



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 5 grudnia 2003 r.

36286

RPO-457193-I/03/HG

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

Otrzymałem wiele listów, których autorzy zgłaszali zastrzeżenia do niektórych uregulowań ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547) dotyczących finansowania kampanii wyborczej komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a które mają również odpowiednie zastosowanie do komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W szczególności dotyczy to art. 83 d ust. 3 Ordynacji, który stanowi, że wpłata od osoby fizycznej może być dokonywana na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Ordynacja wskazuje więc trzy formy przekazywania komitetom wyborczym środków pieniężnych. Najwięcej zastrzeżeń budzi przekazywanie środków pieniężnych przelewem.

Formy rozliczeń pieniężnych przeprowadzanych za pośrednictwem banków określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.). Rozliczenia pieniężne zgodnie z art. 63 ust. 1 prawa bankowego przeprowadza się gotówkowo lub bezgotówkowo za pomocą papierów lub elektronicznych nośników informacji. W myśl art. 63 ust. 2 prawa bankowego polecenie przelewu, czek rozrachunkowy lub karta płatnicza stanowią formę rozliczenia bezgotówkowego. Samo polecenie przelewu w świetle art. 63 e prawa bankowego stanowi udzieloną bankowi dyspozycję dłużnika obciążenia jego rachunku określoną kwotą i uznania tą kwotą

rachunku wierzyciela. Ta forma rozliczenia wymaga więc aby obie strony rozliczenia posiadały rachunki bankowe. I w takim to rozumieniu określenia „wpłata przelewem” używa w art. 83 d ust. 3 Ordynacja wyborcza. Nadesłane natomiast listy wskazują, że rozumienie płatności w formie przelewu przez ich autorów było błędne. Określenie „przelew” było przez nich interpretowane w rozumieniu potocznym i oznaczało przekazywanie kwot pieniężnych na rachunek komitetu wyborczego na typowych drukach za pośrednictwem banku lub poczty. Taka zaś forma wpłaty środków pieniężnych, dokonana przez osobę fizyczną na rachunek komitetu wyborczego, nie jest prawnie dopuszczalną formą wpłacania środków na cele związane z wyborami, bowiem bezwzględnie obowiązująca norma zawarta w art. 83 d ust. 3 Ordynacji wyborczej ogranicza możliwość przekazywania takich środków wyłącznie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Dokonanie gotówkowej wpłaty na rachunek bankowy komitetu wyborczego nie może więc być uznane za dokonane z zachowaniem ustawowych wymagań.

Wprowadzenie powyższej regulacji sprzyjać ma jawności i legalności pozyskiwania środków na kampanię wyborczą przez komitety wyborcze, a zapewnienie identyfikacji osób dokonujących wpłat ma ograniczyć ewentualne nadużycia w finansowaniu kampanii wyborczej.

Przepisy Ordynacji wyborczej odnoszące się do finansowania kampanii wyborczej, w tym art. 83 d ust. 3, są bezwzględnie obowiązujące, co wymaga ścisłej ich wykładni i uniemożliwia potoczne ich rozumienie. Jak wskazują nadesłane listy, spowodowało to dla wielu osób bardzo dotkliwe konsekwencje. Po odrzuceniu bowiem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez Komisarza wyborczego, w związku z pozyskaniem środków pieniężnych z naruszeniem między innymi art. 83 d ust. 3 Ordynacji wyborczej i oddaleniu przez Sąd odwołania od rozstrzygnięcia Komisarza wyborczego, sądy w myśl art. 84 d ust. 1 i 3 Ordynacji wyborczej - na wniosek Komisarza wyborczego - zobowiązane są orzekać przepadek na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych przyjętych przez Komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy, a jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. Orzeczenia te - jak wynika z listów - dotyczą ludzi nieświadomych naruszenia przepisów prawa i którzy bez uszczerbku dla rodziny nie będą w stanie wpłacić zasądzonej przez Sąd kwoty. W listach ich autorzy podnosili, że naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej było z ich strony nieświadome i nie naraziło na uszczerbek nikogo, ze Skarbem Państwa włącznie, gdyż w większości przypadków wpłaty pochodziły od osób ubiegających się o mandat radnego, finansując w ten sposób własnymi środkami swoją kampanię wyborczą. O tym, że działają prawidłowo utwierdzało ich stanowisko banków, które mimo zawartej w umowie rachunku bankowego klauzuli dotyczącej formy przekazywania środków na fundusz wyborczy (czekiem, przelewem lub kartą płatniczą) wpłaty gotówkowe przyjmowały.

Uważam, że argumenty podnoszone w listach nie są pozbawione racji. Nie wydaje się by cel dla którego przepisy te zostały powołane przez ich restrykcyjność, został osiągnięty, a które ponadto - jak wskazują listy - mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne, a nawet jak wynika z przytoczonego w rozważaniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (Rzeczpospolita z dnia 20 października 2003 r.) postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 24 czerwca b.r. (sygn. akt I Ns 12/03), Sąd rozpoznając odwołanie pełnomocnika Komitetu wyborczego od postanowienia Komisarza wyborczego odrzucającego sprawozdanie finansowe komitetu wskazując na naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej, które nie dopuszczają wpłat gotówką, odmówił zastosowania tych przepisów Ordynacji wyborczej z powodu ich niekonstytucyjności, uwzględniając tym samym złożone odwołanie.

Tak rygorystyczne uregulowania w przypadku wyborów samorządowych mogą skutecznie zrazić społeczność lokalną i tworzone przez nią komitety wyborcze do aktywnego udziału w wyborach. Tworzone przez wyborców Komitety wyborcze w większości przypadków składają się z ludzi niezaradnych życiowo, nieświadomych naruszeń prawa i niezamożnych. Nie mają więc możliwości skorzystania z odpłatnej fachowej pomocy prawników czy księgowych, a tym samym profesjonalnego prowadzenia rachunkowości tworzonych komitetów, w przeciwieństwie np. do Komitetów wyborczych tworzonych przez partie polityczne.

Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o przekazanie wniosku do właściwej komisji w celu rozważenia potrzeby ewentualnej zmiany wskazanego przeze mnie uregulowania, poprzez dopuszczenie możliwości wnoszenia wpłat także w innej formie, jak również wyposażenia Sądu w prawo, które pozwoli mu przy rozpoznawaniu tego rodzaju spraw uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, a w szczególności stopień przewinienia i rozmiar naruszenia przepisów. Wprawdzie podobne rozwiązania są w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz w ustawie o wyborze Prezydenta RP, ale w przypadku wyborów samorządowych wprowadzone ograniczenia - moim zdaniem - uznać należy za zbyt daleko idące i w praktyce mogą one prowadzić do skutków, których nie można pogodzić z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej.

Z wyrazami szacunku

/-/