

POSTANOWIENIE

Dnia 12 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)
SSN Bogusław Cudowski
SSN Zbigniew Hajn
SSN Roman Kuczyński
SSN Jerzy Kwaśniewski
SSN Zbigniew Myszka
SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 kwietnia 2011 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego., po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 października 2011 r.,

oddala skargę.

Uzasadnienie

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 19 kwietnia 2011 r., podjętą na podstawie art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 ze zm.), postanowiła odrzucić sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, związanych z udziałem w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r.,

z powodu naruszenia art. 87a ust. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu powyższej uchwały Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła w szczególności, że Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] pozyskał na cele związane z wyborami przychody w kwocie 30.920,00 zł, w całości pochodzące z wpłat dokonanych przez osoby fizyczne mające miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym żadna z wpłat na rzecz Komitetu nie przekroczyła limitu określonego w art. 86 ust. 5 ustawy. Wydatki Komitetu były równe jego przychodom i wyniosły 30.920,00 zł, nie przekraczając limitu, określonego w § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie podwyższenia kwoty wydatków komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 430). Środki te były gromadzone na jednym rachunku bankowym o nr [...]. Do umowy rachunku bankowego, zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy, wprowadzono zastrzeżenie o wymaganym sposobie dokonywania wpłat na rzecz Komitetu oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez Komitet, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

Stwierdzono także, że z historii rachunku bankowego Komitetu wynika, że wpłata w kwocie 300,00 zł pochodząca od Z. S. dokonana została gotówką w dniu 11 maja 2010 r. w urzędzie pocztowym. Komitet wpłatę tę przyjął i wydatkował. Stanowiło to naruszenie art. 86 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Przyjęcie i wydatkowanie kwoty pozyskanej przez Komitet z naruszeniem art. 86 ust. 4 ustawy nie stanowi jednak uchybienia powodującego odrzucenie sprawozdania wyborczego Komitetu.

Ponadto Komitet przyjął na swój rachunek bankowy i wydatkował na cele wyborcze środki w łącznej kwocie 60,00 zł wpłacone po dniu wyborów. Wpłaty 20,00 zł w dniu 5 lipca 2010 r. dokonała L. R., a wpłaty 40,00 zł w dniu 6 lipca 2010 r. U. i J. S. Stanowi to naruszenie art. 87a ust. 1 pkt 2 ustawy, który zabrania pozyskiwania środków przez komitet po dniu wyborów. Naruszenie tego przepisu, na podstawie art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy, stanowiło podstawę odrzucenia

sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...].

Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że przepis art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma przy tym charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględnienia proporcji kwoty środków pozyskanych z naruszeniem art. 87a ustawy do ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego ani też tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu niezajomości przepisów ustawy wśród osób współpracujących z komitetem. Zgodnie z art. 87f ust. 1 ustawy korzyści majątkowe przyjęte przez komitet z naruszeniem przepisów ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość.

W konkluzji stwierdzono, że Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] z naruszeniem przepisów ustawy przyjął łączną kwotę 360,00 zł. W związku z tym, że została ona wydatkowana na cele kampanii wyborczej, jej równowartość podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa, przy czym zgodnie z art. 87f ust. 4 ustawy komitet może dobrowolnie wpłacić równowartość tych środków na konto urzędu skarbowego właściwego dla siedziby komitetu w terminie 14 dni.

Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] zaskarżył tę uchwałę w całości na podstawie art. 87i ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie wskazując podstaw skargi (zarzutów). W uzasadnieniu stwierdził, że „nie wydaje się by Komitet Wyborczy powinien ponosić aż tak „srogą” karę w postaci odrzucenia sprawozdania z powodu błędu urzędniczki Banku, która mimo właściwego zastrzeżenia przyjęła i wypłaciła nienależne środki (na zakończenie działania rachunku bankowego).” Skarżący wskazał, że rozumie „konieczność zwrotu błędnie rozdysponowanych środków”, lecz „kierując się elementarnymi zasadami zdrowego rozsądku oraz interesu społecznego”, wnosi o „przyjęcie sprawozdania z właściwymi zastrzeżeniami”.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi. Jej zdaniem, przepis art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględnienia proporcji kwoty środków

pozyskanych z naruszeniem art. 87a ustawy do ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, ani też tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamomości przepisów ustawy wśród osób współpracujących z komitetem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności podnieść należy, że skarga odnosi się do tej części uchwały, w której Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie finansowe z uwagi na pozyskanie środków na kampanię wyborczą po dniu wyborów. Skarżący nie kwestionuje wskazywanych w niej okoliczności, a dotyczących przyjęcia na rachunek bankowy przez Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] i wydatkowania na cele wyborcze środków wpłaconych po dniu wyborów w kwocie 60 zł. Przepis art. 87a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zabrania pozyskiwania środków przez komitet po dniu wyborów. Stosownie zaś do treści art. 86 ust. 3 powyższej ustawy, umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu musi zawierać zastrzeżenie o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

Z lakonicznej treści skargi wywnioskować można, że, po pierwsze, Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] nie ponosi odpowiedzialności za przyjęcie na rachunek bankowy Komitetu i wydatkowanie na cele wyborcze kwot wpłaconych po terminie wyborów, po drugie, z uwagi na niewielką wysokość tych wpłat (60 zł) sankcja w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego jest nieproporcjonalna (zbyt dolegliwa).

Odnosząc się do pierwszego z tych argumentów, wskazać należy, że zawarcie umowy rachunku bankowego zgodnie z wymaganiami wynikającymi z treści art. 86 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie zwalnia komitetu od obowiązku kontrolowania wpływu środków na kampanię wyborczą. Komitety wyborcze prowadzą rachunkowość na zasadach określonych odrębnymi przepisami dotyczącymi jednostek nieprowadzących działalności

gospodarczej (art. 84c przywołanej uprzednio ustawy), a więc na zasadach wynikających z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1223 ze zm.), obowiązujących w tych jednostkach. Komitety są więc zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Rzetelne, zgodne z zasadami rachunkowości prowadzenie ksiąg rachunkowych, w których zapisy dokonywane są na podstawie dowodów księgowych, zawierających obligatoryjnie datę dokonania operacji (art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości), pozwala komitetowi wyborczemu na weryfikację dokonanych wpłat pod kątem ich zgodności z prawem, w tym - w zakresie obowiązującego terminu. Inaczej rzecz ujmując, z dowodów księgowych wynika data uznania rachunku komitetu wyborczego (przyjęcia środków na rachunek bankowy), wiadomo zatem, czy i które operacje dokonane zostały po terminie wyborów. Jeśli zatem w istocie okaże się, że wpłata środków nastąpiła po dniu wyborów, komitet wyborczy jest zobowiązany do ich zwrotu, aby nie narazić się na zarzut naruszenia art. 87a ust. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji, środki wpłacone po terminie wyborów i niezwrócone przez komitet są środkami pozyskanymi z naruszeniem powyższego przepisu. Tak więc działania banku sprzeczne z umową rachunku bankowego, zawierającą prawidłowe zastrzeżenie o dopuszczalnym terminie dokonywanych wpłat, polegające na operacji uznania rachunku komitetu na podstawie środków wpłaconych po wyborach, nie zwalniają komitetu wyborczego z odpowiedzialności za naruszenie powyższego przepisu.

Przechodząc do zarzutu nieproporcjonalności sankcji w stosunku do wagi naruszenia art. 87a ust. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, to również nie jest on uzasadniony. Sąd Najwyższy wielokrotnie, a przy tym jednolicie, oceniał sankcję w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego za naruszenie przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej z uwagi na aksjologiczną potrzebę restrykcyjnej wykładni odpowiednich przepisów kreujących tę sankcję (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 12 czerwca 2001 r., III SW 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 3, poz. 70; z dnia 10 kwietnia 2001 r., III SW 2/01, OSNAPiUS 2002 nr 3, poz. 66; z dnia 22 maja 2001 r., III SW 13/01, OSNAPiUS 2002 nr 3, poz. 69, z dnia 9 czerwca

2011 r., III SW 3/11 – niepublikowane). Zawarta w art. 84 ust. 1 powyższej ustawy 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 na potrzeby konkretnych wyborów. Reguły finansowania kampanii wyborczej służą właśnie realizacji zasady jawności i poddającej się ocenie przejrzystości tego finansowania. Odrzucenie sprawozdania następuje "w razie stwierdzenia naruszenia przez komitet przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej" (art. 87h ust. 1). Odpowiedzialność polegająca na odrzuceniu sprawozdania stanowi sankcję administracyjno-ustrojową dla osoby prawnej. Nie zależy od winy osób tworzących komitet i osób działających w charakterze jego pełnomocników. Odrzucenie sprawozdania następuje w razie stwierdzenia obiektywnego naruszenia przepisów ustawy. Kategoryczne brzmienie art. 87a ust. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - z użyciem sformułowania "zabrania się" - oznacza, że jego naruszeniem jest przyjęcie przez komitet wyborczy jakiegokolwiek kwoty po dniu wyborów, niezależnie od jej wysokości. Znikomy stopień naruszenia powyższego przepisu nie ma znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania. Podobne wypowiedzi odnoszą się do 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.), zabraniającego pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy po dniu wyborów (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia. (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 5/02, OSNAPiUS 2003 nr 4, poz. 82; z dnia 18 maja 2005 r., III SW 5/05, SNP 2005 nr 22, poz. 365 z dnia 18 maja 2005 r., III SW 6/05, OSNP 2005 nr 22, poz. 366, z dnia 1 czerwca 2006 r., III SW 5/96, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 241). Treść tego przepisu jest identyczna jak art. 87a ust. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W obu przywołanych ustawach analogiczna jest też sankcja za naruszenie zakazu

pozyskiwania środków po dniu wyborów - odrzucenie sprawozdania (patrz: art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

Kierując się przedstawionymi wyżej motywami, Sąd Najwyższy orzekł, jak na wstępie.