

Postanowienie z dnia 12 października 2011 r.

III SW 9/11

Udział partii w wyborach wymaga utworzenia Funduszu Wyborczego już od momentu podjęcia przez komitet wyborczy czynności związanych z pierwszą fazą kampanii wyborczej, prowadzącą do zarejestrowania list kandydatów.

Przewodniczący SSN Jolanta Strusińska-Żukowska, Sędziowie SN: Bogusław Cudowski, Zbigniew Hajn, Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Zbigniew Myszkowski, Romualda Spyt (uzasadnienie).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2011 r. sprawy ze skargi partii politycznej Narodowego Odrodzenia Polski na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 sierpnia 2011 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

Uchwałą z dnia 8 sierpnia 2011 r. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924), postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r. z powodu niezłożenia sprawozdania finansowego przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r., co - wobec braku wiarygodnych wyjaśnień Partii w tej sprawie - uniemożliwiło stwierdzenie, że udział Partii w tych wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego.

W uzasadnieniu powyższej uchwały Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w okresie sprawozdawczym Partia nie posiadała rachunku bankowego. Nie posiadała w 2010 r. Funduszu Wyborczego. Partia utworzyła Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r., zgłaszając 139 kandydatów do sejmików 6 województw oraz 1 kandydata do rady gminy. Pełnomocnik finansowy Komitetu nie złożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego Komitetu o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu z wyborów samorządowych w 2010 r.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 38a ust. 1 w związku z art. 34a ust. 2 ustawy o partiach politycznych, zwróciła się do Partii o udzielenie wyjaśnień, z jakich środków został sfinansowany udział Narodowego Odrodzenia Polski w wyborach samorządowych. W odpowiedzi prezes Partii poinformował, że „Narodowe Odrodzenie Polski nie prowadziło kampanii, która, wymagałaby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. W związku z powyższym złożone sprawozdanie finansowe w pełni oddaje stan faktyczny”.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, nieutworzenie przez Partię Funduszu Wyborczego, pomimo uczestnictwa w wyborach, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o partiach politycznych, ponieważ uniemożliwia sfinansowanie udziału partii w wyborach w sposób zgodny z prawem. Niezłożenie przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski sprawozdania finansowego uniemożliwia stwierdzenie, że finansowanie udziału partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski w wyborach było zgodne z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych oraz z art. 83c ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.; dalej również jako: „Ordynacja wyborcza”).

Ustosunkowując się do wyjaśnień Partii dotyczących finansowania jej udziału w wyborach organów jednostek samorządowych, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski dokonania czynności wymagających poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu. Wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób

zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, ponieważ nie został on utworzony. Gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o partiach politycznych, które zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy powoduje odrzucenie sprawozdania finansowego partii.

Narodowe Odrodzenie Polski złożyło skargę na powyższe postanowienie, zarzucając obrazę prawa materialnego przez uznanie, że: „na skarżącej spoczywał obowiązek samodzielnego przygotowania sprawozdania wyborczego, pomimo tego, że ustawa stanowi inaczej” oraz że „partia polityczna nie może działać w okresie wyborczym a jej członkowie nie mogą być aktywnymi działaczami partyjnymi, pomimo że ustawa ograniczeń takich nie nakłada”. Powołało się także na: obrazę przepisów postępowania - „przez nieprzedstawienie żadnych dowodów na uzasadnienie zarzutów i podjęcie zaskarżonej uchwały w oparciu o sprzeczne z logiką i zdrowym rozsądkiem konfabulacje” oraz błąd w ustaleniach faktycznych, który miał wpływ na orzeczenie polegający na uznaniu, że „NOP złożyło niebudzące wątpliwości sprawozdanie, a jednocześnie go nie złożyło”.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że w trakcie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych w 2010 r. nie prowadziła dodatkowej działalności związanej z tą kampanią (drukowanie ulotek wyborczych, plakatów, reklamy w mediach), która wymagałyby tworzenia Funduszu Wyborczego, gromadzenia środków i wydatkowania ich na udział Partii w wyborach samorządowych. Taka sytuacja została ujęta w przedstawionym przez skarżącą Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdaniu z pozyskiwania środków finansowych w 2010 r. Natomiast sam udział partii w wyborach nie zamyka możliwości innych form jej działalności. Członkowie partii pracujący społecznie przy wyborach „nie generują kosztów wyborczych. Przykładowo (z czego PKW czyni zarzut) przekazanie pełnomocnictwa Komitetu Wyborczego dla działacza X rejestrującego listy wyborcze następuje nie w drodze specjalnych wysyłek „w teren”, ale w trakcie regularnych, rutynowych spotkań partyjnych, prowadzonych bez względu na to czy jest to czas wyborczy, czy też nie”. Jedynym ustawowym wyznacznikiem oceny finansowej działalności komitetu wyborczego jest raport biegłego rewidenta wyznaczonego przez Państwową Komisję Wyborczą, którego Komisja nie powołała.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi. Podtrzymując swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale, wskazała,

że udział partii politycznej w wyborach powoduje konieczność oddzielenia „regularnych, rutynowych spotkań partyjnych” i innych form statutowej działalności partii od działań związanych z udziałem w wyborach. Wymagają tego zasady finansowania kampanii wyborczej, a w szczególności art. 82 ust. 1 Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym wydatki komitetów wyborczych ponoszone w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Do wydatków tych należą nie tylko koszty ponoszone na prowadzenie agitacji wyborczej, lecz także koszty związane z wykonywaniem przez pełnomocnika wyborczego czynności wyborczych, w tym między innymi zgłaszaniem list kandydatów na radnych. Stanowią one koszty udziału partii w wyborach i mogą być finansowane wyłącznie w sposób określony w art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o partiach politycznych oraz w przepisach Ordynacji wyborczej, dotyczących zasad finansowania kampanii wyborczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie Narodowego Odrodzenia Polski na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Powołany został zatem przepis zobowiązujący Komisję do odrzucenia sprawozdania z uwagi na gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego. Uzasadniając swoje stanowisko (w sentencji postanowienia), Komisja stwierdziła, że odrzucenie sprawozdania następuje z powodu niezłożenia sprawozdania finansowego przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, co - wobec braku wyjaśnień Partii w tej sprawie - uniemożliwiało stwierdzenie, że udział Partii w tych wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego. Gdyby zatrzymać się na tym etapie przytoczonych motywów i odczytując je wprost, można by uznać, że istnieje dysonans między podstawą prawną rozstrzygnięcia a jego uzasadnieniem, bowiem nie wyartykułowano ustawowej przesłanki odrzucenia sprawozdania. Nie jest nią bowiem ani niezłożenie sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy, ani nieutworzenie Funduszu Wyborczego, ani też niemożność weryfikacji sposobu gromadzenia i wydatkowania środków na kampanię wyborczą. Jednakże należy mieć na uwadze, że brak możliwości skontrolowania sposobu finansowania kampanii wyborczej przez partię polityczną - z uwagi na nie-

sporządzenie sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy i nieutworzenie przez partię Funduszu Wyborczego, w połączeniu z ustaleniem, że kampania była prowadzona i wymagała poniesienia wydatków - może prowadzić do wniosku, że naruszony został art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, skoro środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii (art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej). Taka też konkluzja wnika z uzasadnienia postanowienia, w którym stwierdza się, że „Państwowa Komisja Wyborcza nie mogła uznać za wiarygodne wyjaśnień Partii, dotyczących finansowania jej udziału w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r. Już samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski dokonania czynności wymagających poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu. Wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, ponieważ partia nie utworzyła Funduszu Wyborczego”. Taka zaś przyczyna - ponoszenie wydatków na kampanię wyborczą z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych - wypełnia hipotezę art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych i uzasadnia odrzucenie sprawozdania finansowego.

Wskazać należy, że sprawozdanie finansowe odrzucone na podstawie zaskarżonego postanowienia ma swoją podstawę prawną w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Jest sprawozdaniem partii politycznej, składanym według wzoru wynikającego z treści załącznika do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. Nr 33, poz. 267). Sprawozdanie to składa się z dwóch części, pierwszej, dotyczącej źródła pozyskania środków przez partię polityczną (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) oraz drugiej, dotyczącej wpływów i wydatków Funduszu Wyborczego. Natomiast zarzut Państwowej Komisji Wyborczej - niezłożenia sprawozdania - dotyczy innego sprawozdania, a mianowicie sprawozdania Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, do którego sporządzenia był on zobowiązany na podstawie art. 84 ust. 2 Ordynacji wyborczej. W tym zaś przypadku ta ostatnio przywołana ustawa nie formułuje wymagania sporządzenia opinii i raportu biegłego rew-

denta wyznaczonego przez Państwową Komisję Wyborczą, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do sprawozdania finansowego partii na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy o partiach politycznych.

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych - partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. „Udział partii w wyborach” obejmuje także prowadzenie kampanii wyborczej wedle reguł w tym przypadku wynikających z Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W polskim prawie wyborczym brak jest legalnej definicji kampanii wyborczej. W doktrynie prawa przyjmuje się, że kampania wyborcza to zorganizowany zespół działań i prac określonych co do formy i czasu trwania w Ordynacji wyborczej, zmierzających do uzyskania jak najlepszego wyniku w wyborach. Rozpoczyna się ona z dniem ogłoszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów (art. 65 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Partie polityczne, organizacje i wyborcy oraz komitety wyborcze mogą wykonywać czynności określone w ustawie od tego właśnie dnia. Czynności podjęte przed tym terminem są nieważne (art. 65 ust. 1a Ordynacji wyborczej). Od kampanii wyborczej odróżnić należy agitację wyborczą, która stanowi część składową kampanii wyborczej. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) definiowano ją jako skoordynowane działanie mające na celu wybranie określonego kandydata na dany urząd. W Kodeksie wyborczym zawarto legalną definicję agitacji wyborczej (art. 105 § 1). Stosownie do niej, agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. W pojęciu kampanii wyborczej mieszczą się zatem wszystkie określone Ordynacją wyborczą czynności komitetów wyborczych, podjęte od dnia jej rozpoczęcia, mające na celu, po pierwsze, wyłonienie kandydatów do organów samorządu terytorialnego, po drugie, mające charakter agitacji wyborczej na rzecz zarejestrowanych na listach wyborczych kandydatów. Zbieranie podpisów pod listami poparcia a następnie zgłaszanie list kandydatów do komisji wyborczych stanowi więc element kampanii wyborczej. Wydatki partii politycznej związane z finansowaniem jej udziału w wyborach do organów samorządu terytorialnego - od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej - mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wy-

borczego (art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), w konsekwencji zatem środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii (art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej). Wynika z tego jednoznacznie, że wszystkie wydatki związane z kampanią wyborczą partii (także z tą jej fazą, która polega na zbieraniu podpisów na listach poparcia dla kandydatów oraz rejestrowaniu list kandydatów) muszą być finansowane przez nią z jej Funduszu Wyborczego.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski zgłosił 139 kandydatów do sejmików 6 województw oraz 1 kandydata do rady gminy. Stwierdziła, że samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego dokonania czynności pociągających za sobą koszty związane ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dalekich odległościach od siedziby Komitetu. W konsekwencji uznała, że wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Przedstawione ustalenia faktyczne o gromadzeniu i wydatkowaniu środków z pominięciem Funduszu Wyborczego są zatem oparte na domniemaniu faktycznym. Należy wobec tego ocenić, czy istniały wystarczające podstawy do konstruowania domniemania o takiej treści. Przy analizie tej można odwołać się do utrwalonych poglądów dotyczących stosowania domniemań faktycznych w postępowaniu cywilnym. Zgodnie z art. 231 k.p.c. można uznać za ustalone fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). Domniemanie faktyczne z istoty polega na stwierdzeniu określonego prawdopodobieństwa zaistnienia faktu (por. wyrok z dnia 5 lipca 1967 r., I PR 174/67, OSNCP 1968 nr 2, poz. 26). Stopień prawdopodobieństwa zaistnienia faktu będącego skutkiem domniemania jest tak duży, jak duży jest stopień prawdopodobieństwa, że nie zachodziły okoliczności wykluczające zaistnienie tego faktu (uzasadnienie wyroku z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 79/99, OSNAPiUS 2000 nr 19, poz. 733). Domniemane ustalenie musi logicznie wynikać z prawidłowo ustalonych faktów stanowiących jego przesłanki (wyrok z dnia 22 stycznia 1998 r., II UKN 465/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 24; wyrok z dnia 22 lipca 1998 r., I PKN 223/98, OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 509). Ustalenie, że Narodowe Odrodzenie Polski pro-

wadziło kampanię wyborczą, wynika z zarejestrowania list kandydatów. Ta okoliczność w połączeniu z ustaleniem, że nie został utworzony Fundusz Wyborczy stanowi dostateczną podstawę do skonstruowania domniemania faktycznego, że wydatki na kampanię ponoszone były z pominięciem Funduszu. Domniemanie to nie zostało obalone ani w toku postępowania przed Państwową Komisją Wyborczą, ani też w skardze nie powołano dowodów, które mogłyby wzruszyć taki sposób wnioskowania. Informacja udzielona Państwowej Komisji Wyborczej ograniczyła się do złożenia oświadczenia, że „Narodowe Odrodzenie Polski nie prowadziło kampanii, która, wymagałaby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. W związku z powyższym złożone sprawozdanie finansowe w pełni oddaje stan faktyczny” - bez wyjaśnienia zaprezentowanego stanowiska. Argumentacja zawarta w skardze, że członkowie partii - pracujący przy wyborach społecznie w ramach ich działalności statutowej - „nie generują kosztów wyborczych” nie jest wystarczająca. O ile można się zgodzić z twierdzeniem, że sama praca członków partii świadczona w procesie zbierania podpisów i zgłaszania list kandydatów może być świadczona społecznie (bez wynagrodzenia), to już ponoszenie przez nich wydatków związanych z tymi czynnościami (np. na paliwo, bilety) stanowi finansowanie kampanii wyborczej partii z pominięciem Funduszu Wyborczego. Pokrywanie przez osoby fizyczne (członków partii) z ich środków pieniężnych nawet niewielkich wydatków związanych z kampanią wyborczą nie stanowi usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii (wartości niepieniężnych). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10. Stwierdzono w nich, że „praktyka polegająca na dokonywaniu przez osoby fizyczne z ich środków pieniężnych zakupów na rzecz partii politycznej (...), nawet w drobnych sprawach związanych ze zwykłą działalnością partii politycznej, nie stanowi usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii (wartości niepieniężnych).

Nieprzekonujące jest również twierdzenie, że wykonywanie czynności członków Komitetu Wyborczego odbywało się przy okazji „regularnych, rutynowych spotkań partyjnych”. O ile wyjaśnienie, że przekazanie pełnomocnictwa Komitetu Wyborczego Polskiego Odrodzenia Narodowego działaczowi tej Partii, rejestrującemu listy kandydatów, odbyło się przy okazji takiego spotkania, jest do przyjęcia, to trudno wyobrazić sobie, że takie „regularne, rutynowe spotkania partyjne” miały miejsce w każdym dniu i w każdym miejscu zbierania podpisów pod listami poparcia kandydatów w terenie oraz przy zgłaszaniu przez pełnomocnika Komitetu Wyborczego tych list we

wszystkich komisjach wyborczych (skarżący nie twierdzi, że zgłoszenia dokonywane były za pośrednictwem poczty). Nie sposób zatem uznać, że wydatki ponoszone przez członków partii na przejazdy podczas dokonywania tych czynności były związane wyłącznie z wykonywaniem statutowych obowiązków partyjnych.

Natomiast wyjaśnienie, że „Narodowe Odrodzenie Polski w trakcie kampanii wyborczej nie prowadziło dodatkowej działalności (drukowanie ulotek wyborczych, plakatów, reklamy w mediach), która wymagałyby tworzenia Funduszu Wyborczego, gromadzenia środków i wydatkowania ich na udział Partii w wyborach samorządowych”, nie uwzględnia tego, że utworzenia tego Funduszu wymaga sam udział partii w wyborach już od momentu podjęcia przez komitet wyborczy czynności związanych z pierwszą fazą kampanii wyborczej polegającą na czynnościach prowadzących do zarejestrowania list kandydatów, jeśli są z tym związane koszty.

W konkluzji, odrzucenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych okazało się uzasadnione. Stąd też Sąd Najwyższy postanowił o oddaleniu skargi.

=====