kolizji ze źródłami pozyskiwania środków finansowych określonymi w ustawie i reżimem ich kontrolowania. Mechanizm finansowania partii politycznej jest określony w ustawie i nie może być zależny od kontroli, bo ta w indywidualnym przypadku może wypaść dobrze. Nie

wystarcza więc aprobata dla określonego „idealnego modelu”, który może być zawodny, lecz chodzi o sprawdzenie czy ma on oparcie w ustawie. Odpowiedź jest tu negatywna i nie można mówić o luce prawnej. Obecna regulacja prawna nie pozwala na uznanie skargi za zasadną. Odmienne racje wyrażone przez Państwową Komisję Wyborczą może rozważyć tylko prawodawca. Czym innym są przepisy o podróżach służbowych albo o zaliczkach udzielanych pracownikom, gdyż mają oparcie w szczególnych regulacjach prawnych, co stawia je poza spornym w tej sprawie problemem finansowania partii.

Zważając na powyższe uprawnione jest stwierdzenie, że praktyka polegająca na dokonywaniu przez osoby fizyczne z ich środków pieniężnych zakupów na rzecz partii politycznej lub regulowaniu jej długów pieniężnych, nawet w drobnych sprawach związanych ze zwykłą działalnością partii politycznej, nie stanowi usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii (wartości niepieniężnych), nawet gdy partia później zwraca tym osobom wyłożone wcześniej kwoty pieniężne.

Z tych motywów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====