

POSTANOWIENIE

Dnia 9 czerwca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Halina Kiryło

SSN Roman Kuczyński

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda (uzasadnienie)

SSN Romualda Spyt

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 kwietnia 2011 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 czerwca 2011 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 19 kwietnia 2011 r., podjętą na podstawie art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 ze zm.) postanowiła odrzucić sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, związanych z udziałem w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r.,

z powodu naruszenia art. 85 ust. 1 – 3 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu powyższej uchwały Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła w szczególności, że w wyniku analizy zapisów historii rachunku bankowego Komitetu ustaliła, iż część wydatków Komitetu Wyborczego na łączną kwotę 10.290,60 zł została sfinansowana gotówką lub prywatnymi kartami płatniczymi przez osoby fizyczne z ich prywatnych środków, a następnie środki te, na podstawie przedstawionych przez te osoby faktur, zostały im zwrócone ze środków Komitetu przelewem na ich rachunki bankowe. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej taki sposób finansowania zobowiązań finansowych jest sprzeczny z art. 85 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który ściśle określa katalog dozwolonych źródeł, z których mogą pochodzić środki finansowe komitetu wyborczego. Komitet wyborczy nie może zatem pozyskiwać środków finansowych z innych źródeł lub w inny sposób, np. w drodze pożyczek od osób prawnych (w tym partii politycznych) oraz pożyczek od osób fizycznych. Zajmując takie stanowisko, Państwowa Komisja Wyborcza powołała się na orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące skarg na odrzucenie sprawozdań finansowych partii politycznych (postanowienia: z dnia 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz z dnia 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10) oraz stwierdziła, że w jej ocenie znajduje ono w pełni zastosowanie do finansowania komitetów wyborczych kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno przepisy (art. 24) ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jak i powołane wyżej przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej regulują bowiem wyczerpująco katalog dozwolonych źródeł pozyskiwania środków finansowych i nie przewidują finansowania w drodze pożyczek pozyskiwanych z jakichkolwiek źródeł. Dlatego też naruszenie przez Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP [...] art. 85 ust. 1 – 3 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej stanowi, na podstawie art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy, przesłankę odrzucenia sprawozdania wyborczego Komitetu, ponieważ przepis ten ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględniania proporcji kwoty środków pozyskanych z naruszeniem art. 85 ustawy do ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, ani tego, czy

naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamości przepisów ustawy wśród osób współpracujących z komitetem.

W skardze na powyższą uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej wniesionej na podstawie art. 87i ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] zaskarżył tę uchwałę i zarzucił jej naruszenie prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie art. 85 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej co do zdarzeń mających miejsce w trakcie prowadzenia kampanii wyborczej Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...]. Wniósł także o uchylenie tej uchwały i przyjęcie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych bez zastrzeżeń.

Uzasadniając stawiany uchwale zarzut, Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] nie zgodził się z taką interpretacją art. 85 ustawy, która zakłada, iż zwrot środków finansowych za zakup, np. biletu kolejowego, stanowił pożyczkę udzieloną komitetowi wyborczemu, a zatem prowadził do naruszenia wymienionego przepisu. Skarżący zaprzeczył także temu, aby podczas kampanii wyborczej miało miejsce „swoiste kredytowanie” Komitetu Wyborczego. Odwołał się przy tym do regulacji zawartych w art. 720 § 1 k.c. oraz w art. 69 ustawy – Prawo bankowe, podnosząc że działania członków Komitetu Wyborczego nie odpowiadały tym regulacjom. Dodał ponadto, iż w czasie trwania kampanii Komitet miał przez cały czas zapewnione środki na pokrycie wszystkich zobowiązań, także tych, które wynikały z płatności dokonanych przez członków sztabu wyborczego. Skarżący zauważył też, że środki Komitetu Wyborczego zostały zgromadzone na nieoprocentowanym rachunku bankowym, a zatem zakup usługi przez członków sztabu z własnych środków finansowych nie miał żadnego wpływu na ewentualne pozyskanie przez Komitet dodatkowych środków z tytułu odsetek. Działania członków sztabu wyborczego nie miały z kolei charakteru nieodpłatnej usługi, której przyjęcia przez Komitet Wyborczy zabrania art. 85 ust. 2 ustawy. Skarżący podkreślił, iż komitet wyborczy jest podmiotem innym niż partia polityczna, zaś orzeczenia Sądu Najwyższego, do których odwołuje się Państwowa

Komisja Wyborcza, odnoszą się do uchwał Komisji w przedmiocie odrzucenia sprawozdań finansowych partii politycznych. Stwierdził również, że ze względu na okres trwania kampanii wyborczej, znacząco krótszy w 2010 r., planowanie określonych działań przez Komitet Wyborczy, w przeciwieństwie do partii politycznych, było niezwykle trudne. W związku z tym Komitet nie zawsze mógł reagować na bieżące potrzeby zgodnie ze wskazaną przez Państwową Komisję Wyborczą interpretacją art. 85 ustawy, zwłaszcza że nie wszystkie instytucje i nie wszyscy sprzedawcy umożliwiają regulację zaciągniętych zobowiązań za pośrednictwem przelewów bankowych. Za przykład Komitet Wyborczy podał zakup znaczków pocztowych, pieczętek i biletów kolejowych. Na koniec skarżący zasugerował, iż przyjęcie interpretacji art. 85 ustawy zastosowanej przez PKW może prowadzić do sytuacji, w której w przyszłości w interesie komitetów wyborczych będzie ukrywanie opisanych wyżej czynności, co może doprowadzić do działań dalekich od intencji ustawodawcy.

W odpowiedzi na skargę Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała w całości swoje stanowisko, któremu dała wyraz w zaskarżonej uchwale i wniosła o oddalenie skargi. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła również uwagę na to, że podnoszone przez skarżącego argumenty posiadania przez Komitet przez cały czas jego działalności środków na pokrycie wszystkich zobowiązań oraz gromadzenia środków finansowych na nieoprocentowanym rachunku bankowym nie mają znaczenia, albowiem istotą naruszenia przez Komitet art. 85 ust. 1 – 3 ustawy przez dokonanie opisanych w zaskarżonej uchwale operacji finansowych jest przyjęcie środków spoza dozwolonego ustawowo katalogu źródeł, z których mogą pochodzić środki komitetu wyborczego, bez względu na to, czy środki te były w danym momencie niezbędne do pokrycia jego zobowiązań finansowych oraz jakie były warunki gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym komitetu. Z tego samego powodu niezasadne są argumenty dotyczące hipotetycznego uznania wymienionych działań za świadczenie nieodpłatnych usług na rzecz Komitetu. Odnosząc się do zarzutów dotyczących niezasadnego powoływania się w zaskarżonej uchwale na postanowienia Sądu Najwyższego, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła z kolei, iż nie zasługują one na

uwzględnienie, ponieważ przepisy art. 85 ust. 1 – 3 ustawy w wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określające dozwolone źródła środków pozyskiwanych przez komitety wyborcze i przepisy (art. 24) ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych są regulacjami analogicznymi, określającymi zamknięty katalog dozwolonych źródeł pozyskiwania środków finansowych i nie przewidującymi finansowania w drodze pożyczek pozyskiwanych z jakichkolwiek źródeł. Wskazywane przez skarżącego różnice pomiędzy partiami politycznymi a komitetami wyborczymi, ani szczególne okoliczności prowadzenia kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. nie mają dla stwierdzenia tej analogii znaczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawę prawną odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] przez Państwową Komisję Wyborczą stanowi art. 87h ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 ze zm.). Zgodnie z treścią tego przepisu Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie w wypadku stwierdzenia przekazania komitetowi lub przyjęcia przez komitet środków finansowych lub wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 85 ust. 1 – 3. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, iż przepis ten musi być wykładany ściśle, co oznacza między innymi, że zarówno brak winy w złamaniu prawa, jak i znikomy stopień jego naruszenia nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania. Sprawozdanie musi być zatem odrzucone w razie stwierdzenia (choćby jednego) naruszenia prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2001 r., III SW 12/01). Za takim właśnie restrykcyjnym sposobem dokonywania wykładni omawianego przepisu dodatkowo przemawia zresztą „ewolucja” zawartych w nim uregulowań, która jednoznacznie wskazuje na coraz to większą ich kazuistykę świadczącą o tym, iż zamiarem ustawodawcy jest ograniczenie swobody organów oceniających sprawozdanie wyborcze. O ile bowiem pierwotna treść art. 87h ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej poprzestawała na stwierdzeniu, że Państwowa Komisja Wyborcza (...) przyjmuje albo, w razie stwierdzenia naruszenia przez komitet przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej, odrzuca sprawozdanie, to w obecnym brzmieniu (wprowadzonym od dnia 24 grudnia 2009 r.) przepis ten przewiduje następujące możliwości: 1) przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, 2) przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem na jego uchybienia oraz 3) odrzucenie sprawozdania w wypadku stwierdzenia:

- a) pozyskania lub wydatkowania środków komitetu z naruszeniem przepisów art. 84a ust. 3 oraz art. 87a albo limitu określonego w art. 84d,
- b) przekazania komitetowi lub przyjęcia przez komitet środków finansowych lub wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 85 ust. 1 – 3,
- c) przeprowadzania zbiorów publicznych wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 87.

Odrzucenie sprawozdania następuje również w przypadku poręczenia kredytu z naruszeniem przepisów art. 85 ust.3, a także dokonania czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu przez inną osobę aniżeli wymieniona w art. 85 ust. 1 i 3 lub dokonanej z naruszeniem limitu wpłat, o którym mowa w art. 86 ust. 5 (art. 87h ust. 1 a).

Zestawienie treści pkt 2 i 3 cytowanego przepisu wskazuje zatem jednoznacznie, że Państwowa Komisja Wyborcza obecnie ma wprawdzie możliwość przyjęcia sprawozdania, mimo występujących w nim uchybień (wskazując na te uchybienia), jednakże w przypadku naruszenia przepisów wymienionych w pkt 3 lit. a – c (a także w ust. 1a) Państwowa Komisja Wyborcza musi sprawozdanie odrzucić, gdyż w takiej sytuacji ustawa nie przewiduje innego sposobu rozstrzygnięcia. Oznacza to, iż jakiegokolwiek (nawet drobne) naruszenie wspomnianych przepisów nie może zostać uznane za uchybienie, które mimo jego wystąpienia umożliwia Państwowej Komisji Wyborczej przyjęcie sprawozdania. Inaczej rzecz ujmując, przyjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania ze wskazaniem na jego uchybienia jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy uchybienia tego sprawozdania nie są związane z naruszeniem przepisów wymienionych w pkt 3 lit. a – c (a także w ust. 1a).

Co już wcześniej zostało podniesione, odrzucenie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] nastąpiło z powołaniem się na naruszenie art. 85 ust. 1 – 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP. Przepis ten określa zamknięty katalog źródeł finansowania kampanii wyborczej, przewidując że środki finansowe komitetu mogą pochodzić jedynie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i wpłat funduszków wyborczych partii politycznych (ust. 1). Dodatkowo (poprzez zastrzeżenie zawarte w tym przepisie) ustawodawca zezwala komitetowi wyborczemu na pozyskiwanie środków finansowych z kredytów bankowych, jednakże zaciąganych tylko na cele związane z wyborami i poręczanych wyłącznie przez obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 3) oraz zakazuje równocześnie przyjmowania wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Źródłem finansowania kampanii wyborczej mogą być zatem jedynie: środki pieniężne (finansowe) pochodzące (1) z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, (2) z wpłat funduszków wyborczych partii politycznych i (3) z kredytów bankowych oraz wartości niepieniężne mające charakter nieodpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Dlatego też należy uznać, iż finansowanie kampanii wyborczej z innych źródeł (niewymienionych w art. 85 ust. 1 – 3) odbywać się będzie z naruszeniem tego przepisu.

Zdaniem Sądu Najwyższego zakwestionowane przez Państwową Komisję Wyborczą operacje finansowe polegające na tym, że część wydatków Komitetu Wyborczego na łączną kwotę 10.290,60 zł została sfinansowana gotówką lub prywatnymi kartami płatniczymi przez osoby fizyczne z ich prywatnych środków, a następnie środki te, na podstawie przedstawionych przez te osoby faktur i rachunków, zostały im zwrócone ze środków Komitetu przelewem na ich rachunki bankowe, z całą pewnością nie odpowiadają żadnemu z wyżej wymienionych źródeł finansowania kampanii wyborczej. Co do kwalifikacji tych operacji Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym skargę, podziela z kolei ugruntowane już

stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniach: z dnia 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz z dnia 18 listopada 2010 r. III SW 390/10 i III SW 391/10. Wprawdzie stanowisko to zostało wypracowane w związku z oceną sprawozdań finansowych partii politycznych, jednakże z jednej strony niemal pełna tożsamość stanów faktycznych występujących w obu przypadkach, z drugiej zaś oczywiste podobieństwo regulacji zawartej w art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, przez pryzmat której dokonywana była owa ocena, do regulacji zawartej w art. 85 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP pozwala na uznanie, iż wspomniane stanowisko może znaleźć zastosowanie również w obecnie rozpoznawanej sprawie. Wypada zatem jeszcze raz podkreślić, że opisane wyżej operacje finansowe realizowane przez Komitet Wyborczy na pewno nie znajdują umocowania w art. 85 ust. 1 – 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP. Fakt, iż polegają one na korzystaniu przez ten Komitet (choćby przez krótki czas) ze środków pieniężnych osób fizycznych, tak jak ze środków kredytu bankowego, daje natomiast podstawę do przyjęcia, że dotyczą one sfery źródeł finansowania Komitetu. Tymczasem, Komitet Wyborczy może wprawdzie zaciągać kredyt (art. 85 ust. 3), ale ma to być kredyt bankowy, a nie kredyt zaciągany u osób fizycznych. Pozyskiwanie przez komitet wyborczy środków pieniężnych nie może również następować na podstawie pożyczki. Jak to wyjaśnił już Sąd Najwyższy m.in. w uzasadnieniu postanowienia z dnia 18 listopada 2010 r., III SW 390/10, istota kredytu polega na postawieniu do dyspozycji biorącego kredyt środków pieniężnych bez rzeczywistego ich oddania, ale z możliwością dokonywania przez kredytobiorcę z tych środków pieniężnych rozliczeń czy wpłat na rzecz osób trzecich. Zakwestionowane przez Państwową Komisję Wyborczą operacje polegały właśnie na takim korzystaniu przez partię z środków pieniężnych osób, które regulowały jej należności. Dlatego też, wbrew odmiennemu stanowisku sformułowanemu w skardze, w istocie dochodziło w tej formie do „swoistego kredytowania” działalności Komitetu Wyborczego. To, że Komitet Wyborczy zwracał później tym osobom zapłacone przez nie kwoty nie zmienia oceny, iż kredytowały one ów Komitet Wyborczy, co było niedozwolone, gdyż stanowiło naruszenie art. 85 ust. 3 ustawy, skoro jedyna sytuacja, w której Komitet Wyborczy dysponuje środkami pieniężnymi, których nie ma na własnym rachunku bankowym i które nie są jego własnością, to

dysponowanie środkami pochodzącymi z kredytu bankowego. Naruszenie powołanego przepisu występuje zatem także przez korzystanie ze środków pieniężnych innych osób fizycznych, tak jak ze środków z kredytu bankowego. Osoby, które płacą długi pieniężne Komitetu Wyborczego lub regulują jego należności, w istocie finansują ten Komitet przez kredytowanie. Dlatego nie można zgodzić się z podniesionym w skardze argumentem, iż Komitet Wyborczy nie naruszył swoim postępowaniem art. 85 ustawy o wyborze Prezydenta RP, albowiem zwrot środków finansowych za zakup, np. biletu kolejowego nie stanowił pożyczki ani też kredytu udzielonego Komitetowi Wyborczemu.

W tym miejscu wypada również dodać, że etiologii użytego przez Sąd Najwyższy określenia zakwestionowanych operacji finansowych jako „swoistego kredytowania” działalności Komitetu Wyborczego nie należy doszukiwać się w przepisach regulujących instytucje kredytu bądź pożyczki. Zresztą skarżący, mimo iż powołuje stosowne regulacje (art. 720 § 1 k.c. oraz art. 69 ustawy – Prawo bankowe) zdaje się to dostrzegać. Stwierdzenie, iż jest to „swoiste kredytowanie” jednoznacznie wskazuje bowiem na słownikowe, a nawet potoczne, znaczenie określenia „kredyt” czy „kredytowanie”, przez które rozumie się także pożyczkę oraz odstąpienie określonej wartości w pieniądzu lub towarach na warunkach zwrotu równowartości w ustalonym terminie. Nie może natomiast ulegać wątpliwości, że zakwestionowane operacje finansowe wykazują podobieństwo do tak rozumianej czynności kredytowania. Stąd za uprawnione należy uznać nazwanie ich „swoistym kredytowaniem”, które nie polega wprawdzie na udzieleniu kredytu w rozumieniu przepisów Prawa bankowego (art. 69 Prawa bankowego), ale również charakteryzuje się oddaniem do dyspozycji Komitetu Wyborczego środków pieniężnych na oznaczony czas.

Powyższa argumentacja wskazuje na bezzasadność również pozostałych zarzutów sformułowanych w skardze. Dla oceny jej zasadności nie może mieć bowiem znaczenia fakt, iż w czasie trwania kampanii wyborczej Komitet Wyborczy przez cały czas miał zapewnione środki na pokrycie wszystkich zobowiązań oraz że swoje środki zgromadził na nieoprocentowanym rachunku bankowym, skoro zarzucane temu Komitetowi naruszenie art. 85 ustawy o wyborze Prezydenta RP nie polegało wszak na możliwości osiągnięcia korzyści majątkowych (np. w postaci

odsetek) poprzez wydatkowanie z opóźnieniem własnych środków pieniężnych pozostających w tym czasie na rachunku bankowym, lecz na pozyskiwaniu środków, które nie mieściły się w zamkniętym katalogu źródeł finansowania kampanii wyborczej określonym treścią tego przepisu. Z tych samych przyczyn o zasadności skargi nie przekonuje również okoliczność, że zakwestionowane w zaskarżonej uchwale operacje finansowe dotyczyły w znacznej części drobnych zakupów: biletów kolejowych, znaczków pocztowych i pieczętek. W aktualnym stanie prawnym wartość owych operacji finansowych nie ma bowiem wpływu na ich ocenę jako dokonywanych z naruszeniem art. 85 ustawy. Dlatego też uwagi i sugestie zawarte w końcowej części skargi mogą być rozważane co najwyżej jako postulaty kierowane do ustawodawcy.

Kierując się przedstawionymi wyżej motywami, Sąd Najwyższy orzekł, jak na wstępie.