

Sygn. akt III SW 9/08

KRAJOWE BIURO WYBORCZE

Wpisany 3 M 08 r.

Nr sprawy ZKE-413-17/08

POSTANOWIENIE

Dnia 22 września 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Małgorzata Gersdorf

SSN Beata Gudowska

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Zbigniew Myszka

SSN Romualda Spyt

SSA Halina Kiryło

w sprawie ze skargi Stronnictwa Demokratycznego
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 lipca 2008 r.,
w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego ,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 22 września 2008 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 28 lipca 2008 r. Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 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 Stronnictwa Demokratycznego o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2007 r., z powodu

naruszenia art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych. W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że Stronnictwo Demokratyczne w przedłożonym sprawozdaniu za 2007 r. w części dotyczącej źródeł pozyskania środków (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) wykazało dochody/wpływy w wysokości 1.107.795,95 zł. W ramach środków finansowych - poza zgromadzonymi w kasie partii (72.027,00 zł) - na rachunki bankowe partii wpłynęły kwoty w łącznej wysokości 1.035.768,95 zł obejmujące: 1) wpłaty od osób fizycznych z tytułu składek członkowskich (8.974,00 zł), 2) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (5.249,00 zł), oraz 3) środki pochodzące ze sprzedaży należących do partii składników majątkowych (1.000.501,35 zł). Państwowa Komisja Wyborcza przeanalizowała treść zawartych przez Stronnictwo Demokratyczne przedwstępnych umów sprzedaży nieruchomości wykazanych w załączniku nr 4 do sprawozdania, a położonych w: 1) Bielsku-Białej, Lipnik, przy ul. Lelewela - wykazany przychód 39.000,00 zł; 2) w Kielcach przy ul. Wróblewskiego 7 - wykazany przychód 13.000,00 zł; 3) w Elblągu przy ul. Ratuszowej 10 - wykazany przychód 65.000,00 zł; 4) w Nowym Sączu przy ul. Szwedzkiej 1 - wykazany przychód 233.000,00 zł; 5) w Szczecinie przy al. Wojska Polskiego 68 - wykazany przychód 92.000,00 zł; 6) we Wrocławiu przy ul. Świdnickiej 36, róg pl. Teatralnego B wykazany przychód 80.000,00 zł, 7) w Warszawie przy ul. Chmielnej 9 - wykazany przychód 78.000,00 zł oraz umowy sprzedaży nieruchomości położonej z Zielonej Górze przy ul. Reja 6 - wykazany przychód 400.501,35 zł. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że jedynie umowa sprzedaży nieruchomości położonej w Zielonej Górze za cenę 400.501,35 zł przenosi na nabywcę (miasto Zieloną Górę) prawo własności tej nieruchomości. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, umowy dotyczące pozostałych nieruchomości zawarte z Fundacją "Samorządność i Demokracja" mają jedynie charakter przedwstępnych umów sprzedaży i nie wywołują skutku "zbycia" nieruchomości. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że na poczet cen sprzedaży przedmiotowych nieruchomości Fundacja "Samorządność i Demokracja" w 2007 r. dokonała wpłat w postaci zadatków i zaliczek na rachunek bankowy Stronnictwa Demokratycznego na łączną kwotę 600.000,00 zł, niemniej jednak wpłaty pozyskane w ten sposób nie są dochodami ze zbycia składników majątkowych

partii politycznej w rozumieniu art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o partiach politycznych i tym samym są dochodami pozyskanymi ze źródeł niedozwolonych. Naruszenie przez Stronnictwo Demokratyczne tego przepisu ustawy powoduje bezwzględny obowiązek odrzucenia sprawozdania finansowego.

Stronnictwo Demokratyczne wniosło skargę na tę uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, zarzucając błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych. Wnosząc o uchylenie zaskarżonej uchwały, skarżąca partia podniosła, że w 2007 r. Stronnictwo Demokratyczne prowadziło gospodarkę finansową w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych. Zarzuciła, że Państwowa Komisja Wyborcza dokonała ustaleń sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Partia wskazała, że faktycznie doszło do zawarcia z jej udziałem - w formie aktu notarialnego siedmiu przedwstępnych umów sprzedaży nieruchomości stanowiących jej własność, na podstawie których Fundacja "Samorządność i Demokracja" jako przyszły kupujący zobowiązała się do uiszczenia wskazanych umownie kwot tytułem zadatków i zaliczek na poczet ceny sprzedaży. W ocenie skarżącej, kwoty, jakie wpłynęły na rzecz Stronnictwa Demokratycznego w 2007 r. zostały błędnie potraktowane przez Państwową Komisję Wyborczą jako dochody partii. Chociaż przedwstępna umowa sprzedaży nie powoduje skutku rozporządzającego (nie przenosi własności przedmiotu przyszłej umowy sprzedaży), to wnioskowanie Państwowej Komisji Wyborczej, że wpłaty z tytułu zadatku i zaliczki stanowią dochód partii, należy uznać za błędne. Skarżąca podkreśliła, że kwoty uiszczone tytułem zadatku będą stanowiły dochód partii dopiero "po zawarciu umowy rozporządzającej sprzedażą, bowiem dopiero wówczas odpadnie ewentualność zwrotu (...) kwot przyszłemu kupującemu". Powołując się na art. 394 k.c. oraz na postanowienia umów przedwstępnych, partia podniosła, że w razie niezawarcia umowy przyrzeczonej będzie zobowiązana zwrócić przyszłemu kupującemu łączną kwotę uiszczonego zadatku w podwójnej wysokości. Ustawowe skutki zadatku nakazują w nim widzieć jedynie środek zabezpieczający wykonanie umowy przyrzeczonej. Zadek stanowi "stymulator" wykonania umowy przyrzeczonej, natomiast faktycznym dochodem stanie się dopiero, gdy dojdzie do zawarcia umowy przyrzeczonej i odpadnie niebezpieczeństwo obowiązkowego zwrotu zadatku w podwójnej wysokości. Z drugiej

strony, gdyby nawet zgodzić się z Państwową Komisją Wyborczą, że dokonywane wpłaty tytułem zadatku stanowią dochód partii politycznej *sensu stricto*, to nie można pominąć, że stanowią one wpłaty na poczet ceny sprzedaży, a zatem, pomimo że umowy sprzedaży będą zawarte w terminach określonych w umowach przedwstępnych, dokonywane wpłaty są związane ze zbyciem składników majątku partii. Kierowanie się przez Państwową Komisję Wyborczą literalnym brzmieniem "zapisów" ustawy o partiach politycznych (w tym - art. 24 ust. 4 pkt 3) "prowadzi do rozszerzającej interpretacji jej zapisów poprzez wykluczenie prawa partii do zawierania umów cywilnoprawnych - umów przedwstępnych, przewidujących szczególną sankcję majątkową za niewykonanie umowy, w postaci zadatku".

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale i wniosła o oddalenie skargi. Stwierdziła, że skarga nie kwestionuje zawarcia przedwstępnych umów sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Stronnictwa Demokratycznego i przyjęcia z tego tytułu spornych wpłat. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej, wpłaty dokonane na rachunek bankowy partii z tytułu przedwstępnych umów sprzedaży, które zostały przyjęte przez partię, stanowią dochód partii pozyskany z naruszeniem art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, bowiem "zbycie", o którym stanowi ten przepis, "jest rozporządzeniem, którego celem i bezpośrednim skutkiem jest przeniesienie prawa majątkowego". Wskutek przedwstępnych umów sprzedaży zawartych przez Stronnictwo Demokratyczne nie doszło do przeniesienia prawa własności nieruchomości, a jedynie do zaciągnięcia zobowiązania przeniesienia tego prawa. Z tego względu umowy te nie wywołały skutku "zbycia" w rozumieniu art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o partiach politycznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 11 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, które zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, zaś finansowanie partii politycznych jest jawne. Rozwinięcie tej zasady nastąpiło w art. 23a ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym źródła finansowania partii politycznych są jawne. Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych jest szersza, niż regulacja ustawowa,

skoro nie obejmuje tylko źródeł finansowania, lecz odnosi się również do dalszego postępowania partii politycznej z pozyskanym majątkiem i do jego kontroli, dla realizacji której został wprowadzony mechanizm gromadzenia środków finansowych partii politycznych (z nielicznymi wyjątkami) wyłącznie na rachunkach bankowych. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, z darowizn, ze spadków, z zapisów, z dochodów pochodzących z jej majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji, przy czym przez pozyskiwanie dochodów z majątku należy rozumieć - w myśl art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych - pozyskiwanie dochodów pochodzących 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 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. Oznacza to, że w sytuacji, gdy partia polityczna pozyskuje dochody, wprowadzie związane z dysponowaniem swoim majątkiem, lecz niemieszczące się w zamkniętym katalogu określonym w art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, dochodzi do naruszenia przepisów o finansach i finansowaniu partii politycznych.

Wykładnia zaprezentowana w skardze oparta jest w istocie na błędnym założeniu, że partia polityczna ma prawo uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym na identycznych zasadach, jak każda inna osoba prawna. Taki pogląd jest nieuprawniony i nie ma oparcia w przepisach Konstytucji. Wbrew temu założeniu, przepisy ustawy o partiach politycznych - zwłaszcza zamieszczone w rozdziale 4 - przyjęły ewidentnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie finansowania partii politycznych. Ich głównym celem jest reglamentacyjne ustalenie określonych uprawnień i form działalności partii politycznych, w kontekście ich udziału w kształtowaniu ustroju demokratycznego opartego na zasadach pluralizmu, a nie zagwarantowanie partiom możliwości pełnego korzystania ze wszelkich dostępnych form uczestnictwa w obrocie cywilnoprawnym. Skarżąca nie dostrzega, że

działalność partii politycznej polega przede wszystkim na współdziałaniu w kształtowaniu polityki lub w sprawowaniu władzy publicznej (art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej). Już z tego przepisu wynika, że nie można partii politycznej (będącej osobą prawną - art. 16 ustawy o partiach politycznych) traktować na gruncie stosunków cywilnoprawnych na zasadach analogicznych jak innych podmiotów (np. spółdzielni, czy spółek kapitałowych). Partie polityczne nie mogą więc w pełni swobodnie pozyskiwać źródeł finansowania, a zatem nie jest możliwe - jak uczyniono w skardze - dokonywanie rozszerzającej wykładni przepisów o finansowaniu partii politycznych, prowadzącej do wnioskowania, że partie polityczne mogą pozyskiwać środki pieniężne w postaci zaliczek lub zadatków na poczet ceny sprzedaży jako zabezpieczenia wykonania postanowień przedwstępnych umów sprzedaży nieruchomości stanowiących składniki majątkowe partii politycznych.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko zaprezentowane przez Państwową Komisję Wyborczą, że wpływy pieniężne, jakie Stronnictwo Demokratyczne uzyskało w 2007 r. w postaci spornych kwot zaliczek i zadatków (600.000 zł), nie są dochodami ze zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych. Podobny pogląd Sąd Najwyższy wyraził już w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 17 września 2004 r., III SW 38/04 (niepublikowane) w sprawie, w której skarżącym było również Stronnictwo Demokratyczne. W szczególności rację ma Państwowa Komisja Wyborcza, że zawarte przez skarżącą partię przedwstępne umowy sprzedaży nie prowadzą do zbycia nieruchomości, lecz ich przedmiotem jest jedynie zobowiązanie się Stronnictwa Demokratycznego do zawarcia z Fundacją "Samorządność i Demokracja" w oznaczonym terminie (do 31 marca 2018 r. lub do 31 grudnia 2033 r.) umów sprzedaży nieruchomości za oznaczone ceny. To, że cztery spośród tych umów zostało zawartych w formie aktu notarialnego nie może powodować uznania za trafną argumentacji skarżącej. Treść postanowień tych umów w sposób jednoznaczny wskazuje, że nie tylko nie wywołują one skutku

rzeczowego w postaci przeniesienia na Fundację "Samorządność i Demokracja" własności nieruchomości, ale też nie wywołują względem Fundacji w sposób bezpośredni skutku obligacyjnego określonego w art. 535 k.c. Umowy te są bowiem umowami przedwstępnymi (art. 389 § 1 k.c.), których przedmiotem jest jedynie zobowiązanie się Stronnictwa Demokratycznego względem Fundacji "Samorządność i Demokracja" do zawarcia w przyszłości oznaczonych umów sprzedaży nieruchomości. Stronnictwo Demokratyczne nadal pozostaje właścicielem tych nieruchomości (do czasu zawarcia z Fundacją umów o skutku rozporządzającym), a to oznacza, że nie "zbyło" składników swego majątku, chociaż otrzymało od Fundacji przedmiotowe kwoty pieniężne, które w przyszłości mogą podlegać zaliczeniu na poczet cen sprzedaży. Należy też podkreślić, że poczynione w umowach przedwstępnych zobowiązania Stronnictwa Demokratycznego do zawarcia w przyszłości umów sprzedaży nieruchomości, nie mają charakteru bezwarunkowego, gdyż skarżąca partia polityczna w przypadku niezapłacenia przez Fundację którejkolwiek z kwot zaliczek lub zadatków ma prawo odstąpienia od zawarcia umowy przyrzeczonej sprzedaży, a dodatkowo prawo zatrzymania pobranych już kwot tytułem zadatku. Może prowadzić do sytuacji, w której skarżąca nie tylko, że nie dokona zbycia składnika majątkowego (nieruchomości), ale otrzyma dodatkowe źródło finansowania, nieobjęte katalogiem zamieszczonym w art. 24 ustawy o partiach politycznych. Oznacza to, że otrzymane przez Stronnictwo Demokratyczne w 2007 r. od Fundacji "Samorządność i Demokracja" kwoty pieniężne w postaci zaliczek i zadatków nie są "dochodami pochodzącymi ze zbycia składników majątkowych" w rozumieniu art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych, lecz dochodami związanymi z zamierzonym zbyciem składników majątkowych. Takie dochody nie są objęte w art. 24 ustawy o partiach politycznych i dlatego stanowią dochód pochodzący ze źródeł prawnie zabronionych. Żaden przepis nie zabrania partii politycznej zawierania umów przedwstępnych sprzedaży nieruchomości stanowiących jej własność. Tyle, że dochody uzyskane w wyniku zawarcia takich umów nie są wymienione w art. 24 ustawy o partiach politycznych. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 1 października 2003 r., III SW 152/03 (OSNP 2004 nr 10, poz. 181; Przegląd Sejmowy 2004 nr 5, s. 191 z glosą M.

Granata), stwierdzając, że nie następuje zbycie należących do partii politycznej składników majątku (art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych), gdy dokonuje ona czynności prawnej zobowiązującej (sprzedaż bez przeniesienia własności) i nie pozbywa się definitywnie tych składników. Zauważyć też należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03 (OTK-A 2004 nr 11, poz. 116; Przegląd Sejmowy 2006 nr 1, s. 119 z glosą M. Granata i s. 124 z glosą J. Sułkowskiego) uznał art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o partiach politycznych za zgodny z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych względów skarga podlegała oddaleniu na podstawie art. 38b w związku z art. 34b ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych.



Za zgodność z oryginałem
Kierownik Sekretariatu Wydziału