

**Postanowienie z dnia 1 października 2007 r.**

**III SW 8/07**

**W postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się ze skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej odrzucającą sprawozdanie partii politycznej o źródłach pozyskiwania środków finansowych, dopuszczalne jest przedstawienie dowodów wykazujących, że wpłaty na fundusz wyborczy partii nie pochodzą od cudzoziemców i osób prawnych (art. 34b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.).**

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Józef Iwulski, Zbigniew Korzeniowski, Roman Kuczyński (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 października 2007 r. sprawy ze skargi Prawa i Sprawiedliwości na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 sierpnia 2007 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego

u z n a ł skargę za zasadną.

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

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4 ustawy dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) uchwałą z dnia 2 sierpnia 2007 r. postanowiła odrzucić sprawozdanie partii Prawo i Sprawiedliwość o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2006 r., z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych.

W wyniku analizy sprawozdania, załączonych do niego dokumentów, opinii i raportu biegłego rewidenta oraz wyjaśnień udzielonych przez skarbnika partii Prawo i

Sprawiedliwość ustalono, że do środków gromadzonych na rachunku bankowym Funduszu Wyborczego zaliczono kwotę 117.543,00 zł obejmującą wpłaty nieprawidłowe dokonane z naruszeniem art. 25 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 36 ust. 1 i ust. 3 ustawy o partiach politycznych, które nie zostały zwrócone wpłacającym. Kwota ta została wykazana w części „C” sprawozdania, obejmującej „Korzyści majątkowe przekazane na Fundusz Wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, które zostały przyjęte, zużyte lub utracone”.

Łączna suma nieprawidłowych wpłat na Fundusz Wyborczy wyniosła 188.106,94 zł, na którą to kwotę składały się między innymi wpłaty dokonane z naruszeniem art. 25 ust. 1 i 2 ustawy, (1) wpłaty gotówkowe dokonane z „kont firmowych” w wysokości 30.575,76 zł, (2) wpłaty „od obcokrajowców” w wysokości 1.013,00 zł.

Załączona przez partię do sprawozdania karta analityczna rachunku bankowego Funduszu Wyborczego nr NRB: [...] i wyciąg z historii rachunku bankowego Funduszu Wyborczego załączony do raportu biegłego rewidenta wskazują, że wpłaty, o których mowa w wyżej wymienionych punktach 1 i 2, zostały dokonane z rachunków bankowych przedsiębiorców (firm), a nie z osobistych rachunków bankowych osób fizycznych, oraz przez cudzoziemców. Wpłaty takie naruszają art. 25 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe pochodzące od osób fizycznych (z wyjątkiem dotacji i subwencji z budżetu państwa), a więc od osób, które dokonują wpłat z osobistych rachunków bankowych, a nie z rachunków bankowych tych osób jako podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła iż środki finansowe pochodzące z nieprawidłowych wpłat na Fundusz Wyborczy partii, które nie zostały zwrócone w 30-dniowym terminie, pozostawały na oprocentowanym rachunku bankowym, przynosząc partii pożytki cywilne. Korzystanie z tych środków oznaczało, że zostały one przyjęte przez partię. Ponadto z analizy historii rachunku bankowego Funduszu Wyborczego wynika, że w dniu 10 listopada 2006 r. saldo tego rachunku wynosiło 23.990,86 zł, (karta analityczna nr 165), natomiast łączna kwota wpłat nieprawidłowych dokonanych na ten rachunek do tego dnia i niezwróconych w terminie określonym w art. 39a ust. 2 ustawy, wynosiła 106.543,95 zł. Oznacza to, że środki pozyskane ze źródeł niedozwolonych lub w sposób niezgodny z przepisami ustawy, zostały przez partię użyte. Z kolei w myśl art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy przyjmowanie środków finansowych od osób fizycznych, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy (cudzoziemców) lub pozyskiwanie środków z innych źródeł

niedozwolonych (w tym od osób prawnych), stanowi obligatoryjną przesłankę odrzucenia sprawozdania, niezależnie od wysokości tak pozyskanej kwoty. Naruszenie art. 25 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 36a ust. 1 i ust. 3 ustawy, powodowało ponadto - na podstawie art. 39a ust. 1 ustawy o partiach politycznych - przypadek na rzecz Skarbu Państwa równowartości kwoty 188.106,94 zł, pozyskanej z naruszeniem powołanych przepisów.

Na powyższą uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej została wniesiona skarga, która opierała się w istocie na trzech podstawowych zarzutach: - po pierwsze, zdaniem partii skarżącej, brak było dostatecznych podstaw do przyjęcia, iż trzy wpłaty na rachunek Funduszu Wyborczego na łączną kwotę 1.013,00 zł pochodziły od osób wymienionych w art. 25 ust. 2 ustawy; - po drugie, zdaniem partii skarżącej, Państwowa Komisja Wyborcza błędnie uznała, iż trzy wpłaty na rachunek Funduszu Wyborczego dokonane z „kont firmowych” na łączną kwotę 30.575,76 zł, pochodziły od podmiotów niebędących osobami fizycznymi; - po trzecie, zdaniem partii skarżącej, Państwowa Komisja Wyborcza błędnie uznała, iż partia Prawo i Sprawiedliwość przyjmowała środki od osób fizycznych wymienionych w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy oraz pozyskiwała środki z innych niedozwolonych źródeł (tj. od podmiotów niebędących osobami fizycznymi) w sytuacji, gdy budzące wątpliwości, co do źródła ich pochodzenia środki, wpłacone na rachunek bankowy Funduszu Wyborczego partii Prawo i Sprawiedliwość, zaksięgowane zostały przez partię na koncie [...] „Inne rozrachunki - kwoty do wyjaśnienia”. Ponadto skarżąca partia wywodziła, że do ustalenia, iż doszło do dokonania wpłaty przez cudzoziemca, konieczne jest stwierdzenie (udowodnienie), że konkretna osoba dokonująca wpłaty nie nabyła obywatelstwa polskiego albo stwierdzenie (udowodnienie), że konkretna osoba dokonująca wpłaty utraciła wcześniej nabyte obywatelstwo polskie. Na potwierdzenie swojego stanowiska skarżąca przedstawiła notarialnie poświadczony kserokopie dokumentów tożsamości osób uznanych za cudzoziemców (także odpis aktu urodzenia i małżeństwa jednej z nich), z których wynikało, że są oni obywatelami polskimi oraz wyciągi z rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z których wynikało, że są to osoby fizyczne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę partii „Prawo i Sprawiedliwość” na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego należy uznać za za-

sadną. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną (Dz.U. Nr 11, poz. 118), partia polityczna prowadzi rachunkowość stosując odpowiednie przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz przepisy tego rozporządzenia. Przepis art. 10 ustawy o rachunkowości w ust. 1 pkt 3 nakłada wymóg prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Jak wynika z akt sprawy, skarżąca partia prowadziła rachunkowość zgodnie z postanowieniami wyżej wymienionego przepisu ustawy o rachunkowości. Ponadto, na podstawie zakładowego planu kont, wyodrębnione zostało przez partię konto księgowane [...], na którym księgowano sporne środki, w tym wpłaty dokonane przez podmioty wymienione w art. 25 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. W opinii biegłego rewidenta w przedmiocie badania sprawozdania partii politycznej w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy stwierdzono, że „sprawozdanie w istotnej mierze przedstawia w sposób rzetelny i jasny informacje o źródłach pozyskiwania środków finansowych na Fundusz Wyborczy partii Prawo i Sprawiedliwość w 2006 r., oraz ujmuje istotne informacje wymagane obowiązującymi przepisami” [...]. Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o partiach politycznych, środki finansowe Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym. Na powyższy rachunek pozyskiwane były środki z wszystkich dopuszczalnych źródeł wskazanych w ustawie (art. 24). Następnie partia (klient banku) dokonywała u siebie księgowania na podstawie wyciągu otrzymanego z banku, na kontach zgodnych z zakładowym planem kont, który był odmienny od planu kont stosowanego przez banki (wyjaśnienia Banku Ochrony Środowiska, pismo z dnia 26 września 2007 r. [...]). Z powyższego wynika, że partia dopiero po otrzymaniu wyciągu bankowego z rachunku Funduszu Wyborczego mogła ustalić rodzaj wpłat i dopiero wtedy umieścić na koncie [...] kwoty, które mogły okazać się w świetle przepisów ustawy o partiach politycznych „niedozwolonymi” wpłatami. Operacja zaksięgowania środków na koncie [...] miała charakter ewidencyjny i nie przesądzała o niemożliwości faktycznego (kasowego) wykorzystania tych środków. Ponadto bank realizując polecenie przelewu operował saldem rachunku a nie kwotami cząstkowymi, a z analizy raportów bankowych (kart analitycznych) wynika, że dzienne saldo rachunku Funduszu Wyborczego podlegało znacznym wahaniom.

Oznacza to, że środki pozyskane ze źródeł niedozwolonych lub w sposób niezgodny z przepisami mogły być wykorzystane przez partię wbrew jej woli, innymi słowy nieświadomie użyte. Zatem w niniejszym stanie faktycznym możliwa była sytuacja, w której w tym samym dniu na rachunek Funduszu Wyborczego zostają dokonane wpłaty przez podmioty wymienione w art. 25 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, a partia tego samego dnia dokonując wypłaty środków z rachunku Funduszu Wyborczego, mimo prowadzenia wewnętrznej ewidencji wyżej wymienionych wpłat na koncie [...], kwoty te wykorzystuje.

Mając powyższe na uwadze istotne jest ustalenie znaczenia pojęcia „przyjęcie środków finansowych przez partię” użytego w art. 25 ustawy o partiach politycznych. Zarówno wyżej wymieniona ustawa, jak i ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, nie formułuje definicji formalnej pojęcia „przyjęcie”. W myśl art. 24 ustawy o partiach politycznych oraz art. 110 Ordynacji wyborczej partie polityczne, komitety wyborcze mogą pozyskiwać dochody ze ściśle określonych źródeł. Termin „pozyskiwania” odnosi się zarówno do sytuacji, gdy partia, komitet nie jest podmiotem inicjującym określone przysporzenie majątkowe (np. darowizna na rzecz komitetu), jak i do sytuacji, gdy w wyniku własnych działań pozyskuje dochody, np. z oprecentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach. W pojęciu tym mieści się termin „przekazania” jak i „przyjęcia”. Z kolei postanowieniem z dnia 23 kwietnia 2002 r. (III SW 2/02, OSNP 2003/4/79), Sąd Najwyższy przesądził, że przyjęcie środków finansowych od podmiotów wymienionych w art. 25 ust. 2 ustawy o partiach politycznych będzie miało miejsce, jeżeli środki te zostaną „wydatkowane”. Uznał bowiem, że „komitet wyborczy może legalnie „wydatkować” wyłącznie te środki finansowe, które pozostają w jego dyspozycji, a więc środki finansowe uprzednio przezeń „pozyskane”, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że wszystkie środki finansowe „wydatkowane” przez komitet wyborczy, to środki finansowe, które komitetowi temu zostały uprzednio „przekazane” i przez ten komitet wyborczy zostały „przyjęte”. Dokonując jednak językowej wykładni pojęcia „przyjęcie”, nie sposób nie zgodzić się, że termin ten równoznaczny jest z oświadczeniem woli przyjmującego polegającym na wyrażeniu zgody na przyjęcie określonego dobra, które powinno być poddane ocenie zgodnie z art. 60 k.c. W konsekwencji powyższego należy powiedzieć, że pogląd Sądu Najwyższego w sprawie III SW 2/02, uznający, że wszystkie środki finansowe „wydatkowane” przez komitet wyborczy zostały „przyjęte” opiera się

w istocie na domniemaniu, że nastąpiło świadome przyjęcie przekazanych środków finansowych na ten rachunek. Jednakże jako domniemanie faktyczne może być ono wzruszone. Mając na uwadze szczególny charakter przepisów wyżej wskazanych ustaw i ich bezwzględne obowiązywanie, należy stwierdzić, że wzruszenie wyżej przedstawionego domniemania musiałoby polegać na wykazaniu przez komitet, że pomimo zgodnego z regułami rachunkowości (ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczne), prowadzenia ksiąg i rachunku bankowego zachodziły takie stany faktyczne, które powodowały niemożliwość uniknięcia wykorzystania środków finansowych przekazanych przez podmioty wymienione w art. 25 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że bez ustalenia, czy przy dołożeniu przez partię należytej staranności, mogła ona uniknąć wykorzystania środków zaksięgowanych na koncie [...] podczas dokonywania operacji bankowych na rachunku Funduszu Wyborczego, nie było właściwe zastosowanie wobec skarżącego domniemania, że wszystkie środki finansowe „wydatkowane” przez komitet wyborczy, to środki finansowe, które przez ten komitet wyborczy zostały „przyjęte”.

Państwowa Komisja Wyborcza nie dokonała wyżej wymienionej oceny, uznając, iż wykorzystanie środków pochodzących od podmiotów wymienionych w art. 25 ustawy o partiach politycznych równoznaczne jest z ich przyjęciem w świetle wyżej wymienionej ustawy. Przyjmując, że zarówno kwota 23.990,86 zł, jak i kwota 2.984,92 zł pozostająca w dniu 10 listopada 2006 r. na rachunku bankowym Funduszu Wyborczego partii były niższe od kwoty 30.252,76 zł (29.239,76 + 1.013,00), zaksięgowanej na koncie [...] zakładowego planu kont, uznała, że partia naruszyła art. 25 ustawy. Przeanalizowanie przez Państwową Komisję Wyborczą chociażby okoliczności, iż niektóre wpłaty (zaksięgowane na koncie [...], od osób zaliczonych przez partię do grupy podmiotów wymienionych w art. 25 ust. 2 ustawy) wpłynęły dopiero w dniach 9 i 10 listopada 2006r. [...], mogłoby stanowić podstawę przyjęcia w niniejszym stanie faktycznym, że nie wszystkie środki finansowe „wydatkowane” przez komitet wyborczy zostały „przyjęte” w świetle przepisów wyżej wymienionej ustawy. Ponadto przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą stanowisko sugerujące zdeponowanie kwot z konta [...] na odrębnym rachunku bankowym w celu uniknięcia wykorzystania tych środków do celów kampanii wyborczej, jest chybione. Po pierwsze, w momencie księgowania na koncie [...] kwot do wyjaśnienia, nie było przesąd-

dzone, że są to wpłaty powodujące w przypadku ich przyjęcia naruszenie przepisów ustawy o partiach politycznych. Po drugie, zdeponowanie środków umieszczonych na koncie [...] na innym rachunku, mogłoby być uznane za naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy o partiach politycznych, skoro środki Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym, przesuwanie tych środków pomiędzy różnymi rachunkami partii politycznej należy uznać za niedopuszczalne. Zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 6 ustawy o partiach politycznych, odrzuca się sprawozdanie także w przypadku gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym. Po trzecie, w przypadku, gdyby okazało się, że środki zdeponowane na innym rachunku partii mogą być jednak przyjęte, ponowne przesłanie ich na rachunek Funduszu Wyborczego spowodowałoby zmianę źródła pozyskania tych środków. Także argument w postaci korzystania z pożytków cywilnych od tych wpłat w postaci odsetek wydaje się być wątpliwy, skoro istotnym elementem umowy bankowej prowadzenia rachunku bieżącego jest właśnie oprocentowanie zgromadzonych tam środków, a w świetle § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2003 r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną, pobieranie odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach jest dozwolone.

Niemniej jednak wyżej wskazane okoliczności nie stanowiły głównej przyczyny uznania skargi za zasadną. Głównym powodem takiego rozstrzygnięcia był fakt odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą przedmiotowego sprawozdania na podstawie art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych, z powodu uznania, że wpłaty pochodziły od cudzoziemców i osób prawnych bez dokonania stosownych ustaleń w tym przedmiocie. Należy uznać za niewystarczające do odrzucenia sprawozdania na podstawie wyżej wymienionego przepisu, uznanie przez Państwową Komisję Wyborczą za nieprawidłowe dokonania wyżej wymienionych wpłat jedynie na podstawie tego, że nazwiska tych osób były obco brzmiące oraz wpłaty pochodziły z kont firmowych. Obco brzmiące nazwisko nie przesądza o obywatelstwie, podobnie jak dokonanie wpłat z konta firmowego o osobowości prawnej wpłacającego, skoro zgodnie z art. 43<sup>1</sup> k.c. przedsiębiorcą może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, a w myśl art. 43<sup>2</sup> § 1 k.c. przedsiębiorca działa pod firmą, którą dla osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko (art. 43<sup>4</sup> k.c.). W tym miejscu należy wskazać, że w myśl art. 34b ust. 2 ustawy o partiach politycznych, do rozpoznania skargi stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Z kolei

art. 13 § 2 k.p.c. stanowi, że przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w tym Kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Dlatego do postępowania nieprocesowego mają zastosowanie przepisy wyżej wymienionego Kodeksu zawarte w Rozdziale 2 - Postępowanie dowodowe. Innymi słowy, dopuszczalne jest w tym postępowaniu przed Sądem Najwyższym stosowanie środków dowodowych. Powyższe potwierdza stanowisko składu orzekającego przedstawione w uzasadnieniu postanowienia SN z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie III SW 2/05, w którym wyrażono pogląd, „iż niewykazanie przez komitet wyborczy w postępowaniu przed Państwową Komisją Wyborczą braku podstaw do odrzucenia sprawozdania wyborczego nie pozbawia komitetu możliwości składania stosownych dowodów w postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się z jego skargi na uchwałę o odrzuceniu sprawozdania”. Skarżąca partia skorzystała z tego uprawnienia i przedstawiła dowody mające na celu wykazanie, że nie przyjęła wpłat od cudzoziemców i osób prawnych. Sąd Najwyższy uznał, że dokumenty dołączone do odwołania potwierdzają fakt, że wpłaty dokonane na rachunek Funduszu Wyborczego nie pochodziły od cudzoziemców ani od osób innych niż fizyczne, jakkolwiek prowadzących działalność gospodarczą. Z kolei Państwowa Komisja Wyborcza dysponując możliwościami weryfikacji sprawozdania finansowego (art. 34a ust. 3 i 4 ustawy o partiach politycznych) nie skorzystała ze swoich uprawnień podczas badania przedmiotowego sprawozdania i podtrzymała swoje stanowisko w postępowaniu sądowym nie przedstawiając żadnego dowodu na wykazanie jego słuszności. W tym miejscu należy wskazać, że Państwowa Komisja Wyborcza w innych sprawach wyborczych niejednokrotnie korzystała z możliwości weryfikacji sprawozdania w oparciu o przedstawione wyżej przepisy (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006r., III SW 12/06, niepublikowane; z dnia 8 marca 2005r., III SW 2/05, OSNP 2005/18/295).

Ponadto za zasadny należy uznać zarzut opublikowania sprawozdania po wydaniu zaskarżonej uchwały, oceniając go pod względem uniemożliwienia skarżącej partii (art. 34a ust. 5 ustawy o partiach politycznych w związku z art. 38a ust 1 *in fine* wyżej wymienionej ustawy) zgłoszenia do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowanych zastrzeżeń co do informacji zawartych w sprawozdaniu, co w ocenie Sądu Najwyższego mogło nie być bez znaczenia, jeśli chodzi o możliwość dowodzenia określonych faktów w postępowaniu przed Państwową Komisją Wyborczą, a które partia podniosła dopiero w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.



Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

=====