

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

III SW 1/02

Przepisy 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.) oraz ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) nakazują utworzenie oddzielnych rachunków bankowych na gromadzenie środków finansowych dla funduszu wyborczego partii z przeznaczeniem na finansowanie różnego rodzaju wyborów czy referendum oraz dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w konkretnych wyborach.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Beata Gudowska, Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2002 r. sprawy ze skargi Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 28 lutego 2002 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania wyborczego

o d d a l i ł skargę.

U z a s a d n i e

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 28 lutego 2002 r. podjętą na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz 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.), odrzuciła sprawozdanie wyborcze Polskiego Stronnictwa Ludowego 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 23 września

2001 r.

W wyniku badania sprawozdania wyborczego i załączonych do niego dokumentów oraz uwzględniając opinię i raport biegłych rewidentów, a także wyjaśnienia zawarte w piśmie pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego z dnia 21 lutego 2002 r. i załączone do niego dokumenty Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła następujące okoliczności faktyczne istotne dla oceny sprawozdania wyborczego oraz prawidłowości gospodarki finansowej Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Naczelny Komitet Wykonawczy Polskiego Stronnictwa Ludowego uchwałą nr 28 z dnia 21 czerwca 2001 r. utworzył Fundusz Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego i postanowił, że środki finansowe tego Funduszu będą gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym pod nazwą Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego. Po przyjęciu przez Państwową Komisję Wyborczą w dniu 2 lipca 2002 r. zawiadomienia o zamiarze zgłaszania przez Polskie Stronnictwo Ludowe kandydatów na posłów i senatorów (w trybie art. 102 ust. 1 Ordynacji wyborczej) Naczelny Komitet Wykonawczy Polskiego Stronnictwa Ludowego zawarł z Bankiem Gospodarki Żywnościowej SA z siedzibą w Warszawie w dniu 6 lipca 2002 r. umowę rachunku bankowego "dla Komitetu Wyborczego PSL", który w umowie został określony jako "Posiadacz rachunku".

Na tym rachunku były gromadzone wszystkie środki przeznaczone na finansowanie kampanii wyborczej Polskiego Stronnictwa Ludowego do Sejmu i do Senatu i z tego rachunku Komitet Wyborczy PSL pokrywał wszystkie wydatki związane z prowadzoną kampanią wyborczą do Sejmu i do Senatu.

Wpłaty na ten rachunek wyniosły: z funduszy Partii 4.165.028 zł w tym: z konta bankowego NKW PSL 3.398.318 zł, z kont bankowych zarządów wojewódzkich PSL 766.710 zł od osób fizycznych 5.251.689 zł, z odsetek ze środków na rachunku bankowym 5.538 zł. Razem 9.422.255 zł.

W ramach podanych wyżej kwot po dniu wyborów (to jest po 23 września 2001 r.) na omawiany rachunek wpłacono 2.205.234 zł, w tym z konta bankowego NKW PSL 1.898.318 zł, z kont bankowych zarządów wojewódzkich PSL 42.323 zł oraz dokonano innych wpłat w wysokości 364.592 zł. Wśród wpłat wniesionych na wymienione konto przez osoby fizyczne kwotę 1.428.242 zł stanowiły wpłaty gotówkowe dokonane przeważnie przekazami pocztowymi. Komitet Wyborczy ze środków pochodzących z omawianego konta dokonał darowizn na cele charytatywne o łącz-

nej wartości 40.660 zł.

Przytaczając przepisy ustaw o partiach politycznych oraz Ordynacji wyborczej, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała w konkluzji uchwały, iż wymagają one utworzenia oddzielnego rachunku bankowego dla środków finansowych Funduszu Wyborczego, który pozostaje w dyspozycji partii. Środki zgromadzone na tym rachunku mogą być wykorzystywane w ustalonej przez partię wysokości na różnego rodzaju wybory i referenda.

Odrębny rachunek bankowy jest otwierany dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w wyborach do Sejmu i Senatu. Środki na tym rachunku pozostają w dyspozycji Komitetu Wyborczego i mogą być wydatkowane na konkretne wybory do Sejmu i Senatu. Jeżeli komitet wyborczy partii nie wykorzysta pozyskanych środków finansowych na cele kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu nadwyżkę przekazuje na Fundusz Wyborczy.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że równoczesne gromadzenie na jednym rachunku bankowym utworzonym dla komitetu wyborczego partii i pozostającym w jego dyspozycji, środków finansowych Funduszu Wyborczego i środków finansowych komitetu wyborczego burzy zasady finansowania komitetów wyborczych partii, bowiem niemożliwe staje się respektowanie zasady finansowania komitetu tylko ze środków Funduszu Wyborczego przy jednoczesnym zasilaniu tego Funduszu, a nie komitetu wyborczego, wpłatami od osób fizycznych. Niemożliwa staje się ocena, czy niedozwolone wpłaty gotówkowe od osób fizycznych stanowią uchybienie w sposobie zasilania Funduszu Wyborczego, czy też naruszenie przepisów o finansowaniu komitetu wyborczego (w ocenie sprawozdania wyborczego tylko to drugie uchybienie jest brane pod uwagę).

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej w rozpatrywanej sprawie konieczne jest rozstrzygnięcie, czy omawiany rachunek bankowy był prowadzony dla środków Funduszu Wyborczego, czy też był rachunkiem Komitetu Wyborczego PSL. Decydujące dla sprawy jest ustalenie, kto dysponował środkami finansowymi zgromadzonymi na omawianym rachunku, bowiem nazwa rachunku odpowiadająca nazwie Komitetu Wyborczego powinna być traktowana jako przesłanka pomocnicza. Dokumenty finansowe świadczą, że dyspozycje dotyczące wydatkowania środków z omawianego rachunku pochodziły od Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego. Rozstrzygnięcie, że omawiany rachunek należał do Komitetu Wyborczego PSL powoduje stwierdzenie, iż Komitet ten przyjął środki finansowe pochodzące od

osób fizycznych (5.251.689 zł), a więc z innego źródła niż Fundusz Wyborczy Partii, czym naruszył art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej i wypełnił dyspozycję art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. d Ordynacji wyborczej, przewidującego odrzucenie sprawozdania wyborczego.

Ponadto na omawiany rachunek bankowy wpłynęły po dniu wyborów środki finansowe w kwocie 2.305.234 zł i Komitet Wyborczy wydatkował te środki na kampanię wyborczą. Pozyskanie środków finansowych przez Komitet Wyborczy PSL po dniu wyborów naruszyło zakaz wynikający z art. 110 ust. 4, pkt 1 Ordynacji wyborczej. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji naruszenie tego zakazu stanowi podstawę odrzucenia sprawozdania wyborczego.

Wydatkowanie przez Komitet Wyborczy 40.660 zł na cele charytatywne było sprzeczne z art. 110 ust. 1 Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym komitet wyborczy może wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami. Również naruszenie tego przepisu zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a Ordynacji wyborczej jest podstawą odrzucenia sprawozdania wyborczego.

Ponadto PKW stwierdziła naruszenie przez Komitet Wyborczy PSL art. 120 ust. 5 Ordynacji wyborczej przez niewliczenie do wydatków podanych w sprawozdaniu wyborczym darowizn niepieniężnych o wartości co najmniej 63 000 zł.

Pełnomocnik Finansowy Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego wniósł skargę na tę uchwałę, zarzucając jej naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w szczególności: 1) art. 111 ust. 3, art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 1 i 2 i art. 36 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz.857 ze zm.) przez przyjęcie, iż partia polityczna uczestnicząca w wyborach do Sejmu i Senatu winna dysponować dwoma odrębnymi rachunkami bankowymi, to jest rachunkiem środków Funduszu Wyborczego oraz rachunkiem komitetu wyborczego partii, 2) art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej przez przyjęcie, iż Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego przyjął środki finansowe pochodzące od osób fizycznych, tj. z innego źródła niż Fundusz Wyborczy PSL, 3) art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej przez przyjęcie, iż Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego pozyskał środki finansowe po dniu wyborów, 4) art. 110 ust. 1 Ordynacji wyborczej przez przyjęcie, że Komitet Wyborczy wydatkował środki na cele charytatywne, a więc na cele niezwiązane z wyborami.

Skarżący podniósł nadto niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a także pominięcie dowodów złożonych przez skarżącego. Wskazując na te zarzuty, wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik zauważył, że przedmiotem oceny Państwowej Komisji Wyborczej była pierwsza wersja sprawozdania Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego, zawierająca błędne zapisy mogące mieć znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia. W szczególności świadczyć może o tym wywód odnoszący się do przyjęcia przez Komitet Wyborczy środków finansowych w kwocie 5.241.689 zł., pochodzących od osób fizycznych, co w istocie oznacza, że Państwowa Komisja Wyborcza nie odniosła się do poprawionego przez Komitet Wyborczy sprawozdania przekazanego Komisji przy piśmie z dnia 21 lutego 2002 r. Zdaniem skarżącego Komitetu stwierdzenia PKW są wadliwe i naruszają przepisy obowiązującego prawa, opierając się jedynie na celowościowej wykładni przepisów Ordynacji wyborczej i ustawy o partiach politycznych przy wyraźnym braku wykładni językowej i systemowej.

W uzasadnieniu pisma skarżący podniósł, iż Komitet Wyborczy partii politycznej jest oznaczeniem właściwego organu partii politycznej, który - wyodrębniony w ten sposób jedynie pod względem funkcjonalnym, a nie organizacyjnym - prowadzi w jej imieniu, na zasadzie wyłączności, kampanię wyborczą (art. 95 i 96 Ordynacji wyborczej). Komitet Wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami (art. 110 ust. 1 Ordynacji), przy czym wydatkowanie następuje tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego (art. 35 ust.2 ustawy o partiach politycznych), a środki Komitetu mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego partii (art. 111 ust. 1 Ordynacji) i muszą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym (art. 113 ust. 1 Ordynacji) - bez wskazania jednak, że ma to być rachunek oddzielny (inaczej niż w art.36 ust. 2 ustawy o partiach politycznych w odniesieniu do rachunku Funduszu Wyborczego, który, wobec tego, że ustawa ta w ogóle nie używa terminu "komitet wyborczy", mówiąc jedynie o partii politycznej, mówi o wyodrębnieniu rachunku od ogólnego rachunku partii, lecz nie rachunku Komitetu Wyborczego).

Fundusz Wyborczy, nie stanowiąc żadnej jednostki organizacyjnej, jest wyodrębniony jedynie pod względem rachunkowym jako określone zasoby finansowe przeznaczone na określony cel (art. 35 ust. 1 i 2), wobec czego nie ma innego beneficjenta niż Komitet Wyborczy. Zarówno Ordynacja wyborcza (art. 113 ust.2), jak i ustawa o partiach politycznych (art.36a ust.3) zawierają jednakowe sformułowanie

odnoszące się do Komitetu Wyborczego (także partii politycznej - w przeciwnym przypadku Ordynacja wskazuje rodzaj komitetu, jak choćby w art.113 ust. 3) i do Funduszu Wyborczego: środki finansowe mogą być wpłacane jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą; wykładnia językowa i systemowa nakazuje w takim przypadku przyjęcie, że ustawodawca co najmniej dopuścił istnienie tego samego rachunku Komitetu i Funduszu,

Za gospodarkę finansową Komitetu Wyborczego i Funduszu Wyborczego odpowiada pełnomocnik finansowy, odpowiednio, Komitetu i Funduszu (art. 109 Ordynacji i art.35a ustawy o partiach politycznych), przy czym nie sformułowano wymogu, aby pełnomocnikiem Komitetu Wyborczego i Funduszu nie mogła być ta sama osoba, w obydwu przypadkach działająca na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez właściwy organ partii politycznej (przy czym, co oczywiste, określenie "pełnomocnik Funduszu" może mieć tylko sens techniczno-przedmiotowy, bowiem Fundusz nie może nikogo ustanowić swoim pełnomocnikiem).

W rezultacie, żaden z obowiązujących przepisów prawa - także, dotyczącego sprawozdawczości (i wydanego po utworzeniu Funduszu Wyborczego i założeniu jego rachunku), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz.U. Nr 81, poz. 881), nie zakazuje zakładania wspólnego rachunku bankowego dla Komitetu Wyborczego i Funduszu Wyborczego pod warunkiem, że rachunek ten (wraz ze sposobem jego wykorzystywania) spełni wymogi wynikające dla Funduszu i wobec tego i jego rachunku, określone w ustawie o partiach politycznych. Stanowisko takie przyjęli w swym raporcie biegli rewidenci przeprowadzający, na zlecenie Państwowej Komisji Wyborczej, audyt finansowy sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego PSL - co wyraźnie wynika z ich stwierdzenia, iż "gospodarka finansowa Komitetu Wyborczego była zgodna z przepisami rozdziału 13 Ordynacji wyborczej". Odmienna interpretacja PKW ma więc charakter dowolny. Zgodnie z art.35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, Fundusz Wyborczy ma być tworzony w celu finansowania udziału partii politycznej w ogóle w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach na urząd Prezydenta, w wyborach do samorządu terytorialnego, a także udziału w kampaniach referendalnych. Nie ma jednak przeszkód (argument a fortiori), by partia polityczna utworzyła Fundusz na jedną kampanię wyborczą, tym bardziej wskazuje to na prawną dopuszczalność posiadania jednego rachunku dla Funduszu i dla Komitetu Wyborczego, powołanego tylko na daną kampanię.

Nadto w zaskarżonej uchwale PKW nie zbadano, czy rachunek bankowy, spełniał - niezależnie od nazwy - ustawowe wymogi przewidziane dla rachunku bankowego Funduszu Wyborczego. Zdaniem nie tylko skarżącego Komitetu, ale również biegłych rewidentów, rachunek ten wymogi te spełniał, co zostało potwierdzone w dokumentach znajdujących się w aktach sprawy.

Zarzut naruszenia art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej polegający na pozyskaniu środków po dniu wyborów skarżący odpierał stwierdzając, że środki te stanowiły wpłatę własną stronnictwa. Nie można zatem twierdzić, że komitet wyborczy partii politycznej „pozyskał” je od partii politycznej, której organ uprawniony do reprezentowania jej na zewnątrz, pełni funkcje komitetu wyborczego, czyli od samego siebie. W żaden sposób nie można bowiem pozyskiwać środków własnych.

Wadliwy jest także zarzut postawiony w oparciu o art. 110 ust. 1 Ordynacji Wyborczej. PKW przyjęła, że wykazane w sprawozdaniu wyborczym wydatki Komitetu Wyborczego na darowizny, nie były związane z wyborami i miały charakter wyłącznie charytatywny. Skarżący zauważa, że stanowisko zajmowane w tej kwestii przez PKW stoi w oczywistej sprzeczności z przepisami powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, w myśl których komitet wyborczy w sprawozdaniu jest obowiązany podać informację o: - wysokości pozostałych wydatków gotówkowych, którymi mogą być np. darowizny pieniężne (§ 2 pkt 1 lit. b cytowanego rozporządzenia), - wykorzystaniu otrzymanych darowizn niepieniężnych (§ 2 pkt 1 lit. c cytowanego rozporządzenia). Niewielkie darowizny stanowiły element kampanii wyborczej, zarówno co do źródła podjęcia decyzji o dokonaniu darowizny, jak też, co do czasu i sposobu przekazania jej przedmiotu na rzecz obdarowanego.

Skarżący zakwestionował również słuszność zasady zawartej w art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej, iż pieniądze wydatkowane na wybory pochodzące od osób fizycznych, muszą być przekazane na rachunek bankowy czekiem, kartą płatniczą lub przelewem. Jego zdaniem tego rodzaju przepis wymierzony jest w kampanię wyborczą prowadzoną przez PSL. W środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych (elektorat PSL), występuje bowiem ogólny brak znajomości obrotu bankowego i rozróżniania przelewu bankowego od wpłaty na rachunek bankowy za pośrednictwem poczty, jak również powszechny brak dostępności do placówek bankowych. Nieślusznym zatem jest całkowite pominięcie tych okoliczności przez Państwową Komi-

sję Wyborczą.

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego, podtrzymała swoje stanowisko zawarte w uchwale i jej uzasadnieniu. Podstawą prawną do odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego jest art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz d ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, która ustaliła bezwzględne przesłanki odrzucenia sprawozdania wyborczego. Komitet Wyborczy naruszył art. 110 ust. 1 ustawy przez przekazanie ze środków finansowych Komitetu darowizn na cele nie związane z wyborami w kwocie 40.660 zł i art. 110 ust. 4 pkt 1 ustawy przez pozyskanie środków finansowych w kwocie 2.205.234 zł po dniu wyborów oraz art. 111 ust. 1 ustawy przez pozyskanie środków finansowych z innego źródła niż Fundusz Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, w tym 5.251.689 zł z wpłat pochodzących od osób fizycznych. Państwowa Komisja Wyborcza nie uwzględniła wyjaśnienia pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego PSL zmierzającego do tego, aby wszelkie wpłaty od osób fizycznych wykazane w złożonym sprawozdaniu traktować jako wpłaty na Fundusz Wyborczy PSL i dlatego nie przyjęła nowego sprawozdania, w którym w części "A. Przychody" wszystkie środki pieniężne w kwocie 9.416.717,55 zł (poza odsetkami od środków na rachunku bankowym) wykazano jako pochodzące z Funduszu Wyborczego. Przepis art. 122 ust. 2 ustawy przewiduje bowiem jedynie możliwość usunięcia wad sprawozdania lub udzielenie wyjaśnień do sprawozdania wyborczego. Przepisy ustawy nie przewidują natomiast możliwości złożenia po terminie nowego sprawozdania wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza nie znalazła także podstaw merytorycznych do uwzględnienia wniosku, aby sumę wpłat pochodzących od osób fizycznych na rachunek bankowy Komitetu Wyborczego uznać jako wpłaty dokonane na Fundusz Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, bowiem zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o partiach politycznych Fundusz powinien posiadać odrębny rachunek bankowy, który może być tworzony z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów (art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Środki finansowe komitetu wyborczego partii natomiast mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego tej partii (art. 111 ust. 1), a naruszenie tego przepisu, np. przez przyjmowanie przez komitet bezpośrednio wpłat - darowizn - od osób fi-

zycznych, skutkuje odrzuceniem przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania wyborczego takiego komitetu (art. 122 ust. 1 pkt 3 lit. d Ordynacji wyborczej).

Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że niedopuszczalność prowadzenia jednego rachunku bankowego dla środków komitetu wyborczego partii politycznej i środków Funduszu Wyborczego tej partii wynika także z odmiennych zasad, które dotyczą gospodarki finansowej tymi środkami, o których stanowi uzasadnienie za skarżonej uchwały. Przy dopuszczeniu posiadania jednego rachunku bankowego odróżnienie finansów komitetu od finansów Funduszu Wyborczego jest niewykonalne - przepisy Ordynacji wyborczej (art. 120-126) przewidują sprawozdania wyborcze, tryb i terminy ich składania oraz przyjmowania, a także skutki jego odrzucenia w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej, różne od sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych przez partię polityczną i jej Fundusz Wyborczy. Przy prowadzeniu gospodarki finansowej na jednym rachunku bankowym niemożliwa byłaby ocena, któremu z podmiotów należałoby przypisać ewentualne naruszenia prawa, skutkujące odrzuceniem jednego lub obu sprawozdań. Ustawodawca przewidując te odmienności w art. 36 ust. 3 ustawy o partiach politycznych stwierdził, że środki Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej wyraz "oddzielny", użyty w tym przepisie, odnosi się nie tylko do środków finansowych pozyskanych przez partię polityczną w ramach jej gospodarki finansowej, lecz także do środków finansowych przekazanych z Funduszu Wyborczego i gromadzonych, zgodnie z art. 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej, na rachunku bankowym komitetu wyborczego tej partii.

W odpowiedzi na stanowisko PKW przedstawione w piśmie skierowanym do Sądu Najwyższego, skarżący w pełni podtrzymał zasadność swojej skargi, powołując się na dołączoną do pisma opinię Instytutu Studiów Podatkowych i sprawozdanie biegłych rewidentów. W imieniu Instytutu Studiów Podatkowych Witold M. wyraził pogląd, że nie należy utożsamiać nazwy Funduszu z nazwą rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki w ramach tego Funduszu. Wymóg konkretnej nazwy dotyczy jedynie Funduszu, a nie rachunku bankowego.

O przeznaczeniu rachunku decyduje cel, w jakim został on utworzony. Ponadto Ordynacja wyborcza nie wprowadza wprost nakazu tworzenia dwóch odrębnych rachunków bankowych - dla Funduszu Wyborczego i dla Komitetu Wyborczego, a językowa wykładnia przepisu art. 111 Ordynacji w związku z art. 113 ust. 1 i 2 prowadzi do wniosku, że określone przez ustawodawcę „środki finansowe komitetu wy-

borczego pochodzące jedynie z Funduszu Wyborczego” są tymi samymi środkami finansowymi. W kwestii pełnomocnika finansowego Funduszu Wyborczego należy stwierdzić że może nim być każdy, kto nie wypełnia negatywnych przesłanek z art. 109 ust. 2 Ordynacji, w tym również pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego. Odnośnie do korelacji dwóch ustaw - Ordynacji wyborczej i ustawy o partiach politycznych należy uznać, iż w sprawach finansowania kampanii wyborczej należy stosować wprost przepisy Ordynacji jako przepisy *leges specialis* w stosunku do przepisów ustawy o partiach politycznych jako *leges generalis*.

Biegli rewidenci w podsumowaniu badania prawidłowości sprawozdania stwierdzili co prawda, że nastąpiło naruszenie art. 113 ust. 2 Ordynacji w zakresie sposobu wpłacania środków finansowych na rzecz komitetu wyborczego od osób fizycznych, jak również art. 110 ust. 4 Ordynacji w zakresie pozyskiwania środków przez komitety wyborcze po dniu wyborów, ale uznali, że generalnie sprawozdanie zostało sporządzone w istotnych aspektach zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 123 ust. 3 Ordynacji wyborczej, rozpatrując skargę pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego, Sąd Najwyższy stosuje przepisy KPC w części dotyczącej postępowania nieprocesowego, co oznacza, iż rozprawę wyznacza się z inicjatywy sądu, chyba że ustawa stanowi inaczej, zaś orzeczenia sądu zapadają w formie postanowienia (art. 514 § 1 i 516 KPC). W ocenie składu rozpoznającego sprawę, nie zachodziła potrzeba wyznaczenia rozprawy, skoro w toku postępowania stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej i Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego zostały uzupełnione w kolejnych pismach wyżej obszernie przedstawionych.

Przechodząc do istoty sprawy należy wskazać, że pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego oparł skargę na zarzutach naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 110 ust. 1 i 4, 111 ust. 1 i 3, 113 ust. 1 Ordynacji wyborczej oraz art. 35 ust. 1 i 2 oraz 36 ustawy o partiach politycznych, podnosząc nadto, niesprecyzowany wskazaniem naruszonych przez PKW przepisów prawa procesowego, zarzut niewyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych

istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

W związku z zarzutami celowe jest przedstawienie treści tych przepisów, a nadto wskazanie, że zgodnie z art. 122 ust.1 pkt 3 lit. a oraz b Ordynacji wyborczej PKW odrzuca sprawozdanie jeżeli pozyskano lub wydatkowano środki komitetu wyborczego z naruszeniem art. 110 albo limitu określonego w art. 114 ust. 1 i 2, przekazania koalicyjnemu komitetowi wyborczemu albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjęcia przez komitet środków finansowych lub wartości niepieniężnych z naruszeniem art. 111 ust. 2 - 4. Przytoczone sformułowania oznaczają, że w przypadku naruszenia wskazanych przepisów, PKW obligatoryjnie odrzuca sprawozdanie komitetu wyborczego (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2001 r., III SW 12/01, w myśl którego brak winy w złamaniu prawa lub znikomy stopień jego naruszenia nie mają znaczenia dla przesłanek odrzucenia sprawozdania wyborczego na podstawie art. 87h ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - jednolity tekst.: Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544). Wobec treści wskazanego wyżej przepisu oraz art.122 ust. 1 pkt 2 i 3 Ordynacji wyborczej, stanowisko to jest aktualne także w rozpoznawanej sprawie.

Według art. 110 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej komitet wyborczy, wykonujący w imieniu - między innymi - partii politycznych, czynności wyborcze wskazane w ustawie (art. 95 Ordynacji) może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami, przy czym zabronione jest pozyskiwanie środków po dniu wyborów. Za gospodarkę finansową komitetu odpowiedzialny jest i prowadzi ją pełnomocnik finansowy (art. 109 ust. 1 Ordynacji). Funkcje komitetu wyborczego partii pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz, który zobowiązany został, w szczególności do, zawiadomienia PKW o powołaniu pełnomocnika finansowego komitetu. Środki finansowe komitetu mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego partii tworzonego na podstawie ustawy o partiach politycznych. Fundusz taki tworzony jest w celu finansowania udziału partii w wyborach do Sejmu, Senatu i na urząd Prezydenta RP, w wyborach samorządowych, a także udziału w kampaniach referendalnych (art. 35 ustawy o partiach politycznych). Wydatki partii politycznych na cele wyżej wymienione mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu, o utworzeniu którego partia powiadamia PKW. Środki finansowe Funduszu mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznych, darowizn, spadków i zapisów. Stosownie do treści art. 113 Ordynacji środki finansowe komitetu wyborczego winny być gromadzone tylko na rachunku bankowym, a wpłacane mogą

być czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, jedynie w przypadkach wskazanych w ustawie.

Z zestawienia tych przepisów wynika niewątpliwie, jak trafnie przyjmuje Państwowa Komisja Wyborcza, że wymagane jest utworzenie dwóch oddzielnych rachunków bankowych, jednego dla gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego partii, który pozostając w jej dyspozycji, może być przeznaczany na różnego rodzaju wybory czy referenda, drugiego zaś dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w konkretnych wyborach, w tym przypadku wyborach do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Środki gromadzone na tym drugim rachunku, nie wykorzystane na wybory, dla finansowania których został utworzony, winny być przekazane (zwrócone) na rachunek Funduszu Wyborczego partii. Zaniedbanie utworzenia takich oddzielnych rachunków uniemożliwia respektowanie zasady finansowania komitetu powołanego dla przeprowadzenia konkretnej kampanii wyborczej tylko ze środków Funduszu, uniemożliwiając między innymi ocenę, czy wpłaty gotówkowe od osób fizycznych przeznaczone były na Fundusz Wyborczy partii, czy też na sfinansowanie działań komitetu wyborczego tejże partii powołanego „dla obsługi” konkretnych wyborów. Z tych względów chybiony jest argument podniesiony w skardze, że środki przeznaczone na wybory mogą być gromadzone na jednym rachunku, bez bliższego określenia czy jest to rachunek Funduszu Wyborczego PSL, czy Komitetu Wyborczego PSL utworzonego dla potrzeb wyborów w dniu 23 września 2001 r. Rozumowanie to - przeciwne do sugerowanego w skardze - doznaje wzmocnienia wskutek porównania treści cytowanego wyżej art. 36 ustawy o partiach politycznych, który reguluje kwestie związane z rachunkiem bankowym (oddzielnym) Funduszu Wyborczego, z treścią art. 111 ust. 1 Ordynacji wyborczej, w myśl którego środki finansowe komitetu wyborczego danej partii, mogą pochodzić jedynie z Funduszu Wyborczego tej partii. Jest oczywiste (w ocenie Sądu Najwyższego), że w związku z przedstawioną regulacją, konieczne jest utworzenie oddzielnych rachunków bankowych dla finansowania oddzielnie Funduszu Wyborczego partii i oddzielnie jej Komitetu Wyborczego, powołanego dla potrzeb konkretnych wyborów.

Przy takich stwierdzeniach nie mogą być również uznane za trafne zarzuty skarżącego, iż komitet wyborczy nie przyjmował wpłat po dniu wyborów, bowiem wpłata dokonana przez Polskie Stronnictwo Ludowe (wpłata własna) nie może być traktowana jako pozyskanie środków, to bowiem odnosić się może jedynie do wpłat

„od osób trzecich”. Właśnie dla uniknięcia takich jak przedstawiona sytuacji, konieczne jest utworzenia oddzielnych rachunków bankowych Funduszu Wyborczego partii i Komitetu Wyborczego partii powołanego dla przeprowadzenia konkretnych wyborów. Skoro niewątpliwie na rachunek komitetu wyborczego (trafnie tak zakwalifikowanego przez PKW) wpłynęły po dniu wyborów środki pieniężne, to powyższe naruszyło przepis prawa zabraniający takich czynności, a fakt, że środki te wpłynęły od partii, która powołała komitet wyborczy, oceny tej nie zmienia.

Należy zresztą zauważyć, że skarżący nie kwestionuje w istocie ani faktu, że na rachunek komitetu wpłynęły środki już po dniu wyborów, ani tego, że część zgromadzonych środków została wykorzystana na darowizny, twierdząc że ograniczenia w przyjmowaniu takich środków nie dotyczą sytuacji, gdy pochodzą one od partii tworzącej komitet wyborczy, zaś „niewielkie darowizny stanowiły element kampanii wyborczej”. Nie kwestionując tych twierdzeń należy zauważyć, że czynności takie w świetle przepisów nie są dozwolone, co trafnie przyjęła Państwowa Komisja Wyborcza. Skoro ustawodawca ograniczył możliwość przyjmowania wpłat na cele wyborów od osób fizycznych tylko co do wpłat na rzecz Funduszu Wyborczego partii zaś odmiennosc dopuszczono tylko, gdy idzie o koalicyjny komitet wyborczy i komitet wyborczy wyborców (art. 111 ust. 2 Ordynacji) i to w wysokości określonej ustawą (ust. 3 art. 113 Ordynacji), a także co do sposobu (dokonywane mogą być na rzecz komitetu jedynie czekiem, przelewem lub za pośrednictwem karty płatniczej - art. 113 ust. 2 Ordynacji), to wpłaty dokonywane w inny sposób, a przede wszystkim na rzecz komitetu, który nie jest komitetem koalicyjnym, ani komitetem wyborców, jako sprzeczne z tą regulacją, nie mogą być uznane za dokonane zgodnie z prawem, nie kwestionując „dobrej wiary wielu sympatyków PSL”.

Powtórzyć należy, że środki finansowe komitetu wyborczego danej partii politycznej mogą pochodzić tylko z Funduszu Wyborczego tej partii utworzonego zgodnie z ustawą o partiach politycznych, nie jest więc dozwolone przyjmowanie wpłat na rzecz komitetu wyborczego partii od osób fizycznych i to niezależnie od formy tych wpłat. To zresztą kolejny argument przemawiający na rzecz tezy o konieczności prowadzenia oddzielnych rachunków bankowych Funduszu Wyborczego i Komitetu Wyborczego partii.

W cytowanym już wyżej postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2001 r. stwierdzono nadto, że przepisy dotyczące finansowania wyborów „prezydenckich” są jednoznaczne i nie mają charakteru zaleceń, lecz są bezwzględnie

obowiązujące, zaś jawność finansowania wyborów jest istotnym elementem demokratycznego porządku, służąc zapobieganiu procesom i zjawiskom korupcyjnym. Pogląd ten jest w pełni aktualny także na gruncie stosownych przepisów Ordynacji wyborczej.

Z tych wszystkich względów, podzielając - jako w pełni uzasadnione - stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej, orzeczono jak w postanowieniu.

=====