

POSTANOWIENIE

Dnia 15 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Jolanta Frańczak

SSN Beata Gudowska

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie ze skargi P.[...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 września 2016 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 listopada 2016 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 19 września 2016 r. postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej P.[...] o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r. z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.; dalej jako ustawa o partiach politycznych).

W uzasadnieniu wskazano, że partia polityczna P.[...] przedłożyła Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o źródłach pozyskania środków

finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Do sprawozdania dołączono raport i opinię biegłego rewidenta z badania sprawozdania w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy. Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdziła, że w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) partia polityczna P[...] wykazała, iż w okresie sprawozdawczym pozyskała środki w łącznej wysokości 430,00 zł, pochodzące z darowizn wpłaconych na rachunek bankowy Partii. Środki pieniężne były gromadzone na rachunku bankowym o numerze [...], prowadzonym w Banku [...] S.A. Środki pieniężne pochodziły od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Wpłaty dokonane na rachunek bankowy partii mieszczą się w dopuszczalnym limicie wpłat od jednej osoby określonym w art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, a ich forma jest zgodna z określoną w art. 25 ust. 5 tej ustawy. Z analizy dokumentów złożonych wraz ze sprawozdaniem wynika, że partia P[...] w 2015 r. przekazała na rachunek bankowy komitetu wyborczego utworzonego przez tę partię środki w wysokości 1,90 zł, z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego. Gromadzenie i wydatkowanie środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego stanowi naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, które to naruszenie w świetle art. 38a ust. 2 pkt 5 tej ustawy jest przesłanką do odrzucenia sprawozdania. Przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych ma przy tym charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, na przykład uwzględniania proporcji kwoty środków wydatkowanych z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych do ogólnej kwoty wydatków partii politycznej lub komitetu wyborczego, ani tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamości przepisów ustawy o partiach politycznych. Partia posiadała w 2015 r. Fundusz Wyborczy, którego środki były gromadzone na wyodrębnionym rachunku

bankowym [...], prowadzonym w Banku [...] S. A. W sprawozdaniu wykazano, że okresie sprawozdawczym Partia uzyskała przychody na Fundusz Wyborczy w kwocie 6 279,43 zł w tym: środki pochodzące z wpłat od osób fizycznych - 6 278,43 zł; środki pochodzące z wpłat własnych (z rachunku bieżącego partii) - 1,00 zł. Partia, w części B sprawozdania dotyczącej wydatków poniesionych z jej Funduszu Wyborczego wykazała, iż w 2015 r. z tego Funduszu poniosła wydatki/koszty w kwocie łącznej 6 279,43 zł na pokrycie kosztów związanych z udziałem partii w wyborach do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w 2015 r.; potwierdza to opinia i raport biegłego rewidenta. Stan środków Funduszu Wyborczego w dniu 22 grudnia 2015 r., to jest na dzień zamknięcia rachunku bankowego Funduszu Wyborczego partii wynosił 0,00 zł.

W skardze na powyższą uchwałę partia polityczna P.[...] zarzuciła naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych przez uznanie, że skarżąca w 2015 r. przekazała na rachunek bankowy utworzonego przez nią Komitetu Wyborczego środki przeznaczone na finansowanie udziału partii w wyborach w wysokości 1,90 zł z naruszeniem zasad określonych w art. 35 ust 2 tej ustawy, podczas gdy środki te były wymagane przez bank wyłącznie do zamknięcia konta. Skarżąca wniosła o uchylenie uchwały i podjęcie decyzji o przyjęciu sprawozdania partii polityczna P.[...] za 2015 r.

Odnosząc się do przelewu kwoty 1.90 zł na rachunek Komitetu Wyborczego partii wskazano, że konto Funduszu Wyborczego i Komitetu Wyborczego zostały założone przez partię (wydzielone z konta głównego na potrzeby sfinansowania kampanii wyborczej). Komitet Wyborczy po zrealizowaniu zobowiązań finansowych kampanii wyborczej w dniu 8 listopada 2015 r. uzyskał zerowy stan konta i również zerowy stan konta uzyskał Fundusz Wyborczy. Partia zlikwidowała przedmiotowe konta w dniu 22 grudnia 2015 r. W pierwszej kolejności bank dokonał likwidacji konta Funduszu Wyborczego, a następnie zamykając konto Komitetu Wyborczego system bankowy wykazał dodatkowe opłaty przy likwidacji w kwocie 1.90 zł, które partia, jako właściciel konta, miała obowiązek uregulować, by zakończyć tę czynność bankową. Dlatego też bank pobrał wymaganą kwotę z konta głównego partii. Kwota 1,90 zł nie była więc przeznaczona na zrealizowanie zobowiązań finansowych udziału partii politycznej w wyborach, a jedynie służyła likwidacji konta

Komitetu, którego właścicielem była partia. Po dniu wyborów dopuszczalne jest zaś przekazywanie przez osoby albo partie polityczne, które utworzyły komitet wyborczy, środków na uiszczenie opłat bankowych za prowadzenie i likwidację rachunku.

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego do zajęcia stanowiska w sprawie skargi P.[...] w przedmiocie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r., podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i uzasadnieniu uchwały z dnia 19 września 2016 r. oraz wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analizę trafności zaskarżonej uchwały rozpocząć wypada od podkreślenia, że przyczyną odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej P.[...] o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2015 r. było przekazanie z bieżącego rachunku bankowego partii na rachunek bankowy utworzonego przez tę partię komitetu wyborczego utworzonego środków w wysokości 1,90 zł, z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego.

Warto zatem przytoczyć treść art. 35 ust.1 i 2 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. Wydatki partii politycznej na ten cel mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Z przepisem tym koresponduje art.132 § 1 Kodeksu wyborczego,

który stanowi, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii.

Powyższa regulacja ustawy o partiach politycznych urzeczywistnia wyrażoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę jawności finansowania partii politycznych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się szczególny status partii politycznych, określony przede wszystkim przez przepisy rozdziału I Konstytucji RP. Zauważa się, że partii politycznych nie sposób *de lege lata* traktować jako podmiotu prawa prywatnego, zaś kwestia rozliczeń z tytułu finansowania partii politycznych z budżetu państwa i innych źródeł należy do sfery prawa publicznego. Partia polityczna funkcjonując w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prawa prywatnego praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP. W konsekwencji partie polityczne muszą liczyć się na gruncie prawa publicznego z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem. Przepis art. 11 ust. 2 Konstytucji RP nie jest instrumentem limitowania aktywności gospodarczej partii, lecz stanowi narzędzie ogólnej kontroli pozyskiwania przez nie dochodów. Zawarta w nim zasada jawności finansowania partii politycznych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu finansowania partii, tak przez państwo, jak i wszelkie inne podmioty, z drugiej zaś strony – sprzeciwia się podejmowaniu przez partie polityczne takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co z kolei stanowiłoby pole do nadużyć. Ustawodawca może wprowadzać odpowiednie regulacje w przedmiocie kontroli nad uzyskiwaniem i wydatkowaniem środków z funduszy, tak prywatnych, jak i "własnych" partii politycznych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK – A 2004 nr 11, poz. 116; Przegląd Sejmowy 2006 nr 1, s. 119, z glosą M. Granatą i s. 124, z glosą J. Sułkowskiego i z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK – A 2012 nr 7, poz. 82 oraz postanowienie z dnia 15 września 2011 r., Ts 256/09, OTK – B 2011 nr 5, poz. 359; Przegląd Sejmowy 2012 nr 2, s. 182 z glosą W. Brzozowskiego i s. 192, z glosą M. Bartoszewicza). Sposób realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych precyzuje ustawa o partiach politycznych, w tym jej art. 35.

W świetle unormowania art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych, każda partia polityczna ma zatem obowiązek utworzenia stałego Funduszu Wyborczego, stanowiącego wydzieloną część jej majątku, przeznaczonego na konkretny cel wskazany przez ustawodawcę, jakim jest finansowanie udziału tej partii w wyborach do wymienionych w przepisie organów. Utworze to w wymiarze praktycznym polega na wyodrębnieniu osobnego rachunku bankowego, celem gromadzenia na nim środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii politycznej w wyborach, a zatem na finansowanie kampanii wyborczej.

Wymóg utworzenia Funduszu Wyborczego jako masy wyodrębnionej w aspekcie rachunkowym sprzyja transparentności finansów partii politycznych. Ustawa zastrzega bowiem, że wydatki partii politycznej ponoszone w związku z wyborami mogą być realizowane jedynie z Funduszu Wyborczego. Tym samym rachunek Funduszu Wyborczego stanowi niejako historię finansową udziału w wyborach. Wydatków z Funduszu Wyborczego można dokonywać od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej, przez przelew środków na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Ustawa wyklucza zatem bezpośrednie finansowanie kampanii z Funduszu Wyborczego, przez regulowanie określonych należności związanych z kampanią przelewem z rachunku Funduszu. Ustawa przewiduje przy tym ograniczenia w zakresie wpłat na rachunek Funduszu Wyborczego (art. 36 i art. 36a ustawy o partiach politycznych).

O utworzeniu Funduszu Wyborczego, a także o jego likwidacji partia zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą. Partia nie może więc samodzielnie rozstrzygać o zasadności utworzenia tego Funduszu w zależności od zakresu swojej działalności czy też skali prowadzonej kampanii wyborczej. To ustawodawca przesądził bowiem o takim sposobie zorganizowania majątku każdej partii politycznej i dostosował do tego modelu jej obowiązki sprawozdawcze obejmujące coroczne informowanie Państwowej Komisji Wyborczej o źródłach pozyskiwania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy o partiach politycznych, Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca zaś sprawozdanie między innymi w przypadku gromadzenia lub

dokonywania przez partię polityczną wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego.

W rozpoznawanej sprawie, pokrycie przez partię polityczną P.[...] bezpośrednio z bieżącego rachunku bankowego tej partii wydatków na cele wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego niewątpliwie stanowi naruszenie zasady wynikającej z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Bez znaczenia jest przy tym to, na jakim etapie procesu wyborczego nastąpiło przekazanie wspomnianych środków na rachunek bankowy komitetu wyborczego. Nie można wyłączać z zakresu unormowania powołanego przepisu czynności związanych z zakończeniem udziału partii politycznej w wyborach, w tym także zamknięcia rachunku bankowego Funduszu Wyborczego i rozliczenia kampanii. Ustawodawca nie wprowadził też żadnych limitów środków, których nieprawidłowe gromadzenie lub wydatkowanie przez partię polityczną na cele związane z udziałem partii w wyborach nie implikowałoby obowiązku odrzucenia przez Państwową komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii. Niesłusznie wreszcie skarżący upatruje przesłanek swojej ekskulpacji w rzekomo samodzielnym pobraniu przez Bank środków z bieżącego konta partii i przelaniu ich na konto komitetu wyborczego. Skarżący nie przedstawił żadnych dowodów na to, by operacja ta dokonana została bez wiedzy i woli samej partii skoro to jej przedstawiciel złożył stosowne dyspozycje zamknięcia rachunków bankowych zarówno komitetu wyborczego, jak i Funduszu Wyborczego.

Nie podzielając zatem zarzutów skarżącego, Sąd Najwyższy orzekł o oddaleniu przedmiotowej skargi.