

**Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 23 kwietnia 2002 r.**

**III SW 4/02**

**Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do odrzucenia sprawozdania wyborczego w razie naruszenia przez komitet wyborczy art. 110 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), niezależnie od przyczyny tego naruszenia (art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej).**

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Zbigniew Myszką, Herbert Szurgacz, Maria Tyszel, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2002 r. sprawy ze skargi Komitetu Wyborczego Wyborców Emerytów i Rencistów na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 marca 2002 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania wyborczego

o d d a l i ł skargę.

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

Uchwałą z dnia 11 marca 2002 r. Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła odrzucić sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Wyborców Emerytów i Rencistów - Emil A. - Kandydat na Senatora o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu związanych z udziałem w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Przyczyną odrzucenia sprawozdania było naruszenie przez Komitet Wyborczy art. 110 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Polegało ono na przyjęciu przez Komitet po dniu wyborów następujących wpłat: 1) od

Jolanty K. (pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego) w dniu 30 listopada 2001 r. kwoty 2.500 zł oraz w dniu 13 grudnia 2001 r. kwoty 105 zł, 2) od Reginy B.-P. w dniu 30 listopada 2001 r. kwoty 2.500 zł. Przyjęcie po dniu wyborów wpłat od osób fizycznych na łączną sumę 5.105 zł stanowiło naruszenie art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej, dające podstawę do odrzucenia sprawozdania wyborczego. Ponadto - w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej - Komitet Wyborczy dopuścił się dalszych uchybień, polegających na tym, że nie założył rachunku bankowego w okresie swego funkcjonowania i zaliczkowo finansował wydatki na kampanię wyborczą z rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego kandydata na senatora, co stanowiło naruszenie art. 113 ust. 1 i 2 w związku z art. 111 ust. 2 i 6 Ordynacji wyborczej, nie było jednak podstawą odrzucenia sprawozdania wyborczego.

W skardze na tę uchwałę pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego Wyborców Emerytów i Rencistów - Emil A. - Kandydat na Senatora wniosła o jej uchYLENIE. Nie zakwestionowała faktu przyjęcia przez Komitet Wyborczy wskazanych wyżej wpłat już po dniu wyborów. Usprawiedliwiła to zdarzenie brakiem odpowiedniej informacji ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, dotyczącej sposobu rozliczeń finansowych związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że wzór sprawozdania wyborczego (określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. Nr 81, poz. 881) Komitet Wyborczy otrzymał już po dniu wyborów. Zdaniem strony skarżącej, tego rodzaju dokument (wzór sprawozdania) Państwowa Komisja Wyborcza powinna była wysłać do komitetów wyborczych tuż po opublikowaniu rozporządzenia Ministra Finansów w Dzienniku Ustaw. Małe i ubogie, społeczne komitety wyborcze nie dysponują zawodową kadrą prawników i księgowych. Państwowa Komisja Wyborcza ani jej delegatury nie przeprowadziły dla pełnomocników finansowych komitetów wyborczych żadnego szkolenia ani instruktażu dotyczącego regulacji zawartej w wymienionym wcześniej rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego. Brak informacji i wskazówek ze strony PKW był zasadniczą przyczyną spóźnionego założenia rachunku bankowego przez Komitet Wyborczy. Przyjęcie wpłat po dniu wyborów było wynikiem uregulowania zobowiązań Komitetu Wyborczego zaciągniętych przezeń przed wyborami. Zarzut, że kandydat na senatora - w sytuacji braku rachunku bankowego Komitetu Wyborczego - pokrył zaliczkowo wydatki na

kampanię wyborczą, nie uwzględnia treści art. 356 § 2 Kodeksu cywilnego. Rozliczenie zaliczki nastąpiło z chwilą otrzymania od PKW rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, co nastąpiło już po wyborach. Ustawodawca nie uregulował jednoznacznie terminu, w którym należało założyć dla Komitetu Wyborczego rachunek bankowy. Zarzuty uchybienia art. 113 ust. 1 i 3 w związku z art. 111 ust. 2 i 6 Ordynacji wyborczej stoją zatem w sprzeczności z art. 356 § 2 KC.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi. Stwierdziła, że podstawę prawną odrzucenia sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego stanowił art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej, czyli naruszenie przez Komitet Wyborczy art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji przez pozyskanie środków finansowych w kwocie 5.105 zł, pochodzących z wpłat od osób fizycznych dokonanych po dniu wyborów. Na podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą uchwały w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego nie miał natomiast wpływu fakt stwierdzenia uchybień polegających na naruszeniu przez Komitet Wyborczy art. 113 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej przez zaniechanie założenia w okresie trwania kampanii wyborczej rachunku bankowego Komitetu Wyborczego i gromadzenie wpłat od osób fizycznych, dokonanych po terminie wyborów, na rachunku bankowym założonym po dniu wyborów, a także przyjmowanie wpłat dokonywanych w niedozwolonej formie, mianowicie gotówką. Za uchybienie Państwowa Komisja Wyborcza uznała też zaliczkowe finansowanie niektórych wydatków Komitetu Wyborczego z rachunku oszczędnościowego kandydata na senatora. Uchybienia te - w postaci naruszenia art. 113 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej - nie stanowiły jednak podstawy do odrzucenia sprawozdania wyborczego stosownie do art. 122 ust. 1 pkt 3 Ordynacji. Przytoczony w skardze wniesionej do Sądu Najwyższego argument pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego, że nie znała przepisów prawnych, nie usprawiedliwia naruszeń przepisów Ordynacji wyborczej przypisanych Komitetowi Wyborczemu, ponieważ pełnomocnik finansowy miała niczym nieograniczone możliwości uzyskania stosownych wyjaśnień. Pełnomocnik Komitetu Wyborczego, zgodnie z procedurą wynikającą z art. 98 ust. 4-6 Ordynacji wyborczej, złożył w dniu 3 sierpnia 2001 r. zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego Wyborców Emerytów i Rencistów - Emil A. - Kandydat na Senatora wraz z wymaganymi dokumentami, co potwierdza, że Komitetowi Wyborczemu znane były przepisy Ordynacji w tym zakresie. Wobec tego przyjąć należy, że Komitet Wyborczy mógł się też zapoznać z przepisami Rozdziału 13 Ordynacji

„Finansowanie kampanii wyborczej”. Państwowa Komisja Wyborcza opracowała obszernie „Wyjaśnienia dotyczące gospodarki finansowej komitetów wyborczych”, które były doręczane pełnomocnikom wyborczym wraz z potwierdzeniem przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Oprócz tego Państwowa Komisja Wyborcza wydała komunikaty z 18 czerwca 2001 r., z 20 sierpnia 2001 r. i z 3 września 2001 r., dotyczące także gospodarki finansowej komitetów wyborczych. Komunikat z 20 sierpnia 2001 r. został rozesłany do wszystkich komitetów wyborczych. PKW udzielała także wyjaśnień indywidualnych wątpliwości zgłaszanych przez komitety wyborcze. Istniały zatem obiektywne warunki, aby Komitet Wyborczy prowadził finansowanie kampanii wyborczej zgodnie z przepisami prawa. Powołany przez stronę skarżącą przepis art. 356 § 2 Kodeksu cywilnego nie może usprawiedliwiać naruszenia art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej i nie stanowi skutecznej podstawy wyłączającej zastosowanie art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej, zawierającej kategorię nakaz odrzucenia sprawozdania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarga jest nieuzasadniona. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 marca 2001 r., odrzucającej sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Wyborców Emerytów i Rencistów - Emil A. - Kandydat na Senatora o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu związanych z udziałem w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., stanowił art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej (w wersji zmienionej na podstawie art. 10 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie wielu ustaw, w tym ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. Nr 154, poz. 1802, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2002 r.). Zgodnie z tym przepisem, Państwowa Komisja Wyborcza, w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania wyborczego, odrzuca sprawozdanie w wypadku stwierdzenia pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 110 albo limitu określonego w art. 114 ust. 1 i 2.

Przepis ten w sposób kategorię nakazuje odrzucenie sprawozdania wyborczego w sytuacji, gdy Państwowa Komisja Wyborcza stwierdzi, że zostały spełnione przesłanki prawne, o których mowa jest w art. 122 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wy-

borczej. Stosownie do art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej, Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek odrzucić sprawozdanie wyborcze - między innymi - w każdym wypadku, gdy stwierdzi, iż komitet wyborczy pozyskiwał lub wydatkował środki finansowe z naruszeniem art. 110 Ordynacji wyborczej, czyli także wówczas, gdy komitet wyborczy pozyskiwał środki finansowe po dniu wyborów, co wynika z art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji.

Pierwotna wersja art. 122 ust. 1 Ordynacji wyborczej (mająca następujące brzmienie: „Państwowa Komisja Wyborcza, w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania wyborczego, przyjmuje albo, w razie stwierdzenia naruszenia przez komitet przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej, odrzuca sprawozdanie”), która obowiązywała do dnia 31 grudnia 2001 r., przesądzała o obowiązku odrzucenia sprawozdania wyborczego w szerszym zakresie aniżeli czynią to przepisy aktualnie obowiązujące, na podstawie których Państwowa Komisja Wyborcza podjęła zaskarżoną uchwałę, bowiem na podstawie pierwotnej wersji każde naruszenie przez komitet wyborczy przepisów tej ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej prowadzić musiało do odrzucenia sprawozdania wyborczego. W stanie prawnym obowiązującym po dniu 1 stycznia 2002 r. naruszenie przez komitet wyborczy tylko niektórych, enumeratywnie wymienionych przepisów Ordynacji wyborczej dotyczących finansowania kampanii wyborczej, powoduje odrzucenie sprawozdania wyborczego. Wśród tych przepisów jest wymieniony między innymi art. 110 Ordynacji.

Zgodnie z art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej, zabrania się pozyskiwania środków przez komitet wyborczy po dniu wyborów. Sformułowanie "zabrania się" wskazuje na bezwzględnie obowiązujący charakter tego przepisu. Zakaz w nim ustanowiony skierowany jest do komitetu wyborczego i dotyczy także jego członków (w tym pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego). Żadne okoliczności nie uzasadniają wyjątku od regulacji w nim zawartej, ponieważ ustawa takich wyjątków nie przewiduje. W szczególności nie usprawiedliwia naruszenia tego zakazu wynikająca z art. 356 § 2 Kodeksu cywilnego możliwość spełnienia świadczenia przez osobę trzecią zamiast dłużnika (zgodnie z tym przepisem, jeżeli wierzytelność pieniężna jest wymagalna, wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia od osoby trzeciej, chociażby działała bez wiedzy dłużnika). Sąd Najwyższy podziela stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z którym powołany przez stronę skarżącą przepis art. 356 § 2 Kodeksu cywilnego nie może usprawiedliwiać naruszenia art.

110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej i nie stanowi skutecznej podstawy wyłączającej zastosowanie art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej. Komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami. Pozyskiwane środki są wydatkowane na finansowanie kampanii wyborczej, a zatem na zobowiązania zaciągnięte przez komitet wyborczy w czasie poprzedzającym wybory. Istnienie jakichkolwiek zobowiązań cywilnoprawnych między kandydatem na senatora a członkami jego komitetu wyborczego albo między komitetem wyborczym a jego cywilnoprawnymi kontrahentami pozostaje bez wpływu na ocenę, że przyjęcie przez komitet wyborczy środków po dniu wyborów stanowi naruszenie art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej.

Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej odbyły się w dniu 23 września 2001 r., a skarżący Komitet Wyborczy przyjął wpłaty od osób fizycznych w dniach 30 listopada 2001 r. oraz 13 grudnia 2001 r., a zatem po dacie wyborów. Przyjęcie owych wpłat przez Komitet nastąpiło niewątpliwie z naruszeniem art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej. Przepis art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej zobowiązuje Państwową Komisję Wyborczą, w przypadku tego rodzaju naruszenia prawa, do odrzucenia sprawozdania wyborczego. Stopień winy (a raczej - sugerowany w skardze - brak winy) pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego nie ma w tym przypadku znaczenia. Powoływanie się na nieświadomość pełnomocnika co do naruszenia art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji, wynikającą z braku wiedzy na temat obowiązujących regulacji prawnych, nie może wpłynąć na ocenę, że doszło do naruszenia przez Komitet Wyborczy wskazanego przepisu. Brak winy pełnomocnika finansowego mógłby być rozważany w innym postępowaniu, prowadzonym na podstawie przepisów karnych (rozdział 35 Ordynacji wyborczej, art. 223 pkt 2). W razie naruszenia przez komitet wyborczy art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza jest obowiązana do odrzucenia sprawozdania wyborczego niezależnie od przyczyn tego naruszenia.

Wbrew stanowisku skarżącego Komitetu Wyborczego, żaden przepis Ordynacji wyborczej nie nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązku organizowania szkoleń lub „instruktażu” dla pełnomocników finansowych komitetów wyborczych w zakresie reguł finansowania kampanii wyborczej, zasad rozliczeń finansowych z tym związanych lub sposobu prawidłowego sporządzenia sprawozdania wyborczego, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP i do Se-

natu RP (Dz.U. Nr 81 poz. 881). Państwowa Komisja Wyborcza nie miała też obowiązku przesłania każdemu komitetowi wyborczemu (pełnomocnikowi finansowemu każdego komitetu wyborczego) tekstu tego rozporządzenia bezpośrednio po jego wydaniu przez Ministra Finansów i opublikowaniu. Rozporządzenie to zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 7 sierpnia 2001 r., a więc na półtora miesiąca przed wyborami. Do obowiązku komitetu wyborczego (jego pełnomocnika finansowego) należało zapoznanie się z regulacją ustawową dotyczącą finansowania kampanii wyborczej zawartą w Ordynacji wyborczej oraz w powyższym rozporządzeniu wykonawczym. Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 40 ust. 1 Ordynacji wyborczej może wydać wytyczne dla komitetów wyborczych. Korzystając z tej kompetencji Państwowa Komisja Wyborcza wydała 18 czerwca 2001 r. „Wyjaśnienia dla komitetów wyborczych o zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów i wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach do sejmu PR i Senatu RP”, które były udostępniane wszystkim zainteresowanym komitetom wyborczym. Żadne inne obowiązki ustawowe w tym zakresie nie zostały nałożone na Państwową Komisję Wyborczą.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, stosownie do art. 123 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, orzekł jak w sentencji.

=====