

**Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 12 czerwca 2001 r.**

III SW 15/01

Odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP stanowi sankcję naruszenia przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544), niezależną od odpowiedzialności karnej pełnomocnika finansowego komitetu oraz odpowiedzialności majątkowej komitetu.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Teresa Flemming-Kulesza, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Barbara Wagner (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Mariana K. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 maja 2001 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Mariana K. po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 czerwca 2001 r.

p o s t a n o w i ł:

o d d a l i ć skargę.

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

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 8 maja 2001 r. postanowiła odrzucić sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Mariana K. Komisja stwierdziła naruszenie przez Komitet następujących przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544): art. 85 ust. 2 - przez przyjęcie od „E.S.” Spółki z o.o. w P.G., „S.” Spółki z o.o. w P.G. i

S.A.S. w Ś. nie pochodzących z zysku darowizn w kwotach po 70.000 zł; art. 85 ust. 5 - przez przyjęcie od osób fizycznych środków finansowych przekraczających piętnastokrotność najniższego wynagrodzenia miesięcznego, tj. kwoty 10.500 zł; art. 85 ust. 7 - przez przyjęcie od osób fizycznych wpłat powyżej 1.400 zł (znacznie przekraczających, według oceny Prokuratury Okręgowej w T., 1 milion złotych) przekazami pocztowymi lub wpłatami gotówkowymi w bankach; art. 86 ust. 2 pkt 5 - przez przyjęcie darowizny od R-P. w R. Spółki z o.o. z udziałem kapitału zagranicznego w kwocie 2.200 zł. Komitet Wyborczy przyjmując „liczne wpłaty w identycznej wysokości dokonane przez osoby fizyczne w tym samym dniu i miejscu przy użyciu przekazów pocztowych wypełnionych tym samym charakterem pisma” naruszył także art. 84 ustawy. Prokuratura Okręgowa w T. prowadząca postępowanie w tych sprawach poinformowała Państwową Komisję Wyborczą o przesłuchaniu w charakterze świadków około 200 osób, spośród których około 150 nie dokonywało żadnych wpłat na rzecz Komitetu i nie upoważniało nikogo do ich dokonania. Stwierdzono nadto, że 10 osób znajdujących się w wykazie darczyńców zmarło przed 2000 r. W związku z tym 40 Prokuratur Rejonowych przesłuchuje 2.300 osób, których nazwiska figurują na przekazach użytych do przesłania darowizn na rzecz Komitetu.

Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w uchwale Państwowa Komisja Wyborcza powołała art. 87h ust. 1 ustawy.

Komitet Wyborczy wniósł skargę na powyższe postanowienie i podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego, a to: art. 85 ust. 2, art. 85 ust. 5, art. 84 i art. 86 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 września 1990 r. „poprzez przyjęcie, iż istnieją podstawy do odrzucenia sprawozdania wyborczego z uwagi na naruszenie przez skarżącego przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej”, wniósł o „uchylenie zaskarżonego postanowienia i przyjęcie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Mariana K.”. W uzasadnieniu skargi Komitet wywodził, że art. 85 ust. 2 ustawy nakazujący osobom prawnym przekazywanie środków finansowych wyłącznie z zysku nie jest skierowany do Komitetu, lecz do podmiotów dokonujących wpłat. Stanowi on *lex specialis* do przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych. Komitet nie ma możliwości badania sposobu księgowania przekazanych kwot i nie miał takiego obowiązku. Nie miał też ani obowiązku, ani możliwości ustalenia czy w spółce dokonującej wpłaty miał udział kapitał zagraniczny, co czyni zarzut naruszenia art. 86 ust. 2 ustawy bezzasadnym. O adresatach obowiązków przewidzianych w art. 85 i art. 86 ustawy należy wnosić z nało-

żonego na komitet wyborczy w art. 87e obowiązku zamieszczania w pismach skierowanych do osób zamierzających finansować kampanię i mających na celu pozyskanie środków na wybory informacji o ograniczeniach i zakazach określonych w art. 85 ust. 2, 3 i 5 - 7, art. 86, art. 87f, art. 88f pkt 1 i 3 oraz art. 88g pkt 2. Komitet przyznał, że wpłynęły na jego konto wpłaty przewyższające dopuszczalną ustawowo kwotę, ale były to wpłaty „rodzinne”. Komitet Wyborczy nie miał możliwości weryfikacji poszczególnych wpłat dokonywanych na jego rzecz. Sprawozdanie zostało sporządzone rzetelnie, a Państwowa Komisja Wyborcza nie ma kompetencji do nakładania na Komitet Wyborczy obowiązków wykraczających poza obowiązki ustawowe.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko. Jej zdaniem, strona skarżąca nie zakwestionowała faktów, a dokonana przez nią interpretacja przepisów jest „wadliwa i nieuprawniona”. Zgodnie z art. 40a ust. 1 i art. 40e ustawy, komitet wyborczy powołany jest do zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i przeprowadzenia kampanii wyborczej na zasadzie wyłączności. Z chwilą rejestracji przez Państwową Komisję Wyborczą nabywa on osobowość prawną. Art. 84b ust. 1 nakłada odpowiedzialność za gospodarkę finansową komitetu na pełnomocnika finansowego. Do jego zadań należy nie tylko księgowanie przychodów i wydatków, ale nadzorowanie całości finansów. Wykładnia przepisów rozdziału 12 ustawy dokonana przez skarżącego prowadzi do przerzucenia faktycznej odpowiedzialności za prawidłową gospodarkę finansową na cele kampanii wyborczej na darczyńców, „co nie znajduje podstaw w brzmieniu przepisów ustawy, a zwłaszcza art. 86 ust. 2, art. 87f, czy art. 88g pkt 2.”

Komitet Wyborczy w piśmie z dnia 4 czerwca 2001 r. podtrzymał zarzuty sformułowane w skardze. W nawiązaniu do odpowiedzi Państwowej Komisji Wyborczej na skargę dodatkowo podniósł, że art. 86 ust. 2 ustawy musi dotyczyć świadomego przyjmowania przez komitet środków finansowych z naruszeniem przepisów ustawy. Inna wykładnia tego przepisu jest nieracjonalna. Nadto, art. 88f „penalizuje zachowania osób trzecich naruszające przepis art. 85 ust. 2,3 oraz 5 - 7, co wskazuje także, iż powyższy przepis adresowany jest do podmiotów zamierzających przekazać środki finansowe na cele kampanii wyborczej”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z ustaleń Państwowej Komisji Wyborczej, których Komitet Wyborczy nie kwestionuje, wynika, że przy finansowaniu kampanii wyborczej Mariana K. zostały naruszone art. 84, art. 85 ust. 2, 5 i 7 oraz art. 86 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Strona skarżąca twierdzi, że uchybienia te nie uzasadniają odrzucenia sprawozdania, albowiem Komitetowi Wyborczemu nie można przypisać odpowiedzialności za uchybienia obowiązkom nałożonym na podmioty trzecie.

Sąd Najwyższy podziela pogląd Państwowej Komisji Wyborczej, że interpretacja przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej finansowania wyborów nie może prowadzić do zwolnienia komitetu wyborczego z odpowiedzialności za ich przestrzeganie i przerwania jej na podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne) przekazujące środki na cele kampanii wyborczej prowadzonej przez komitet (a taką ich wykładnię proponuje skarżący). Przepisy o finansowaniu wyborów mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Ratio legis regulacji tej materii normami imperatywnymi jest oczywista. Stanowi ona prawną gwarancję przejrzystości finansowania kampanii wyborczej, czystych reguł gry wyborczej i równych szans kandydatów. Wyrażona w art. 84 ustawy zasada jawności finansowania kampanii wyborczej musi więc stanowić wytyczną interpretacyjną wszystkich przepisów normujących tę kwestię.

Niektóre ustawowe zakazy są skierowane wprost do komitetu wyborczego. Tak ma się rzecz z zakazem przyjmowania środków finansowych pochodzących od podmiotów wymienionych art. 86 ust. 2. Na adresata normy prawnej zawartej w tym przepisie wskazuje jednoznacznie sformułowanie „Komitet nie może przyjmować środków finansowych pochodzących od...”. Nie tylko zatem R-P. w R. Spółka z o.o. (osoba prawna z udziałem podmiotów zagranicznych nie będąca spółką publiczną) naruszyła art. 86 ust. 2 pkt 5 ustawy dokonując wpłaty kwoty 2. 200 zł na rzecz Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Mariana K., ale i Komitet Wyborczy kwotę tę przyjmując. Inne przepisy wprowadzające podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia w finansowaniu kampanii wyborczej, nie określają *expressis verbis* ich adresatów. Można jednak o nich wnosić z całokształtu regulacji prawnej zasad finansowania wyborów, a zwłaszcza z przepisów konstruujących reguły odpowiedzialności za ich naruszenie.

Zgodnie z art. 84b ust. 1 „za gospodarkę finansową komitetu odpowiedzialny jest jego pełnomocnik finansowy”. Według art. 84c, komitety prowadzą rachunkowość na zasadach określonych odrębnymi przepisami dotyczącymi jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej, z uwzględnieniem przepisów ustawy. Z powołanego ostatnio przepisu wynika, że komitety wyborcze w zakresie gospodarki finansowej muszą uwzględniać przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Są więc adresatami obowiązków wynikających z tychże przepisów. Wbrew odmiennemu twierdzeniu skarżącego, uchybienie przez darczyńcę ograniczeniom przewidzianym w art. 85 ust. 2, 5 i 7 ustawy nie zwalnia komitetu wyborczego z odpowiedzialności. Nakaz dokonania wpłaty w określony sposób ustanowiony dla darczyńcy, jest zarazem skierowanym do komitetu wyborczego zakazem przyjmowania darowizn przekazanych w sposób sprzeczny z przepisami. Nie przekonuje przy tym argument o braku możliwości kontroli przestrzegania przez darczyńców przepisów o sposobie przekazywania środków finansowych. Jeżeli nawet można by było zgodzić się z oświadczeniem, że Komitet Wyborczy nie miał możliwości sprawdzenia czy wpłaty dokonywane przez osoby prawne pochodzą z zysku i czy są to podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, to nie można podzielić takiego stanowiska w odniesieniu do sposobu i wysokości wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne. Już sam fakt przekazywania środków finansowych przekazami pocztowymi, a nie, jak przewiduje to art. 85 ust. 7 ustawy, czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, które pozwalają na identyfikację darczyńcy, był możliwy do „uchwycenia” (ustalenia, wykrycia) przy księgowaniu wpłat. Nie można także zgodzić się z twierdzeniem skarżącego jakoby odrzucenie sprawozdania mogło nastąpić tylko w razie wykazania komitetowi wyborczemu świadomego przyjmowania darowizn przekazanych z naruszeniem przepisów.

Za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej ustawa przewiduje sankcje różnej natury - prywatnoprawnej, karnej, administracyjno - ustrojowej. I tak, zgodnie z art. 87f ustawy, korzyści majątkowe „przekazane albo przyjęte przez komitet z naruszeniem zakazów” określonych między innymi w art. 84d, art. 85 ust. 2-7, art. 86 podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Przepadek korzyści majątkowych na rzecz Skarbu Państwa jest rodzajem odpowiedzialności cywilnoprawnej komitetu wyborczego (ustawodawca dla rozstrzygania tych spraw, zgodnie z art. 87f ust. 4, przewidział tryb określony w Kodeksie postępowania cywilnego). Jest to odpowiedzialność za zachowania własne (przyjęcie korzyści) lub darczyńcy (prze-

kazanie korzyści). Sankcja przepadku korzyści majątkowych skierowana jest zatem zarówno do darczyńców jak i do komitetu wyborczego.

Naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej jest zagrożone także sankcjami karnymi. Odpowiedzialności karnej podlega „każdy kto” popełnia czyn zagrożony karą, a zatem i darczyńca i przyjmujący darowiznę. Taka zasada odpowiedzialności wynika wprost z art. 88f pkt 2 i 4 oraz art. 88g pkt 2 ustawy. Komitet wyborczy ma osobowość prawną. Osoby prawne odpowiedzialności karnej ponosić nie mogą. Za niektóre wykroczenia przeciwko przepisom o finansowaniu wyborów odpowiada przeto pełnomocnik komitetu (art. 88f).

Odrzucenie sprawozdania finansowego jest sankcją dla komitetu wyborczego. Następuje ono „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. Przy tym, do odrzucenia sprawozdania wystarczy uchybienie choćby jednemu przepisowi o finansowaniu wyborów. Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Mariana K. uchybił bez wątpienia, co sam przyznał nie kwestionując ustaleń poczynionych przez Państwową Komisję Wyborczą, co najmniej art. 85 ust. 5 i ust. 7 ustawy. Zgodnie z art. 87h ust. 1 ustawy, w razie stwierdzenia naruszenia przez komitet przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie wyborcze. Nie ma ona w takich razach kompetencji do wydania orzeczenia innej treści niż wskazana w powołanym przepisie.

W opisanym stanie faktycznym i prawnym brak podstaw do skutecznego podważenia zasadności zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Dlatego też Sąd Najwyższy, stosownie do art. 87i ust. 3 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, orzekł jak w sentencji.

=====