

POSTANOWIENIE

Dnia 23 lutego 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)
SSN Halina Kiriło
SSN Dawid Miąsik
SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk
SSN Jolanta Strusińska-Żukowska
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie ze skargi S. [...]
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 stycznia 2016 r. w
przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 23 lutego 2016 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 11 stycznia 2016 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 z późn. zm.), odrzuciła sprawozdanie S. [...] o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich pozyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2014 r.

Stosowanie do ustaleń Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła, że doszło do gromadzenia i dokonywania wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem

Funduszu Wyborczego. W sprawozdaniu S. wykazało pozyskanie (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) środków w wysokości 140,57 zł, które pochodziły ze składek członkowskich i odpłatnego udostępnienia strony internetowej utworzonemu Komitetowi Wyborczemu. W okresie od dnia 18 września 2014 r. do końca okresu sprawozdawczego Partia posiadała wyodrębniony rachunek bankowy Funduszu Wyborczego. W dniu jego otwarcia stan środków wynosił zero. W części sprawozdania obejmującej wpływy Funduszu Wyborczego podano przychód w kwocie 100 zł, który pochodził z wpłat od osób fizycznych. Wydatki poniesione w związku z udziałem w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego wykazano w wysokości 100 zł. Stan środków Funduszu Wyborczego w dniu 31 grudnia 2014 r. wynosił zero.

W zaskarżonej uchwale podano też, że badanie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego S. [...] z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego w dniach 16 i 30 listopada 2014 r. ujawniło wydatkowanie na potrzeby kampanii wyborczej środków pozyskanych z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego, co skutkowało odrzuceniem tego sprawozdania. W rezultacie Państwowa Komisja Wyborcza odwołała się do art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, który przewiduje, że wydatki partii politycznej na cele wyborcze mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej.

S. [...] złożyło skargę, w której domagało się uchylecia zaskarżonej uchwały i zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2014 r. Postawiło trzy zarzuty. Po pierwsze, że wydatkowanie środków na prowadzenie kampanii wyborczej z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego nie zostało potwierdzone w opinii biegłego rewidenta. Po drugie, że sprawozdanie finansowe Funduszu Wyborczego za okres od dnia 18 września 2014 r. do dnia 19 stycznia 2015 r. zostało prawidłowo sporządzone, zaś suma wydatków wyniosła 100 zł, nie zaś 140,57 zł. Po trzecie, że uchwała odrzucająca sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego z dnia 23 listopada 2015 r. została zaskarżona do Sądu Najwyższego, przez co nie jest prawomocna i nie może stanowić dowodu w sprawie.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę podtrzymała swoje stanowisko zawarte w uchwale z dnia 11 stycznia 2016 r. i jej uzasadnieniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie ma uzasadnionych podstaw.

Ustawowym obowiązkiem partii politycznej jest utworzenie stałego Funduszu Wyborczego. Wydzielona w ten sposób część majątku partii politycznej przeznaczona zostaje na cele wyborcze. Wszelkie wydatki ponoszone przez partię polityczną w związku z jej udziałem w wyborach mogą być pokrywane wyłącznie z puli środków zgromadzonych w ramach Funduszu Wyborczego. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Oznacza to, że gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze nie może być realizowane z pominięciem Funduszu Wyborczego. Partia polityczna ma obowiązek złożenia do Państwowej Komisji Wyborczej, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym.

Ze sprawozdania S. [...] wynika, że w roku 2014 przychody z wyłączeniem Funduszu Wyborczego wyniosły 140,57 zł, przy czym 120,57 zł pochodziło ze składek członkowskich, a 20 zł zostało pozyskane od Komitetu Wyborczego Stronnictwa z tytułu udostępnienia strony internetowej. Rozliczając wpływy i wydatki Funduszu Wyborczego Stronnictwo wykazało przychody w kwocie 100 zł (pochodzące od osób fizycznych), które zostały rozdysponowane w trakcie wyborów organów samorządu terytorialnego. Ze sprawozdania Komitetu Wyborczego Stronnictwa (z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 16 i 30 listopada 2014 r.) wynika, że przychód został określony w kwocie 119 zł, na który składały się dwie wpłaty – pierwsza, w kwocie 39 zł, pochodząca z rachunku Funduszu Wyborczego, druga, w kwocie 80 zł, została przelana z indywidualnego konta M. N., pełniącej funkcję pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego. Po stronie wydatków widnieje również kwota 119 zł, w tym 30 zł na pokrycie kosztów najmu strony internetowej, 50 zł z tytułu

korzystania ze środków masowego przekazu i 39 zł jako koszty związane z obsługą rachunku bankowego.

Przedstawione okoliczności (wynikające z dokumentów wytworzonych przez skarżącego i przez niego niekwestionowanych) potwierdzają tezę przyjętą przez Państwową Komisję Wyborczą. Polega ona na twierdzeniu, zgodnie z którym S. [...] dokonywało wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego. Skoro w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych w 2014 r. wykazano przekazanie na cele wyborów organów samorządu terytorialnego kwotę 100 zł, a w sprawozdaniu finansowym Komitetu Wyborczego S. z tych samych wyborów przychody i wydatki zbilansowały się kwotą 119 zł, to jasne jest, że doszło do gromadzenia i dokonywania wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego. Wskazana rozbieżność wynika stąd, że ze 100 zł pochodzących z Funduszu Wyborczego tylko 39 zł zostało faktycznie przekazane na rachunek bankowy Komitetu Wyborczego, pozostałe 61 zł przeznaczono na pokrycie kosztów prowadzenia rachunku bankowego Funduszu Wyborczego. Kwota 80 zł została wpłacona Komitetowi Wyborczemu z pominięciem Funduszu Wyborczego.

Przedstawiony stan faktyczny jednoznacznie obrazuje, że Komitet Wyborczy utworzony przez S. [...] wydatkował w trakcie kampanii wyborczej organów samorządu terytorialnego środki nie pochodzące z Funduszu Wyborczego. Z punktu widzenia art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych powstaje pytanie, czy okoliczności te uzasadniają odrzucenie sprawozdania partii politycznej. Inaczej rzecz ujmując należało rozważyć, czy pozyskanie i wydatkowanie przez komitet wyborczy partii środków nie pochodzących z Funduszu Wyborczego tej partii odpowiada przesłance uzasadniającej odrzucenie sprawozdania, a sprowadzającej się do zwrotu „w przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego”. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest możliwe bez sięgnięcia do przepisów Kodeksu wyborczego. Rolą komitetów wyborczych jest zgłaszanie, prowadzenie kampanii wyborczej i wykonywanie innych czynności wyborczych (art. 84 § 1). Komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne lub ich koalicje oraz przez wyborców, a w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz w

wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone również przez stowarzyszenia i organizacje społeczne. Zgodnie z art. 86 § 1 Kodeksu wyborczego funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. Oznacza to, że w tym przypadku komitet wyborczy stanowi jednostkę organizacyjną partii politycznej, zarządzaną przez jej organ, w celu realizacji celów wyborczych. Odrębność komitetu wyborczego ma charakter wyłącznie funkcjonalny, obliczony na zrealizowanie standardów wytyczonych przez Kodeks wyborczy. Wskazany akt prawny przywiązuje szczególną uwagę do sprawozdania finansowego. W przypadku komitetów wyborczych tworzonych przez partię polityczną sprawozdanie to podlega odrzuceniu w przypadku stwierdzenia przyjęcia środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c). Prawodawca nawiązuje w ten sposób do reżimu określonego w art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Z przepisu tego wynika, że wydatki partii politycznej na cel wyborczy mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. W ten sposób dochodzi do sformalizowania „gromadzenia i dokonywania wydatków na kampanie wyborcze” prowadzone przez partię polityczną. Mając na uwadze, że funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni jej organ, który powołuje pełnomocnika finansowego (art. 86 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego), zrozumiałe jest, że sprawozdanie z art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zważywszy na wymóg określony w art. 38a ust. 2 pkt 5 tej ustawy, nie może zostać przyjęte w sytuacji, gdy pełnomocnik Komitetu Wyborczego wpłaca środki na rachunek bankowy Komitetu, służący realizowaniu celów wyborczych, a tym samym gromadzone i wydatkowane są należności z pominięciem Funduszu Wyborczego.

Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy podstawą odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego jest „przyjęcie środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy”, zaś w art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych przesłanką odrzucenia sprawozdania partii politycznej jest „gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego”. Zakresy obu

przepisów krzyżują się ze sobą. Będzie tak wówczas, gdy sprawcą „przyjęcia środków” i „dokonywania wydatków” (z pominięciem Funduszu Wyborczego) okaże się osoba reprezentująca Komitet Wyborczy, a jednocześnie posiadająca mandat od organu partii politycznej upoważnionego do jej reprezentowania na zewnątrz. Przy występowaniu tego rodzaju zależności nie sposób uznać, że zadekretowane przez art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych zachowanie nie obciąża partii politycznej (i może być oceniane jedynie na płaszczyźnie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego). Konstatacja ta znajduje wyraz zarówno w wykładni językowej art. 38a ust. 2 pkt 5 (który w przeciwieństwie do art. 49f pkt 1 ustawy nie zastrzega, że gromadzone lub wydatkowane środki powinny pochodzić od partii politycznej), jak również funkcjonalnej. Mając na uwadze, że celem partii politycznej jest udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, jasne staje się, że przeznaczeniem sprawozdania z art. 38 ust. 1 ustawy jest zapewnienie transparentności przepływu środków służących do ich osiągnięcia. Zrealizowanie tej funkcji nabiera szczególnego znaczenia w związku z uczestnictwem partii politycznej w wyborach. W tym kontekście należy oceniać relację zachodzącą między art. 34 ust. 2, art. 38 ust. 1 i art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Skoro wydatki partii politycznej na cel wyborczy mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego i w tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego, a niedopuszczalne jest gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, to zrozumiałe wydaje się, że Państwowa Komisja Wyborcza nie powinna przyjmować sprawozdania o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, w sytuacji, gdy sprawozdanie to obrazuje niższe niż w rzeczywistości wydatki na cele wyborcze, przy czym różnica ta wynika z działania pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego partii. W tym wypadku nie można rozdzielić odpowiedzialności partii politycznej i Komitetu Wyborczego. Przyjęcie przeciwnego zapatrywania mogłoby prowadzić do sytuacji patologicznych.

Wynik przeprowadzonego wnioskowania skłania do przyjęcia, że w stanie faktycznym sprawy, zastosowanie znajduje art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach

politycznych. Oznacza to, że uchwała Państwowej Komisji Wyborczej jest prawidłowa.

Zarzuty podniesione w skardze nie dają podstaw do przyjęcia odmiennej konkluzji. Opinia i raport biegłego rewidenta nie odnosiły się do kwestii zbierania i wydatkowania środków pieniężnych przez Komitet Wyborczy. Dokumenty te dotyczyły wyłącznie analizy sprawozdania finansowego Partii za rok 2014. Zaskarżenie przez S. [...] uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2015 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego nie ma wpływu na ocenę uchwały z dnia 11 stycznia 2016 r. Pewne jest, że oba rozstrzygnięcia są przedmiotowo i podmiotowo powiązane ze sobą. Nie znaczy to jednak, że wykazują tożsamość uniemożliwiającą ich odrębne rozpoznanie. W pierwszym przypadku chodzi o sprawozdanie Komitetu Wyborczego, w drugim o sprawozdanie partii politycznej. W rezultacie zaskarżenie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego nie wpływa na rozpoznanie skargi dotyczącej uchwały odrzucającej sprawozdanie Stronnictwa o źródłach pozyskania środków finansowych w 2014 r. W ocenie skarżącego skoro uchwała dotycząca sprawozdania Komitetu Wyborczego nie jest prawomocna, to nie może stanowić dowodu w niniejszej sprawie. Rozumowanie to jest fałszywe, gdyż nie uwzględnia, że przymiot „dowodu” należy przypisać nie uchwale Państwowej Komisji Wyborczej, ale sprawozdaniu finansowemu Komitetu Wyborczego. Sąd Najwyższy orzekając w niniejszej sprawie oparł się na tym dokumencie, co było możliwe, gdyż skarżący w skardze nie zakwestionował jego prawdziwości.

Kierując się przedstawionymi racjami, na podstawie art. 38b w związku z art. 34b ust. 2 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych orzeczono jak w sentencji.