

Postanowienia z dnia 1 czerwca 2006 r.

III SW 2/06

1. Państwowa Komisja Wyborcza bada sprawozdanie każdego komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach, niezależnie od późniejszego wykreślenia wpisu tworzącej go partii politycznej z ewidencji i zarządzenia jej likwidacji na podstawie art. 47 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.). W postępowaniu tym komitet wyborczy reprezentowany jest przez jego pełnomocnika finansowego.

2. Przepisy art. 35 ustawy o partiach politycznych oraz art. 110 ust. 1-4 i art. 111 ust. 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.) nie naruszają zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP).

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Józef Iwulski, Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 czerwca 2006 r. sprawy ze skargi Komitetu Wyborczego Partii Dom Ojczysty w likwidacji na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 kwietnia 2006 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 dnia 3 kwietnia 2006 r., podjętą na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a i d 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.), postanowiła odrzucić sprawozdanie wyborcze Komii-

tetu Wyborczego Dom Ojczysty o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., z uwagi na naruszenie art. 110 ust. 4 pkt 1 oraz art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej.

W wyniku badania sprawozdania wyborczego i załączonych do niego dokumentów oraz po zapoznaniu się z opinią i raportem biegłego rewidenta, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że Komitet ten uzyskał przychody w kwocie 170.380,62 zł. Kwotę tę stanowią środki finansowe, które były gromadzone na rachunku bankowym Komitetu. Środki pochodziły z wpłat od osób fizycznych, z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego, którego partia polityczna Dom Ojczysty nie posiadała w okresie kampanii wyborczej. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej bezpośrednie gromadzenie środków pieniężnych od osób fizycznych na rachunku komitetu wyborczego narusza art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Ponadto w ogólnej kwocie przychodów stwierdzono występowanie wpłat w formie gotówkowej na łączną kwotę w wysokości 1.710,00 zł, co stanowi naruszenie art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej oraz wpłat po dniu wyborów na kwotę w wysokości 362,80 zł, co jest niezgodne z art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej. Według raportu biegłego rewidenta Komitet Wyborczy dokonał zwrotu wpłat nieprawidłowych na kwotę 1.042,80 zł dwóm osobom fizycznym. Tym samym przychody przyjęte przez Komitet i wykorzystane na cele wyborcze wynoszą 169.337,82 zł. W związku z tym, iż cała ta kwota pozyskana została z naruszeniem art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, zgodnie z art. 127 ust. 1 ustawy podlega przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

Pełnomocnik finansowy partii Dom Ojczysty, będący w istocie pełnomocnikiem finansowym powołanego przez tę partię Komitetu Wyborczego „Dom Ojczysty”; wniosła skargę na powyższą uchwałę z wnioskiem o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Państwową Komisję Wyborczą. Jednocześnie wniosła o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z akt Sądu Okręgowego VII Wydziału Cywilnego, Rejestrowego w Warszawie [...] na okoliczność ustalenia osób uprawnionych do reprezentowania skarżącej w związku z likwidacją partii Dom Ojczysty i o zwolnienie w całości strony skarżącej z obowiązku uiszczenia wpisu sądowego.

Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa procesowego poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym po-

minięcie kwestii likwidacji i wykreślenia partii Dom Ojczysty z rejestru sądowego oraz naruszenie przez Państwową Komisję Wyborczą prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 110 ust. 1 i 4 i art. 111 ust. 1 i 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem skarżącej Państwowa Komisja Wyborcza pominęła istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Po pierwsze partia Dom Ojczysty nie posiadała rachunku Funduszu Wyborczego, a po drugie Państwowa Komisja Wyborcza nie uwzględniła faktu, że rachunek Komitetu Wyborczego był prowadzony dla potrzeb Funduszu Wyborczego, bowiem realizowane z niego były jedynie wydatki na Kampanię Wyborczą. W ocenie skarżącej istotne jest także to, iż rachunkiem tym dysponował jedynie pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego, powołany tuż przed złożeniem zawiadomienia o zamiarze zgłoszenia przez Komitet Wyborczy Dom Ojczysty kandydatów na posłów i senatorów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Państwowa Komisja Wyborcza pominęła także fakt likwidacji partii Dom Ojczysty orzeczony postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r., stąd budzi co najmniej wątpliwości okoliczność, że zaskarżona uchwała dotyczy partii nieistniejącej. Skarżąca podniosła, że art. 35 i następne ustawy o partiach politycznych, a także wskazane wyżej przepisy Ordynacji wyborczej są „niekonstytucyjne w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy zasadniczej”. Działania Komitetu Wyborczego Dom Ojczysty miały charakter w pełni jawny i uzasadnienie prawne Państwowej Komisji Wyborczej w zaskarżonej uchwale nie odpowiada normom konstytucyjnym.

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2006 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Dom Ojczysty stwierdziła, iż Komitet ten posługiwał się rachunkiem bankowym otwartym w Banku P w W., na którym zgromadził środki pochodzące z wpłat od osób fizycznych z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego, którego partia polityczna Dom Ojczysty nie posiadała w okresie kampanii wyborczej. Wpłaty dokonywały osoby wymienione w załączniku nr 4 do sprawozdania, z podaniem kwoty od każdej z tych osób. Przyjęcie tych wpłat na rachunek bankowy Komitetu Wyborczego Dom Ojczysty znajduje potwierdzenie w Rapocie z obrotów na koncie z dnia 9 grudnia 2005 r. Wśród wpłacających nie stwierdzono osób niemających obywatelstwa polskiego, a w związku z tym zarzut dotyczący błędnego zastosowania 111 ust. 3 ustawy jest bezprzedmiotowy. Bezpośrednie gro-

madzenie środków pieniężnych od osób fizycznych na rachunku komitetu wyborczego narusza art. 111 ust. 1 Ordynacji Wyborczej, zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.). Środki finansowe Funduszu Wyborczego partii politycznej gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym partii. W przypadku zgłoszenia udziału komitetu wyborczego partii w wyborach, jak stanowi art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych oraz art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, Fundusz Wyborczy jest jedynym prawnie dopuszczalnym źródłem zasilania rachunku komitetu wyborczego. W świetle powyższego nie można się zgodzić z argumentacją skarżącej, iż rachunek Komitetu Wyborczego był prowadzony dla potrzeb Funduszu Wyborczego, gdyż jeden rachunek bankowy nie może służyć zarówno jako rachunek komitetu wyborczego partii politycznej i jako rachunek Funduszu Wyborczego tej partii. Sama skarżąca składając sprawozdanie wyborcze przy piśmie z dnia 21 grudnia 2005 r. przyznała, iż Komitet naruszył przepisy art. 110, 111 i 113 Ordynacji wyborczej. Ponadto w ogólnej kwocie przychodów Komitetu stwierdzono występowanie dwóch wpłat dokonywanych po dniu wyborów, to jest z naruszeniem art. 110 ust. 4 pkt 1 ustawy. Pierwsza z tych wpłat w wysokości 70,00 zł dokonana przez Pawła S. w dniu 27 września 2005 r. została przyjęta i zużyta na cele wyborcze. Drugą wpłatę w wysokości 292,00 zł, dokonaną w dniu 4 października 2005 r. przez Andrzeja Ł., Komitet Wyborczy zwrócił darczyńcy. Tak więc kwota przyjęta z naruszeniem art. 110 ust. 4 pkt 1 wynosi 70,00 zł. Kwota ta uwzględniona jest w określonej wartości wpływów przyjętych z naruszeniem art. 111 ust. 1 ustawy. Natomiast zarzut skarżącej, że Państwowa Komisja Wyborcza pominęła fakt likwidacji partii Dom Ojczysty, a zaskarżona uchwała dotyczy partii nieistniejącej, jest niezasadny, gdyż Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do zbadania sprawozdania wyborczego każdego komitetu wyborczego partii, który uczestniczył w wyborach parlamentarnych. Okoliczności dotyczące bytu prawnego partii nie mają wpływu na ocenę sprawozdania wyborczego, natomiast będą uwzględnione w postępowaniu na podstawie art. 127 ust. 1 Ordynacji wyborczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Stosownie do art. 95 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) komitety wyborcze wykonują na zasadzie wyłączności czynności wyborcze między innymi w imieniu partii politycznych, ulegając rozwiązaniu w przypadkach wyczerpująco wymienionych w art. 106. Zgodnie z art. 96 ust. 2 Ordynacji do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego powołanego przez partię polityczną uprawniony jest pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego (z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla pełnomocnika finansowego tego komitetu). Pełnomocnik finansowy - w myśl art. 109 ust. 1 Ordynacji - odpowiedzialny jest za gospodarkę finansową komitetu wyborczego i ją prowadzi. Stosownie do art. 120 ust. 1 Ordynacji pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, przekazuje Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, zwane dalej sprawozdaniem wyborczym. Jednoznaczne brzmienie art. 122 ust. 1 Ordynacji obliuguje Państwową Komisję Wyborczą do zbadania sprawozdania wyborczego oraz podjęcia w terminie 4 miesięcy od dnia jego złożenia uchwały bądź sprawozdanie to przyjmującej (pkt 1 i 2), bądź odrzucającej je w wypadku stwierdzenia przesłanek określonych w pkt 3 lit. a-d. W tym ostatnim przypadku pełnomocnikowi finansowemu przysługuje prawo wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej, a zapadłe przed Sądem orzeczenie podlega doręczeniu temu pełnomocnikowi (art. 123 ust. 1 i 2 Ordynacji). Oznacza to, że badaniu podlega sprawozdanie wyborcze każdego komitetu wyborczego uczestniczącego w danych wyborach, niezależnie od późniejszego wykreślenia wpisu partii politycznej z ewidencji i zarządzenia jej likwidacji na podstawie art. 47 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych oraz że w postępowaniu tym komitet wyborczy reprezentowany jest przez jego pełnomocnika finansowego.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 kwietnia 2006 r. stanowi art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a i d Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie wyborcze w wypadku stwierdzenia pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 110 albo limitu określonego w art. 114 ust. 1 i 2 oraz przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Funduszu Wyborczy tej partii. Przepis ten ma brzmienie kategoryczne i nakazuje odrzucenie sprawozdania wyborczego przy spełnieniu wskazanych

w nim przesłanek. W niniejszej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza dopatrzyła się naruszenia przez Komitet Wyborczy Dom Ojczysty art. 110 ust. 4 pkt 1 i art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Zgodnie z art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji zabrania się pozyskiwania środków przez komitet wyborczy po dniu wyborów, a w myśl art. 111 ust. 1 Ordynacji środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego tej partii tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604 ze zm.). W myśl art. 35 ust. 1 ustawy o partiach, partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania jej udziału w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy wydatki partii politycznej na cel, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek odpowiedniego komitetu wyborczego. Brzmienie powołanego uregulowania jest jednoznaczne i koreluje zarówno z cytowanym wyżej art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, jak i z jej art. 113 ust. 1, zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany został pogląd, że Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do odrzucenia sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego partii w razie naruszenia przez komitet wyborczy art. 110, art. 111 ust. 1-4 lub art. 114 ust. 1-2 Ordynacji wyborczej niezależnie od przyczyny tego naruszenia i braku winy lub znikomego stopnia zawinienia w naruszeniu prawa (por. postanowienia z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 79, III SW 3/03, OSNP 2003 nr 4, poz. 80 oraz III SW 4/02, OSNP 2003 r. nr 4, poz. 81). W postanowieniach z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 1/02 (OSNP 2003 nr 4, poz. 78) oraz III SW 6/02 (OSNP 2003 nr 4, poz. 83), stwierdzono, że przepisy Ordynacji wyborczej nakazują utworzenie oddzielnych rachunków bankowych na gromadzenie środków finansowych dla funduszu wyborczego partii z przeznaczeniem na finansowanie różnego rodzaju wyborów oraz dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w konkretnych wyborach, a przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż fundusz wyborczy tej partii, uzasadnia odrzucenie sprawozdania wyborczego niezależnie od tego, że partia nie utworzyła odrębnego funduszu wyborczego. Również przyjęcie przez komitet wybor-

czy po dniu wyborów wpłaty pieniężnej uzasadnia odrzucenie sprawozdania wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą niezależnie od okoliczności, w jakich to nastąpiło i bez względu na cel, na jaki komitet pozyskane po dniu wyborów środki finansowe wydatkował (por. postanowienia z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 5/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 82 oraz z dnia 18 maja 2005 r. III SW 4/05, OSNP 2005 nr 22, poz. 364 i III SW 5/05, OSNP 2005 nr 22, poz. 365).

W tej sytuacji zarzut naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą art. 110 ust. 1 i 4 oraz art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej okazał się nieuzasadniony. Niezrozumiałe jest natomiast przytoczenie w skardze przepisu art. 111 ust. 3 Ordynacji, odnoszącego się do pozyskiwania środków finansowych przez koalicyjny komitet wyborczy i komitet wyborczy wyborców i nie stanowiącego podstawy prawnej zaskarżonej uchwały.

Niezasadny jest zarzut niezgodności art. 35 ustawy o partiach politycznych oraz art. 110 ust. 1 i 4 i art. 111 ust. 1 Ordynacji z art. 11 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, że finansowanie partii politycznych jest jawne. Skarżąca przede wszystkim nie wykazuje, z jakiego względu - jej zdaniem - uzasadnienie prawne zaskarżonej uchwały nie odpowiada normom konstytucyjnym, powołując się jedynie na jawność działań Komitetu Wyborczego Dom Ojczysty. Zawarta w art. 107 Ordynacji wyborczej zasada jawności finansowania kampanii wyborczej znajduje swoją realizację w rygorach nałożonych przez ustawodawcę na komitety wyborcze, gdyż jawność finansowania wyborów jest istotnym elementem demokratycznego porządku, służąc zapobieganiu procesom i zjawiskom o charakterze korupcyjnym. Rygory te muszą być ze swej istoty jednoznaczne i jednakowe dla wszystkich uczestników kampanii wyborczej i umożliwiać ocenę, czy pozyskane środki pieniężne przeznaczone były na sfinansowanie działań komitetu wyborczego (powołanego przez partię polityczną) na potrzeby konkretnych wyborów. Reguły finansowania kampanii wyborczej określone w Ordynacji wyborczej służą właśnie realizacji zasady jawności i poddającej się ocenie przejrzystości tego finansowania, a w konsekwencji - zasady jawności finansowania partii politycznej, która powołała komitet wyborczy.

Wobec niezasadności podniesionych w skardze zarzutów Sąd Najwyższy na podstawie art. 123 ust. 2 Ordynacji wyborczej skargę oddalił.

=====