

## POSTANOWIENIE

Dnia 6 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. H.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (...) /2021 z dnia 5 lipca 2021 r.

w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S.H. z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 października 2021 r.,

**oddala skargę.**

### UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...) /2021 z dnia 5 lipca 2021 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) odrzuciła sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S.H. o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 r., z powodu

naruszenia art. 129 § 2 i 132 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2020, poz. 1319, dalej: k.wyb.).

W uzasadnieniu PKW wskazała, że Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S.H. (dalej: także Komitet) przedłożył sprawozdanie finansowe PKW w dniu 28 września 2020 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 14 ust. 16 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Sprawozdanie sporządzone zostało zgodnie ze wzorem, określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz.U. 2019, poz. 1566).

Do sprawozdania dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta, wybranego przez PKW, zawierające jego opinię na temat sprawozdania finansowego Komitetu. Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 144 § 7 k.wyb., nie zgłosił PKW zastrzeżeń do sprawozdania finansowego tego Komitetu.

W wyniku badania sprawozdania finansowego, dołączonych do niego dokumentów, sprawozdania biegłego rewidenta oraz wyjaśnień udzielonych przez Komitet, PKW dokonała następujących ustaleń.

Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S.H. wykazał w sprawozdaniu, że pozyskał przychody/wpływy w wysokości 7.467.554,56 zł. Środki te gromadzone były w całości na jednym rachunku bankowym Komitetu. Rachunek ten, o numerze (...), otwarty został w (...) Bank S.A. Do umowy rachunku bankowego Komitetu wprowadzone zostały zastrzeżenia wskazane w art. 134 § 6 k.wyb.

Środki w łącznej kwocie 7.434.804,33 zł Komitet pozyskał w terminach określonych w art. 129 § 2 k.wyb. w zw. z art. 14 ust. 10 u.wyb.2020. Natomiast środki finansowe pochodzące z wpłat w łącznej wysokości 19.279,79 zł zostały wpłacone na ten rachunek w dniach od 11 maja do 4 czerwca 2020 r. Wpłaty zostały dokonane zatem po dniu 10 maja 2020 r., na który to dzień Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej swoim postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

(Dz.U. poz. 184) zarządziła te wybory, a przed dniem 5 czerwca 2020 r. w którym złożone przez Komitet zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., zostało przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą nr (...)/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r. Ponadto Komitet pozyskał na rachunek bankowy po dniu wyborów, tj. od 29 czerwca 2020 r. do 14 września 2020 r., środki w wysokości 13.470,44 zł. Oznacza to, że środki w łącznej kwocie 32.750,23 zł zostały pozyskane przez Komitet z naruszeniem art. 129 § 2 k.wyb. Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb. pozyskiwanie środków z naruszeniem art. 129 tego Kodeksu skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego Komitetu.

W wyniku analizy dokumentów finansowych przedstawionych przez Komitet, PKW ustaliła, że przyjął on z naruszeniem art. 132 § 4 k.wyb. środki finansowe w łącznej kwocie 168.467,66 zł. Z dokumentacji załączonej przez Komitet do sprawozdania finansowego wynika bowiem, że część wpłat na rzecz Komitetu dokonywana była przez nieuprawnione podmioty, m.in. przez spółki prawa handlowego, fundacje, stowarzyszenia, przez osoby, co do których Komitet nie był w stanie ustalić, że są obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także z rachunków osób prowadzących działalność gospodarczą, co do których Komitet nie był w stanie wykazać, iż jest to rachunek osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, wykorzystywany przez tę osobę zarówno do celów związanych z tą działalnością, jak i do celów związanych z codziennym funkcjonowaniem osoby fizycznej.

W ocenie PKW przyjęcie przez Komitet środków finansowych z rachunków bankowych spółek prawa handlowego, fundacji, stowarzyszeń, czy też osób prowadzących działalność gospodarczą, a także ze źródeł, których Komitet nie udokumentował, stanowi naruszenie art. 132 § 4 k.wyb., zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z funduszy wyborczych partii politycznych oraz z kredytów bankowych zaciąganych na cele związane z wyborami. Wpłaty na rzecz Komitetu powinny być oznaczone w sposób umożliwiający identyfikację darczyńcy, co stanowi realizację zasady jawności źródeł finansowania komitetów wyborczych. Do komitetu wyborczego należy

potwierdzenie i udokumentowanie legalności źródeł, z których pochodziły środki przezeń pozyskane.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że Komitet nie dokonał zwrotu darczyńcom środków finansowych pozyskanych z naruszeniem przepisów k.wyb., ani nie przekazał ich na rachunek techniczny w celu wpłacenia ich na rzecz Skarbu Państwa, jak też nie przekazał ich na rzecz Skarbu Państwa przed rozpoczęciem korzystania z nich. Po wpłynięciu tych środków na rachunek bankowy Komitet dokonywał wydatków ze środków zgromadzonych na rachunku nie wyodrębniając środków pozyskanych nielegalnie. W dniu 25 września 2020 r., tj. w ostatnim dniu przedstawionej historii rachunku bankowego Komitetu, stan tego rachunku wynosił 6.591,43 zł co oznacza, że Komitet przyjął pozyskane w sposób niezgodny z prawem korzyści majątkowe.

W związku z tym, że łączna wartość środków przyjętych przez Komitet z naruszeniem art. 129 § 2 i art. 132 § 4 k.wyb. przekracza 1% ogólnej kwoty jego przychodów, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. a i d w związku z art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb., sprawozdanie finansowe tego Komitetu podlega odrzuceniu. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że regulacje te mają charakter kategoriyczny i jeżeli pozyskane z ich naruszeniem środki przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu, nie pozostawiają żadnego marginesu ocen, np. czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też w wyniku błędu lub nieznajomości prawa. Regulacje k.wyb. w tej materii są jednoznaczne i w przypadku naruszenia przez Komitet przywołanych wyżej przepisów tego aktu prawnego, decyzję PKW w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu uzależniają wyłącznie od stosunku środków finansowych pozyskanych przez komitet niezgodnie z wskazanymi wyżej regulacjami do ogólnej kwoty przychodów tego komitetu.

Reasumując, PKW stwierdziła, że na podstawie sprawozdania finansowego Komitetu, dokumentów do niego załączonych, sprawozdania biegłego rewidenta oraz wyjaśnień i uzupełnień złożonych przez pełnomocnika finansowego Komitetu, sprawozdanie podlega odrzuceniu.

Pełnomocnik finansowy, działając przez profesjonalnego pełnomocnika - adwokata, wniósł skargę na powyższą uchwałę zarzucając naruszenie:

1) art. 144 § 1 pkt. 3 lit. a w zw. z art. 129 § 2 k.wyb.

a) w zw. z art. 14 ust. 1 u.wyb.2020 przez uznanie, że kwota 19.279,79 zł wpłacona na rachunek bankowy Komitetu w dniach od 11 maja do 4 czerwca 2020 r. to środki wpłacone niezgodnie z art. 129 § 2 k.wyb., co skutkowało odrzuceniem sprawozdania Komitetu, podczas gdy ww. środki zostały wpłacone po przyjęciu przez PKW zawiadomienia o utworzeniu Komitetu w dniu 13 lutego 2020 r. a przed dniem wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - dniu 28 czerwca 2020 r., więc zgodnie z dyspozycją art. 129 § 2 k.wyb.;

b) w zw. z art. 144 § 1 pkt. 2 k.wyb. przez uznanie, że kwota 13.470,44 zł wpłacona na rachunek bankowy Komitetu w dniach od 29 czerwca do 25 września 2020 r. to środki przekraczające dopuszczalny limit środków finansowych pozyskanych, przyjętych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e tego artykułu, co skutkowało odrzuceniem sprawozdania Komitetu, podczas gdy ww. środki zostały stanowią mniej niż 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu, co jest zgodne z art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.;

2) art. 144 § 1 pkt. 3 lit. d w zw. z art. 132 § 4 k.wyb. przez uznanie, że Komitet przyjął środki finansowe w łącznej kwocie 168.467,66 zł z naruszeniem art. 132 § 4 k.wyb.:

a) od innych osób niż obywatele wskazani w art. 132 § 4 k.wyb., co skutkowało odrzuceniem sprawozdania Komitetu, podczas gdy te środki zostały przyjęte od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 132 § 4 k.wyb.;

b) wbrew literalnej treści normy, że środki zostały przekazane Komitetowi od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy PKW powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, tj. od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 132 § 4 k.wyb.;

c) od innych osób niż obywatele wskazani w art. 132 § 4 k.wyb., co skutkowało odrzuceniem sprawozdania Komitetu, podczas gdy kwota 8.458,04 zł została przyjęta od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 132 § 4 k.wyb.

jedynie za pośrednictwem pośredników płatności - B. S.A. i X. S.A. zgodnie z art. 132 § 4 k.wyb.

Skarżący wniósł o przeprowadzenie rozprawy; dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka: M. Z. na okoliczność, że PKW informowała Komitet telefonicznie, że dopuszczalne jest prowadzenie zbiórki w terminie po dniu 10 maja 2020 r. ze względu na nowy termin wyborów oraz że nie ma konieczności zwrotu wpłat dokonanych przed dniem 10 maja 2020 r., a także dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z załączonych dokumentów.

Skarżący na podstawie art. 145 § 6 k.wyb. wniósł o uznanie skargi za zasadną, uchylenie zaskarżonej uchwały i zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do niezwłocznego wydania uchwały o przyjęciu sprawozdania finansowego Komitetu.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, że uznane przez PKW za niezgodne z art. 129 § 2 k.wyb. wpłaty na kwotę 19.279,79 zł zostały przyjęte w terminach zgodnych z tym przepisem, co wynika z u.wyb.2020, specyfiki i zmian terminów wyborów Prezydenta RP w 2020 r. Zdaniem skarżącego wszystkie zakwestionowane środki zostały wpłacone po przyjęciu w dniu 13 lutego 2020 r. przez PKW zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, a przed dniem 28 czerwca 2020 r. - dniem wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym środki te zostały wpłacone zgodnie z dyspozycją art. 129 § 2 k.wyb. Skarżący podkreślił, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pierwotnie zostały wyznaczone na dzień 10 maja 2020 r. Zgodnie z Postanowieniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej termin na zawiadomienie PKW o utworzeniu komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przypadał na dzień 16 marca 2020 r. Przyjęcie pierwotnego zawiadomienia o utworzeniu Komitetu miało miejsce w dniu 10 lutego 2020 r., tj. zgodnie z terminem wynikającym z kalendarza wyborczego. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odbyły się ostatecznie w dniu 28 czerwca 2020 r. Przyjęcie ponownego zawiadomienia Komitetu miało miejsce w dniu 5 czerwca 2020 r.

Ponadto skarżący zwrócił uwagę, że pracownicy Komitetu (w tym pełnomocnik finansowy), otrzymali z PKW telefoniczną informację, że środki pozyskane po dniu nieodbytych wyborów (10 maja 2020 r.) mogą pozostać na

koncie do ogłoszenia kolejnego terminu wyborów i nie muszą być zwracane oraz że dopuszczalne jest dalsze prowadzenie zbiórki - przyjmowanie wpłat do dnia 28 czerwca 2020 r.

Powyższe oznacza, że zawiadomienie Komitetu przyjęte w dniu 5 czerwca 2020 r. nie było zawiadomieniem, o którym mowa w art. 95 § 1 k.wyb., lecz zawiadomieniem *sui generis* mającym zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. na podstawie art. 14 i nast. u.wyb.2020, w sytuacji komitetu, który wcześniej dokonał zgłoszenia do pierwotnego terminu wyborów, który został zmieniony. Wobec powyższego wpłaty przyjęte przez Komitet do dnia wyborów, zostały przyjęte zgodnie z art. 129 § 2 k.wyb. Skarżący podniósł, że przeważająca część kwoty uznanej przez PKW za środki finansowe przyjęte po dniu wyborów - aż 104.627,00 zł - to wpłaty, które zostały dokonane za pośrednictwem serwisu P. przed lub w dniu wyborów, tj. do dnia 28 czerwca 2020 r. Powyższe potwierdza sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta (str. 10, pierwszy akapit i tabela). W związku z tym wpłaty dokonane zgodnie z art. 129 § 2 k.wyb. zostały tego dnia przyjęte przez P. w imieniu Komitetu i „wydane” Komitetowi, a następnego dnia (poniedziałek, 29 czerwca 2020 r.) zostały doręczone na rachunek bankowy Komitetu - w trakcie najbliższej sesji bankowości. W efekcie wpłaty na sumę 9.148,83 zł zostały przyjęte zgodnie z art. 129 § 2 k.wyb. mimo że „fizycznie” znalazły się na rachunku bankowym Komitetu w kolejnym dniu. Skarżący podniósł, że na okoliczność dopuszczalności takiego księgowania środków również przedstawiciele Komitetu uzyskiwali potwierdzenie telefoniczne we właściwym biurze PKW. Reasumując, zdaniem Skarżącego wpłaty na kwotę 104.627,00 zł zostały przyjęte zgodnie z art. 129 § 2 k.wyb.

Skarżący stwierdził, że pozostałe wpłaty przyjęte po dniu wyborów to kwota 13.214,86 zł. Suma wpłat otrzymanych przez Komitet między 29 czerwca 2020 r. a 14 września 2020 r. (po dniu wyborów) wynosi łącznie 13 214,86 zł (załącznik nr 4 do Sprawozdania biegłego rewidenta z dnia 25 września 2020 r.). Przepis art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb. ustanawia dopuszczalny limit środków finansowych pozyskanych, przyjętych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e tego artykułu jako 1% ogólnej kwoty

przychodów komitetu wyborczego. Ww. kwota mieści się w tym limicie, co powinno skutkować przyjęciem sprawozdania finansowego Komitetu zgodnie z art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.

Skarżący podniósł także, że Komitet przyjmował wpłaty zgodnie z art. 132 § 3-6 k.wyb. Kwestionowane przez PKW wpłaty na kwotę 168.467,66 zł zostały przyjęte zgodnie z art. 132 § 4 k.wyb. - są to w przeważającej większości wpłaty od pełnoletnich osób fizycznych - obywateli mających miejsce zamieszkania na terytorium RP, którzy prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą i dokonali wpłaty z rachunku bankowego, który służy zarówno do celów osobistych, jak i do celów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, co jest dopuszczalne w myśl obowiązujących przepisów. Zaskarżona uchwała PKW nie zawiera wyjaśnienia wysokości zakwestionowanej przez PKW kwoty 168.467,66 zł. Państwowa Komisja Wyborcza bez podstawy prawnej kwestionuje wpłaty dokonane na rzecz Komitetu przez osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Bez żadnego uzasadnienia PKW rozszerza ustawowy zakaz przyjmowania środków finansowych i - jak wynika z uzasadnienia Uchwały PKW - obejmuje nim wyborców, którzy prowadzą działalność gospodarczą i dokonali wpłat na rzecz Komitetu z rachunków bankowych, którymi posługują się również w toku prowadzonych działalności. Większość prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą nie ma obowiązku posiadania odrębnego rachunku bankowego wyłącznie na potrzeby prowadzonej działalności. Dokonanie przelewu na rzecz Komitetu z rachunku, prowadzonego przez bank na rzecz przedsiębiorcy - osoby prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą nie oznacza, że posiadacz rachunku nie jest wyborcą w rozumieniu art. 132 § 4 k.wyb. - obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie - wbrew treści uzasadnienia Uchwały PKW - kwota 8.458,04 zł została przyjęta od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 132 § 4 k.wyb. Ww. kwota została przyjęta jedynie za pośrednictwem pośredników płatności - B. S.A. i X. S.A., co jest zgodne z art. 132 § 4 k.wyb.

Skarżący podkreślił, że w toku przyjmowania wpłat Komitet dokonał wielu czynności mających na celu staranną weryfikację statusu darczyńców co do zgodności z art. 132 § 4 k.wyb. Po pierwsze, wiedza Komitetu - podobnie jak innych komitetów wyborczych, jak i samej PKW - opiera się wyłącznie na oświadczeniach darczyńców. W każdej sytuacji występuje nieweryfikowalne zagrożenie, że wpłaty dokonuje obywatel, który nie ma miejsca stałego zamieszkania na terytorium RP. Stosując metody PKW dopuszczalne byłyby nawet takie wpłaty, o ile dane właściciela rachunku bankowego podane przy zakładaniu rachunku uwzględniają miejsce zamieszkania na terytorium RP, nawet jeśli wpłacający od wielu lat mieszka w innym miejscu. Skarżący podkreślił, że każdy wpłacający miał obowiązek złożyć oświadczenie - system blokował dokonanie wpłaty bez złożenia oświadczenia (wzór oświadczenia). Nadto, Komitet przyjmował wpłaty stosując Regulamin Gromadzenia Środków Finansowych, którego pkt. 4 stanowi, że środki finansowe mogą być przekazywane Komitetowi Wyborczemu wyłącznie przez pełnoletnich obywateli polskich, mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 132 § 4 k.wyb.). Z kolei zgodnie z pkt. 6 ww. Regulaminu ze względów bezpieczeństwa przelewy nie zawierające pełnych danych identyfikujących osobę wpłacającą (imię i nazwisko) oraz pełnego adresu stałego zamieszkania w Polsce (miejscowość, ulica, numer budynku oraz lokalu, kod pocztowy) „nie będą przyjmowane” przez Komitet Wyborczy. Wpłacający musieli prócz oświadczenia również zaakceptować Regulamin, co było warunkiem przejścia do wykonania transakcji przelewu darowizny (Regulamin Gromadzenia Środków Finansowych). Jednocześnie na stronie internetowej Komitetu, w zakładce poświęconej przyjmowaniu wpłat, Komitet opublikował dokument „Najczęściej zadawane pytania”, w którym w przystępny sposób wyjaśniono zainteresowanym, że zgodność z art. 132 § 4 k.wyb. (w szczególności str. 2). Po trzecie, większość wpłat od indywidualnych wpłacających została dokonana za pośrednictwem systemu P. (tj. P. spółka akcyjna, ul. (...) P.). Komitet zawarł z P. odpowiednią umowę, którą Komitet przesłał do PKW wraz ze sprawozdaniem. Umowa została załączona do sprawozdania finansowego Komitetu. Indywidualne wpłaty dokonywane przez wpłacających bezpośrednio na rachunek bankowy Komitetu zawierają informację o posiadaczu rachunku, z którego dokonano wpłaty.

Indywidualne wpłaty dokonywane przez wpłacających za pośrednictwem systemu P. nie zawierają danych ani miejsca zamieszkania wpłacających. Jednocześnie P. udostępnia Komitetowi zbiorcze raporty dot. danych wpłacających (również załączone do niniejszej Skargi). Z powyższego wynika, że Komitet nie miał podstaw do uznania wpłat przez system P. za niezgodne z Kodeksem Wyborczym. Reasumując, zdaniem skarżącego, Komitet dochował należytej staranności przy weryfikacji statusu wpłacających w zgodności z art. 132 § 4 k.wyb.

W odpowiedzi na powyższe PKW wniosła o oddalenie skargi, jako bezzasadnej. Odnosząc się do powyższych zarzutów PKW podniosła, że z przedstawionych przez Komitet potwierdzeń wpłat na rachunek bankowy (załączniki nr 6 i 7 do skargi), wynika, że przyjmował on wpłaty w okresach, w których nie był uprawniony do ich przyjmowania. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła także, że wbrew twierdzeniom Skarżącego, ustaliła, że łączna kwota wpłat dokonanych po dniu wyborów wyniosła 13.470,44 zł, a nie 104.627,00 zł. Powyższe wynika zarówno z zaskarżonej uchwały, jaka i ze sprawozdania finansowego biegłego rewidenta.

Komitet przedłożył wraz ze sprawozdaniem szczegółowy wykaz osób wpłacających środki finansowe za pośrednictwem systemu P., dzięki czemu w trakcie badania złożonego sprawozdania finansowego możliwe było precyzyjne ustalenie daty wykonania przelewu przez darczyńcę.

Skarżący w piśmie z dnia 16 września 2021 r. podtrzymał swoje stanowisko zawarte w skardze oraz obszernie odniósł się do treści uchwały PKW z 10 maja 2020 r., kwestionując kompetencje PKW do jej podjęcia, a tym samym kwestionując przerwę w okresie dopuszczalności zbierania środków finansowych na kampanię wyborczą.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jako bezzasadna, podlegała oddaleniu.

Kandydaci na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ubiegający się o ten urząd w wyborach przeprowadzonych w 2020 r. znaleźli się w szczególnej sytuacji. W terminie zarządzonym przez Marszałka Sejmu, tj. 10 maja 2020 r., wybory

nie odbyły się. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że zaistniała sytuacja nie jest uregulowana w przepisach prawa. Nie było możliwe sporządzenie protokołu głosowania, stwierdzenie wyników wyborów ani sporządzenie sprawozdania. Z uwagi na to, uwzględniając całościowo istniejący stan prawny i faktyczny, na posiedzeniu 10 maja 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza uznała jednogłośnie, że brak możliwości głosowania na kandydatów równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 k.wyb. brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów (uchwała nr (...)/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020, poz. 967). Podstawą wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. stała się u.wyb.2020.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.wyb.2020 komitet wyborczy w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którego zawiadomienie o utworzeniu zostało przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą, w terminie na złożenie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, może złożyć zawiadomienie do Państwowej Komisji Wyborczej o uczestnictwie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r.

Zgodnie natomiast z art. 14 ust. 9 u.wyb.2020 komitet wyborczy, który złożył zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach na podstawie ust. 1, może wydatkować na kampanię wyborczą środki zgromadzone na cele kampanii wyborczej w wyborach, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 14 ust. 10 u.wyb.2020 komitet wyborczy, który złożył zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach na podstawie ust. 1, może pozyskiwać środki finansowe od dnia przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia.

Sprawozdanie finansowe, o którym mowa w art. 142 k.wyb., dotyczące finansowania udziału w wyborach, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

w 2020 r. zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie, składane jest w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów przeprowadzonych na podstawie niniejszej ustawy. Komitet wyborczy, który złożył zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach na podstawie ust. 1, składa jedno, łączne sprawozdanie finansowe (art. 14 ust. 16 u.wyb.2020).

Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 1 u.wyb.2020 w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz Dz.U. 2020 poz. 568). W myśl art. 144 § 1 pkt 3 lit. d k.wyb., organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego odrzuca to sprawozdanie w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców lub komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów art. 132 § 3-6 k.wyb. Dla odrzucenia sprawozdania finansowego wystarczające jest wypełnienie przynajmniej jednej z przesłanek, o których mowa w przepisie art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb.

Finasowanie kampanii wyborczej oparte jest na wydzieleniu i kontroli środków własnych komitetów wyborczych, które na zasadzie wyłączności mogą zgłaszać kandydatów w wyborach. Wyłączność komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii wyborczej oznacza, że wszelkie czynności związane z pozyskiwaniem środków finansowych, dokonywaniem wydatków na organizowanie spotkań wyborczych i propagowaniem programów ugrupowań politycznych oraz poszczególnych kandydatów mogą być prowadzone tylko przez komitety wyborcze i wyłącznie w okresie kampanii wyborczej. Przy czym ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji kampanii wyborczej, szczegółowo określił natomiast zarówno termin utworzenia komitetu wyborczego (art. 91 i n. k.wyb.) jak i jego rozwiązania (art. 100 k.wyb.), które są kluczowe dla sprawozdawczości finansowej. Jak wskazano powyżej komitet wyborczy może pozyskiwać środki na kampanię wyborczą od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu do dnia wyborów, natomiast wydatkowanie tych środków jest dopuszczalne do dnia złożenia sprawozdania finansowego (co musi nastąpić w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów), po którym powinno nastąpić rozwiązanie komitetu wyborczego.

Wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z zarządzonymi wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych (art. 126 k.wyb.). Obowiązuje tu zasada jawności i przejrzystości finansowania (art. 128 k.wyb.). Jawność finansowania kampanii wyborczych wywodzi się z powiązania zasady jawności, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, z prawem do informacji publicznej, określonym w art. 61 Konstytucji RP. Jawność finansowania kampanii wyborczych rozumiana jest jako jawność źródeł dochodów oraz jawność wydatków i sprowadza się do zapewnienia - poprzez różne instrumenty przewidziane przepisami prawa - transparentności przepływu środków wykorzystywanych w toku kampanii wyborczej przez komitety. Zasada jawności, bez względu na szczegółowe aspekty, zasadniczo ogniskuje się zatem wokół dwóch głównych zagadnień. Pierwszym z nich jest transparentność w zakresie źródeł finansowania kampanii wyborczej, a co za tym idzie, zakaz utajniania źródeł pozyskiwania środków finansowych w tym zakresie. Drugim ze wspomnianych aspektów jest transparentność w zakresie wydatkowania środków finansowych w toku kampanii wyborczej, a zatem - nakaz ujawniania informacji finansowych o działalności dysponujących tymi środkami komitetów (zob. K.W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, s. 310-313). Jawność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych jest istotnym elementem demokratycznego porządku oraz służy zapobieganiu procesom i zjawiskom korupcyjnym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III SW 70/14).

Zgodnie z art. 129 § 2 k.wyb. zabronione jest pozyskiwanie środków przez komitet przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, a także po dniu wyborów. Dla możliwości faktycznego pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze znaczenie ma - wskazany wcześniej - obowiązek gromadzenia przez nie środków finansowych na rachunku bankowym. Oznacza to, że pozyskiwanie przez komitet środków możliwe jest dopiero z chwilą otwarcia jego rachunku bankowego. Jeśli chodzi o „dzień wyborów” wskazać należy, że mowa tu w istocie o dniu głosowania, po którym - co do zasady - komitet nie może pozyskiwać nowych środków.

Wyjątkiem jest sytuacja, gdy zaistnieje konieczność przeprowadzenia głosowania ponownego, w szczególności w wyborach Prezydenta RP. W takim przypadku uznać należy, że komitety, których kandydaci będą uczestniczyć w ponownym głosowaniu, mogą pozyskiwać dalsze środki od dnia, w którym oficjalnie podana zostanie informacja o konieczności przeprowadzenia takiego głosowania, czyli od dnia podania tej informacji przez PKW. Prawo to przysługuje tylko komitetom wyborczym, których kandydaci uczestniczą w „drugiej turze wyborczej”. Komitet ma prawo pozyskiwać środki finansowe do końca dnia wyborów (art. 129 § 2 pkt 2 k.wyb.).

W wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. doszło jednak do szczególnej sytuacji, gdyż wybory w dniu 10 maja 2020 r. nie odbyły się. Jak słusznie wskazała PKW, brak jest w Konstytucji RP jak i w ustawach szczegółowej regulacji określającej konsekwencje prawne zarówno dla kandydatów jak i dla komitetów wyborczych, w tym dotyczących finansowania kampanii wyborczej. Wobec powyższego za termin graniczny zakończenia zbiórki pieniędzy na prowadzenie kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu na dzień 10 maja 2020 r. uznać należy dzień, w którym wybory te miały się odbyć. Nie ulega wątpliwości, że w okresie od 11 maja 2020 r. do dnia zarejestrowania Komitetu na podstawie art. 14 ust. 1 u.wyb.2020, brak było podstaw prawnych do pozyskiwania przez Komitet środków finansowych na prowadzenie kampanii wyborczej. Podkreślić także należy, że po dniu 10 maja 2020 r. toczył się proces legislacyjny ww. ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, który to proces bacznie obserwowali wszyscy kandydaci. W treści projektu, jak i następnie uchwalonej u.wyb.2020 brak jest regulacji dotyczącej finansowania kampanii wyborczej, gdyż kwestia ta została uregulowana w sposób wyczerpujący w k.wyb., który wprost zakazuje pozyskiwania jakichkolwiek środków finansowych po dniu wyborów. Sąd Najwyższy w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że regulacje w tym zakresie są jednoznaczne. Wyrażenia użyte w kodeksie wyborczym odnośnie do tych kwestii - „zabrania się pozyskiwania środków” oraz „zabrania się wydatkowania środków” - wskazują na bezwzględnie obowiązujący

charakter tych przepisów. Żadne okoliczności nie uwzględniają wyjątku od tej regulacji (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 18 maja 2005 r., III SW 5/05 i z 23 kwietnia 2002 r., III SW 5/02). Pozwala to na pełną realizację zasad jawności i przejrzystości kampanii wyborczej, stanowiących podstawę wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Zapewnienie kandydatom i zgłaszającym ich podmiotom równych szans w prowadzeniu kampanii wyborczej, w tym równych szans w zakresie pozyskiwania i dysponowania środkami finansowymi, pozwala określić dane wybory mianem wolnych i demokratycznych. Wysokie standardy finansowania kampanii wyborczej, przejawiające się w rygorystycznym przestrzeganiu zasad rachunkowości, stanowią jedną z podstawowych gwarancji, zapewniających wybór demokratyczny, pozbawiony ingerencji podmiotów trzecich czy też osiągnięty przy użyciu metod niedozwolonych w kampanii wyborczej. Uzyskiwanie przez kandydatów startujących w wyborach mandatu do sprawowania władzy w wyniku nielegalnie finansowanych przez komitety wyborcze działań agitacyjnych podaje w wątpliwość legitymację osób wybranych do sprawowania tej władzy. W demokratycznym państwie prawnym znaczenie zgodnych z prawem i uczciwych wyborów, w szczególności wyborów Prezydenta RP, jest fundamentalne i nie powinno być poddawane relatywizacji. Zasadnie PKW uznała środki finansowe przyjęte przez Komitet w okresie od 11 maja 2020 r. do 5 czerwca 2020 r. za przyjęte z naruszeniem art. 129 ust. 2 k.wyb.

Odnosząc się do kwestii daty przyjęcia wpłaty, Sąd Najwyższy wskazuje, że faktyczną datą dokonania wpłaty na rachunek komitetu wyborczego jest data wystawienia polecenia przelewu, a nie data uznania przez bank wpływu środków na rachunek (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2012 r., III SW 6/12). Prawidłowo zatem PKW przyjęła, że wpłaty dokonane przez system P. nie zostały dokonane z naruszeniem terminu wskazanego w art. 129 ust. 2 k.wyb., o ile zostały dokonane najpóźniej w dniu wyborów, tj. 10 maja 2020 r. oraz 28 czerwca 2020 r. Wobec powyższego Komitet, przyjmując wpłaty na rachunek bankowy w okresie od 11 maja 2020 r. do 4 czerwca 2020 r. oraz od 29 czerwca 2020 r. do 14 września 2020 r., naruszył art. 129 § 2 k.wyb. Kwota pozyskanych przez Komitet środków finansowych w ww. okresach wyniosła

łącznie 32.750,23 zł, nie przekracza 1% przychodów Komitetu, zatem samodzielnie nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Przechodząc do drugiej kategorii środków finansowych, tj. wpłat „budzących wątpliwości” Sąd Najwyższy podkreśla, że katalog środków finansowych partii politycznych jest zamknięty a reguła ta odnosi się również do komitetów wyborczych. Środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na jego (jedynym) rachunku bankowym. Z tego rachunku przy uwzględnieniu zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. 2019, poz. 351) mogą być dokonywane płatności komitetu (art. 134 § 1 i art. 128 k.wyb.). Ustawodawca szczegółowo wskazał źródła pozyskiwania środków finansowych na kampanię wyborczą (art. 132 § 1-4 i § 5 k.wyb.); wymienił enumeratywnie dozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym (art. 133 k.wyb.) oraz korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, których komitet wyborczy przyjąć nie może (art. 132 § 5 k.wyb.).

Jeśli wynik badania sprawozdania nie pozostawia wątpliwości co do jego prawidłowości, PKW lub komisarz wyborczy wydają postanowienie o przyjęciu sprawozdania. Jeśli chodzi o przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień, w tym przypadku ustawodawca określił przykładowy katalog przesłanek dopuszczających tego typu rozstrzygnięcie. Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb. przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem na uchybienia jest możliwe w szczególności, gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów określonych w art. 144 § 1 pkt 3 lit. a, d i e k.wyb. środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego. Przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowego zostały określone szczegółowo, tworząc katalog zamknięty. Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. organ wyborczy odrzuca sprawozdanie jedynie w określonych sytuacjach, m.in.: w przypadku stwierdzenia, że komitet pozyskał lub wydatkował środki z naruszeniem przepisów art. 129 k.wyb. albo limitu, o którym mowa w art. 135 k.wyb.; w sytuacji gdy komitet przeprowadzał zbiórki publiczne wbrew obowiązującemu zakazowi oraz w sytuacji gdy komitet partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy przyjął środki finansowe pochodzące z innego źródła niż fundusz wyborczy, zaś w przypadku komitetu wyborczego wyborców i komitetu wyborczego organizacji, gdy przyjęły one korzyść

majątkową z naruszeniem przepisów art. 132 § 3-6 k.wyb. Katalog przesłanek uzasadniających odrzucenie sprawozdania jest w istocie dość ograniczony a przesłanki te zawsze należy interpretować ściśle.

Z przedstawionego przez Komitet sprawozdania finansowego, następnie weryfikowanego przez biegłego rewidenta, wynika jednoznacznie że Komitet pozyskał na kampanię wyborczą środki „budzące wątpliwości” w wysokości 168.467,66 zł. Komitet nie zakwestionował sprawozdania sporządzonego przez biegłego rewidenta, a przedstawione przez pełnomocnika finansowego dokumenty nie są wystarczające do tego, by uznać, że środki finansowe budzące wątpliwości stanowią w rzeczywistości wpłaty osób uprawnionych, tj. spełniające wymogi ustawowe jawności i transparentności finansowania kampanii wyborczej. Darowizny na rzecz Partii (komitetu wyborczego) powinny być oznaczone w sposób umożliwiający identyfikację darczyńcy, tj. z podaniem imienia, nazwiska oraz miejsca zamieszkania osoby wpłacającej. Oznaczenie darowizn w taki sposób stanowi realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych, sformułowanej w art. 23a ustawy o partiach politycznych i będącej powtórzeniem zasady jawności finansowania partii politycznych sformułowanej w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nieudokumentowanie dokonywania wpłat uniemożliwia bowiem stwierdzenie, że partia (komitet wyborczy) pozyskała w okresie sprawozdawczym środki finansowe wyłącznie ze źródeł dozwolonych. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że kwestionowane wpłaty zostały dokonane z zachowaniem wymogów sprawozdawczości (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III SW 72/14).

Skarżący zarzucił PKW wprowadzenie pozaustawowych ograniczeń w finansowaniu kampanii wyborczej poprzez uznanie za budzące wątpliwości wpłaty pochodzące od osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą, które nie mają obowiązku posiadania odrębnego konta osobistego. Skarżący przyznał jednocześnie, że indywidualne wpłaty dokonywane przez wpłacających za pośrednictwem systemu P. nie zawierają danych ani miejsca zamieszkania wpłacających. P. S.A. udostępniła Komitetowi zbiorcze raporty dot. danych wpłacających. Nadto, zgodnie z zawartą z P. S.A. umową, brak było zastrzeżeń dotyczących weryfikacji danych wpłacających poprzez blokowanie wpłat osób prawnych, cudzoziemców oraz wpłat z rachunków prowadzonych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Zasilenie majątku komitetu wyborczego (partii politycznej) „z rachunku bankowego należącego do osoby występującej pod

firmą („konta firmowego”) jest zgodne z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych tylko wówczas, gdy osoba wpłacająca prowadzi działalność jako osoba fizyczna i gdy zostanie wyraźnie wskazane, że pochodzą one od osoby dysponującej rachunkiem. Jest wprawdzie oczywiste, że składki partyjne opłacać mogą tylko osoby fizyczne i tylko za siebie, gdyż tylko one mogą być członkami partii (art. 2 ust. 1 ustawy), jednak gdy dokonują tego za pośrednictwem rachunku bankowego własnego, będącego rachunkiem osoby prowadzącej działalność gospodarczą, nie może powstać wątpliwość, że właściciel rachunku jest przedsiębiorcą występującym w obrocie jako osoba fizyczna. (...) wszelkie wyjątki od zasady przekazywania środków finansowych na rzecz partii politycznych jedynie przez osoby fizyczne powinny być interpretowane w sposób zważający.” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 września 2008 r., III SW 7/08, OSNP 2010/3-4/56). Wobec czego osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą powinny dochować należytej staranności poprzez wykazanie, że wpłaty dokonują jako osoby fizyczne a nie w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze dotyczących przyjęcia przez Komitet środków finansowych od nieuprawnionych podmiotów, od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, jak również od podmiotów gospodarczych, niespełniających wymagań określonych w art. 132 § 4 k.wyb., w pierwszej kolejności PKW wskazała, że to do Komitetu należy obowiązek udowodnienia prawidłowości pochodzenia pozyskanych środków finansowych. Wbrew twierdzeniom skarżącego posiadanie Regulaminu dokonywania wpłat nie uchroniło Komitetu od przyjmowania wpłat od podmiotów, co do których istniały uzasadnione wątpliwości, że nie mogą finansować kampanii wyborczej. Jak wskazał biegły rewident, umowa z P. S.A. nie zawierała klauzul umożliwiających automatyczny zwrot wpłat dokonanych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, spółki prawa handlowego, czy też osoby, które nie wskazały adresu zamieszkania w Polsce lub wskazały adres zamieszkania za granicą. Gdyby przedmiotowa umowa zawierała takie klauzule, środki od ww. podmiotów nie byłyby przyjmowane, tj. automatycznie przekazywane na rachunek bankowy Komitetu. Wobec braku klauzul w umowie, Komitet przyjął na siebie zobowiązanie do weryfikowania wszystkich danych osób dokonujących wpłat. Z dokumentacji finansowej wynika jednak, że obowiązku takiego nie wykonywał należycie, a kilkaset wpłat zostało przyjętych z naruszeniem zasad sprawozdawczości finansowej wymaganej od Komitetu. Obowiązek zapoznania się z Regulaminem nie jest równoznaczny z jego przestrzeganiem. Z informacji zawartych w Regulaminie wynika jednoznacznie, że „wpłaty dokonane z naruszeniem Regulaminu nie będą przyjmowane”, zatem każda z nich powinna być przez Komitet zweryfikowana, co nie miało miejsca.

Zarówno biegły rewident, w trakcie badania sprawozdania finansowego Komitetu, jak i PKW zakwestionowali wpłaty pochodzące od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W związku z powyższym pełnomocnik finansowy Komitetu złożył wraz ze sprawozdaniem finansowym wyjaśnienie z dnia 22 września 2020 r. o pozyskaniu oświadczeń od tych osób, których wpłaty zostały zakwestionowane, że posiadają jedno konto i wykorzystują je do celów prywatnych i związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Oświadczenia takie, stanowiące załącznik nr 3 do skargi, zostały złożone PKW w trakcie badania sprawozdania finansowego Komitetu w dniu 27 stycznia 2021 r., w liczbie 162 sztuk (zał. 9). Wpłaty pochodzące od osób fizycznych, które złożyły powyższe oświadczenia, zostały uznane przez PKW za zgodne z przepisami k.wyb. Na dalszym etapie badania sprawozdania finansowego Komitetu, jego pełnomocnik finansowy nie złożył jednak nowych oświadczeń, pomimo iż zakwestionowanych zostało kilkaset wpłat pochodzących od podmiotów nieuprawnionych. Przy czym pochodziły one nie tylko od osób prowadzących działalność gospodarczą, ale także od spółek prawa handlowego (wpłaty: z 17 kwietnia 2020 r. - 200 zł, 27 kwietnia 2020 r. - 50 zł, 3 maja 2020 r. - 10 zł) czy też osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce (wpłaty: z 3 maja 2020 r. na Wyspach Brytyjskich, z 8 maja 2020 r. - 100,00 zł pochodząca od osoby stale zamieszkującej w Niemczech).

W myśl art. 145 § 3 k.wyb., rozpatrzenie skargi przez Sąd Najwyższy następuje w składzie siedmiu sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, a zatem do rozpoznania skargi stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym i - jak stanowi art. 13 § 2 k.p.c. - odpowiednio przepisy o procesie. Postępowanie dowodowe przed Sądem Najwyższym jest zatem dopuszczalne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 października 2007 r., III SW 8/07, OSNP 2008 nr 13-14, poz. 210, a także z 8 marca 2005 r., III SW 2/05, OSNP 2005 nr 18, poz. 295). W ocenie Sądu Najwyższego obowiązek prawny wykazania, iż środki finansowe pozyskane zostały przez Komitet w sposób zgodny z obowiązującym prawem, spoczywa na Komitecie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., III S W 3/05). Komitet zobowiązany jest na bieżąco weryfikować zgodność z prawem pozyskanych przez siebie środków finansowych. W przypadku braku możliwości dokonania ustalenia ich legalności Komitet zobowiązany jest do ich zwrotu darczyńcy, w terminie 30 dni, lub do ich przekazania na rachunek techniczny w celu wpłacenia ich na rzecz Skarbu Państwa, lub też po prostu, do ich przekazania na Skarb Państwa, ale zawsze

przed rozpoczęciem korzystania z nich. Żadnego z tych działań Komitet nie podjął w odpowiednim czasie.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy dopuścił dowód z dokumentów załączonych do skargi. Sąd Najwyższy nie dopuścił dowodu z przesłuchania świadka, uznając wniosek za niezasadny, wobec treści całego zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Niezależnie bowiem od treści udzielanych informacji telefonicznych, Komitet jest związany normami ustawowymi, których interpretacja nie leży w kompetencji pracowników PKW. W ocenie Sądu Najwyższego, w sądowym postępowaniu odwoławczym, na potwierdzenie swojego stanowiska skarżąca nie przedstawiła dokumentów potwierdzających, że wpłaty budzące wątpliwość zostały dokonane przez podmioty uprawnione, np. wyciągi z rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z których by wynikało, że są to osoby fizyczne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 października 2007 r., III SW 8/07, OSNP 2008/13-14/210). W związku z powyższym sprawozdanie nie mogło zostać przyjęte i należało je odrzucić.

Jawność finansowania komitetów wyborczych stanowi podstawę kontroli finansowania ich działalności, a zatem oceny zgodności z prawem całego procesu wyborczego, co ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Naruszenie tej zasady godzi wprost w akt będący fundamentem państwa demokratycznego - wolność wyborów i powiązaną z nią autonomię Suwerena, który wyrażając swą wolę nie może mieć wątpliwości, co do źródeł finansowania komitetów wyborczych. Konsekwentnie jawność każdego aspektu kampanii wyborczej stanowi czynnik wzmacniający przestrzeganie wymagań prawnych, nałożonych na uczestników procesu wyborczego, a przez to wzmacniający mandat instytucji demokratycznego państwa prawnego. Podkreślić przy tym należy, że również w doktrynie zasada jawności jest uznawana za najważniejszy element systemu finansowania wyborów i element szerszej zasady jawności życia publicznego.

Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że jawność i przejrzystość finansów publicznych wymaga, aby Komitet zastosował się do przepisów k.wyb. i w sytuacji, w której Komitet nie jest w stanie zweryfikować, czy środki pochodzą od osoby uprawnionej do finansowania kampanii wyborczej, środki takie zwracał lub

przekazywał na rzecz Skarbu Państwa. Tymczasem Komitet nie zachował niezbędnych procedur przejrzystości i transparentności, a pozyskane środki „budzące wątpliwości” wydał na finansowanie kampanii wyborczej. Kwota pozyskanych od podmiotów nieuprawnionych środków wynosi 168.467,66 zł, przekracza zatem wysokość 1% przychodów Komitetu, tj. kwotę 74.676,71 zł, co skutkować musi odrzuceniem sprawozdania finansowego Komitetu. Nadto Komitet pozyskiwał środki finansowe w okresie, w którym działalność ta jest prawnie niedopuszczalna, a kwota uzyskanych w tym okresie środków wynosi 32.750,23 zł. Łączna kwota środków finansowych na kampanię wyborczą pozyskanych przez Komitet z naruszeniem art. 129 § 2 i 132 § 4 k.wyb. wynosi 201.344,61 zł, zatem znacznie przekracza kwotę 1% przychodów uzyskanych przez Komitet, którą ustawodawca uznaje za dopuszczalne uchybienie w finansowaniu kampanii wyborczej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 145 § 2 k.wyb. orzekł jak w sentencji.