

**Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 26 czerwca 2003 r.  
III SW 44/03**

**Stosownie do art. 85c ust. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.) dopuszczalne jest przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej wartości niepieniężnych, mimo braku możliwości pozyskiwania i wydatkowania ich poprzez rachunek bankowy funduszu wyborczego. Zasady ustalania ich wartości reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie zasad rachunkowości komitetów wyborczych (Dz.U. Nr 134, poz. 1126).**

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Andrzej Kijowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Herbert Szurgacz, Maria Tyszel (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 26 czerwca 2003 r., skargi Komitetu Wyborczego „Platforma Obywatelska R P” na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 maja 2003 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego

p o s t a n o w i ł:

u z n a ć skargę pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej za zasadną.

**U z a s a d n i e n i e**

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 5 maja 2003 r., podjętą na podstawie art. 84a ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602

ze zm.) w związku z art. 2 ust. 2 i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 2000 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 127 ze zm.) postanowiła odrzucić łączne sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego, uczestniczącego w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r. oraz w ponownym głosowaniu w dniu 10 listopada 2002 r. W uzasadnieniu swej uchwały Państwowa Komisja Wyborcza, zwana dalej PKW, wskazała, że: „Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej uzyskał przychody w kwocie 3.113.762,36 zł, w tym 3.109.279,31 zł przekazane, zgodnie z art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej, z rachunku bankowego Funduszu Wyborczego Platformy Obywatelskiej i 97,92 zł pochodzące z odsetek od środków zgromadzonych na rachunku. Środki finansowe były przelewane w ratach z rachunku Funduszu Wyborczego na rachunek Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska w okresie od 18 września do 9 listopada 2002 r., co znajduje potwierdzenie w załączonej do sprawozdania historii rachunku bankowego. Do przychodów Komitetu Wyborczego wliczono też wartość pozyskanych od osób fizycznych darowizn niepieniężnych i usług świadczonych nieodpłatnie w wysokości 4.385,15 zł, co stanowi naruszenie art. 83c ust 1 i 5 Ordynacji wyborczej, bowiem komitet wyborczy partii politycznej może pozyskiwać środki finansowe wyłącznie z Funduszu Wyborczego partii. Darowizny rzeczowe (banery reklamowe i płyty wiórowe) oraz usługi świadczone nieodpłatnie takie, jak: bezpłatne użyczenie drukarki laserowej, komputera, kserokopiarki, udostępnienie części mieszkania do wykonywania czynności związanych z rozliczeniami finansowymi kampanii wyborczej (pod trzema adresami), nie powinny być przyjęte przez Komitet Wyborczy. Jedynie wartości świadczonych nieodpłatnie usług polegających na naklejaniu plakatów i dystrybucji ulotek przez osoby fizyczne, w świetle art. 84 ust. 5, nie podlegają wliczeniu do przychodów Komitetu Wyborczego. W ogólnej wartości pozyskanych darowizn i usług niepieniężnych, usługi związane z dystrybucją materiałów wyborczych wyceniono na 800,00 zł. W związku z tym, wartość przyjętych z naruszeniem przepisów Ordynacji wyborczej darowizn i usług wynosi 3.585,15 zł. Na podstawie art. 84a ust. 1 pkt 3 lit. d Ordynacji wyborczej, stwierdzone przez Państwową Komisję Wyborczą naruszenie art. 83c ust. 1 i

5 Ordynacji powoduje odrzucenie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej”.

Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, zaskarżył do Sądu Najwyższego tę uchwałę i zarzucając jej naruszenie prawa materialnego przez błędną interpretację i zastosowanie Ordynacji, wniósł o uznanie skargi za zasadną. W jej uzasadnieniu podniósł, że niesłuszny jest pogląd Państwowej Komisji, iż komitet wyborczy partii politycznej nie może przyjmować wartości niepieniężnych. Zdaniem skarżącego Ordynacja wprowadza wyraźny i konsekwentny podział na środki finansowe i wartości niepieniężne jako źródła przychodów komitetów wyborczych (art. 83 b), z czym wiąże się odmienny reżim prawny dla gospodarowania nimi. Bezpośrednie stosowanie ograniczenia z art. 83 c ust. 1 Ordynacji, iż środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego partii, do wartości niepieniężnych na podstawie art. 83 c ust. 5, prowadziłoby do niemożliwości korzystania z darowizn niepieniężnych przez komitet wyborczy partii politycznej, a przy uwzględnieniu, że ograniczenia tego ustawa nie przewiduje w stosunku do komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców, wykładnia dokonana przez PKW doprowadziłaby do nierównego traktowania podmiotów biorących udział w wyborach. Skarżący podniósł, że odpowiednie stosowanie art. 83 c ust. 1 do wartości niepieniężnych, nie może doprowadzić do zakazu pozyskiwania tych wartości, taki wniosek uzasadniałaby tylko wykładnia a contrario. Pełnomocnik podniósł ponadto, że w wypadku przyjęcia twierdzenia o naruszeniu Ordynacji wyborczej, należy zauważyć, iż uchybienia dotyczą tylko 0,1 ogólnych przychodów Komitetu. Z uwagi na znikomość zakwestionowanej sumy decyzja o odrzuceniu całego, łącznego sprawozdania Komitetu Wyborczego jest zbyt rygorystyczna. W skardze podniesiono również, że duża skrupulatność wykazywana przy prowadzeniu gospodarki finansowej, dowodzi dobrej wiary Komitetu, a zaskarżona uchwała jest zbyt restrykcyjna i niezgodna z duchem Ordynacji.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale. Podniosła, że biorąc za podstawę art. 83 c ust. 1 Ordynacji wyborczej, należy stwierdzić, że finansowanie komitetu wyborczego partii politycznej jest dopuszczalne wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii tworzonego na podstawie ustawy o partiach politycznych, a zatem pozyskiwanie wartości innych niż pieniężnych jest wykluczone.

Rozpoznając skargę Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Zasady finansowania kampanii wyborczej w wyborach samorządowych określa ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.), zwana dalej Ordynacją. W jej art. 83 c ustawodawca wskazał źródła pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze, które wykonują czynności wyborcze w imieniu partii politycznych, organizacji i wyborców. Z uwagi na podniesiony w skardze zarzut błędnej wykładni tego przepisu, celowym jest jego przytoczenie. Przepis ten stanowi, że: „Środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 70, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802)”. Przepisy art. 83 c ust. 2, 3 i 4 Ordynacji, określają źródła pozyskiwania tych środków przez koalicyjne komitety wyborcze oraz komitety wyborcze organizacji i komitety wyborcze wyborców, przy czym dla tych dwóch ostatnich komitetów wprowadzają dodatkowe warunki, zbieżne z art. 25 wymienionej wyżej ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r., ograniczającym partie polityczne w pozyskiwaniu przychodów. Stosownie do art. 25 ust. 3 ustawy o partiach politycznych ograniczenia przewidziane w ust. 1 i 2 stosuje się „odpowiednio do wartości niepieniężnych”. Także w ust. 5 art. 83 c Ordynacji ustawodawca zastrzegł, że wynikające z jego ust. 1 - 4 ograniczenia w pozyskiwaniu środków finansowych stosuje się „odpowiednio” do wartości niepieniężnych. Analogiczne rozwiązania ustawodawca przewidział dla pozyskiwania środków finansowania, w tym również wartości niepieniężnych, przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu (art. 111 i 120 ustawy dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) oraz w art. 85, 86 i 89 g ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 47, poz. 544 z zm.). Te uregulowania - zdaniem Sądu Najwyższego w składzie orzekającym w sprawie - oznaczają, że ustawodawca dopuścił pozyskiwanie zarówno środków finansowych jak i „wartości niepieniężnych”, przy odpowiednim zastosowaniu ograniczeń przewidzianych dla środków finansowych, nie tylko przez partie polityczne, lecz także przez tworzone przez nie komitety wyborcze.

W swym stanowisku przedstawionym Sądowi Najwyższemu Państwowa Komisja Wyborcza analizując treść przepisów art. 25 ust. 3, art. 24 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych trafnie podkreśliła, że „partia polityczna może pozyskać wartości niepieniężne. Wynika to z art. 24 ust. 1 określającego składniki majątku partii a dopuszczającego możliwość jego powstania także z darowizn, spadków, zapisów. Przedmiotami takich aktów woli mogą bowiem być rzeczy zarówno oznaczone co do tożsamości, jak tylko co do gatunku. Ograniczenia w pozyskiwaniu tych wartości wynikają z art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy.” Wprawdzie ma rację Państwowa Komisja Wyborcza, że jedynym, dopuszczonym w art. 83 ust. 1 Ordynacji sposobem pozyskiwania przez komitet wyborczy partii politycznej, środków finansowych na kampanię wyborczą jest fundusz stworzony na zasadach określonych w art. 35 ustawy o partiach politycznych, czyli na wyodrębniony z funduszu partii, fundusz wyborczy, z odrębnym rachunkiem bankowym tego komitetu, jednak zarówno wykładnia językowa, jak i logiczna wskazują, że ten tryb odnosi się tylko do środków finansowych, jakimi są pieniądze. Podkreśla to treść art. 35 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania jej udziału w wyborach do Sejmu, do Senatu, w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach do samorządu terytorialnego (ust. 1). Przepis ten w ust. 2 wskazuje sposób realizacji wydatków partii, których celem jest finansowanie udziału w tych wyborach; sformułowanie, w którym jest mowa o „wydatkach” partii na finansowanie udziału w wyborach w sposób oczywisty odnosi się tylko do przekazywania środków pieniężnych, a więc jego zakres przedmiotowy nie może obejmować wartości niepieniężnych. Dlatego też - w rozpatrywanej sprawie - skład orzekający nie zaakceptował poglądu Państwowej Komisji, że wobec jednoznacznych sformułowań użytych w art. 85c ust. 1 Ordynacji („...wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii...” oraz w art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych „...tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego”) przez odpowiednie stosowanie przepisu art. 85c ust. 5 Ordynacji dotyczącego pozyskiwania wartości niepieniężnych, należy rozumieć jako wyłączenie tego źródła przychodów. Przede wszystkim, obydwa te przepisy (art. 85 c ust. 1 Ordynacji i 35 ust. 2 ustawy o partiach) jednoznacznie odnoszą się środków finansowych, a więc, jak to już wyżej Sąd Najwyższy podkreślił, do środków pieniężnych, ponieważ tylko takie mogą być gromadzone na rachunkach bankowych. Nieprzekonywujące jest powołanie się przez Komisję na art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, bowiem nie można z

niego wywieść zakazu przyjmowania przez komitet wyborczy darowizn, spadków i zapisów w formach wartości niepieniężnych, ponieważ on również odnosi się do „środków finansowych” gromadzonych w ramach Funduszu Wyborczego, które „mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów.” Skoro zatem partia polityczna może pozyskiwać oprócz środków finansowych także wartości niepieniężne, jak to przyznaje Państwowa Komisja Wyborcza, to - w świetle art. 85c ust. 5 Ordynacji - brak jest przesłanek uzasadniających stanowisko przyjęte w zaskarżonej uchwale. Niemożliwość pozyskiwania i wydatkowania wartości niepieniężnych poprzez rachunek bankowy funduszu wyborczego nie oznacza, że przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej takich wartości jest niedopuszczalne, skoro ustawodawca, we wszystkich wyżej wymienionych ordynacjach, dopuścił ich pozyskanie z określonymi ograniczeniami. Przy dokonywaniu wykładni art. 83c ust. 5 Ordynacji, przyjętego za podstawę prawną zaskarżonej uchwały, Sąd Najwyższy uwzględnił także treść § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 23 sierpnia 2002 r. w sprawie zasad rachunkowości komitetów wyborczych (Dz.U. 2002, Nr 134, poz. 1126), wydanego z upoważnienia art. 83g Ordynacji. Na jego podstawie na koszty lub wydatki komitetów wyborczych poniesione zgodnie z Ordynacją składają się także wartości darowizn niepieniężnych i nieodpłatnie świadczonych usług na rzecz komitetu (pkt 4).

Zasadnie więc podniesiono w skardze, że „odpowiednie stosowanie” do wartości niepieniężnych uzyskanych przez komitet wyborczy partii politycznej art. 83c ust. 1 Ordynacji nie może prowadzić do zakazu pozyskiwania tych wartości. „Odpowiednie stosowanie przepisu” oznacza, że norma prawna, do której ustawodawca odsyła, ma zastosowanie do sytuacji określonej w przepisie odsyłającym, jednak z modyfikacjami koniecznymi z uwagi na odmienną jego hipotezę. Nie można więc uznać za właściwą takiej interpretacji, która poprzez „odpowiednie zastosowanie” przepisu do hipotetycznego stanu faktycznego prowadzi do wniosku, że w sytuacji określonej w normie odsyłającej przepis w ogóle nie ma zastosowania. Takie rozumienie art. 83 c ust. 5 jest zaprzeczeniem założenia racjonalności ustawodawcy. Skoro bowiem zarówno w omawianej Ordynacji, jak i w ordynacjach wyborczych do Sejmu, Senatu oraz na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej ustawodawca przewidział „odpowiednie stosowanie” do wartości niepieniężnych rygorów dotyczących pozyskiwania przez komitety wyborcze środków finansowych, to nie do zaakceptowania jest wykładnia, że przyjęcie takich wartości przez komitet wy-

borczy partii politycznej jest sprzeczne z Ordynacją. Gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie funduszy komitetów wyborczych do środków pieniężnych, to przepis art. 83c ust. 5 Ordynacji byłby zbędny.

Chybiony jest też podniesiony przez Państwową Komisję Wyborczą argument, iż za poprawnością jej stanowiska przemawia to, że przeszkodą dopuszczenia przyjmowania przez komitety wyborcze partii politycznych wartości niepieniężnych jest zbyt ogólne określenie przesłanek „do wyceny ich wartości (art. 84 ust. 4 Ordynacji...) powodujący brak realnych możliwości kontroli rzeczywistych kosztów kampanii wyborczej.” Treść ust. 3 tego przepisu przemawia za odmienną konkluzją, bowiem stanowi on, że do wydatków komitetu wyborczego wlicza się pozyskane wartości niepieniężne. Wyceny tych świadczeń dokonuje się nie tylko na podstawie ogólnikowego określenia w jego ust. 4, lecz przede wszystkim na podstawie § 9 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 23 sierpnia 2002 r.

Z uwagi na uwzględnienie zarzutu błędnej wykładni art. 83c ust. 5 Ordynacji Sąd Najwyższy uznał za zbędne ustosunkowanie się do pozostałych zarzutów skargi i na podstawie art. 84a ust. 7 Ordynacji - uznając ją za zasadną - orzekł jak w sentencji.

=====