

POSTANOWIENIE

Dnia 24 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Wyborców Zygmunt Frankiewicz - Pakt Senacki

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 312/2024 z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców Zygmunt Frankiewicz - Pakt Senacki z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 października 2024 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 312/2024 z 31 lipca 2024 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: PKW, Komisja), działając na podstawie na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r.

poz. 2408 ze zm.; dalej: k.wyb. lub Kodeks wyborczy) postanowiła odrzucić sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Zygmunta Frankiewicza – Pakt Senacki o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. z powodu naruszenia art. 135 § 1 w związku z art. 199 i art. 259 k.wyb.

Uzasadniając podjęte postanowienie, PKW wskazała m.in., że Komitet wyborczy w sprawozdaniu nie wykazał kosztów odsetek od umowy kredytu, które na dzień 15 lipca 2024 r., wyniosą 6328,77 zł, oraz prowizji z tytułu udzielenia kredytu w wysokości 2364,00 zł, które zgodnie z zawartą umową o kredyt płatne będą jednorazowo w dniu spłaty kapitału, nie później jednak niż do dnia 10 września 2024 roku. Ponieważ wszystkie koszty udzielonego kredytu stanowią koszt Komitetu, kwoty odsetek oraz prowizji powinny być wykazane zarówno w pkt 53 „pozostałe wydatki lub koszty” które faktycznie, na dzień 15 lipca 2024 r., wynoszą 12 323,59 zł, jak również wliczona do sumy wydatków Komitetu w pozycji 23 sprawozdania, gdzie powinna widnieć kwota 76 597,77 zł zamiast wykazanej 67 905,00 zł.

Sporządzenie sprawozdania niezgodnego ze stanem faktycznym narusza ustawowy obowiązek sprawozdawczy, określony w art. 142 § 1 k.wyb. w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

Biorąc pod uwagę powyższe Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że całkowita kwota wydatków Komitetu przekroczyła przysługujący Komitetowi limit wydatków, określony na podstawie art. 135 § 1 w związku z art. 199 i art. 259 k.wyb., wynoszący 69 834,01 zł. Kwota wydatków Komitetu na agitację wyborczą przekracza limit wydatków tego Komitetu o 6 763,76 zł.

Stosownie do treści art. 144 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb., podniesiono, że wskazane uchybienie stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego. W związku z tym, że wysokość kosztów Komitetu narusza art. 135 § 1 k.wyb., o kwotę, która przekracza 1% ogólnej kwoty jego przychodów, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit.

a k.wyb., sprawozdanie finansowe tego Komitetu podlegać powinno, w ocenie PKW, odrzuceniu. Regulacje Kodeksu wyborczego w tej materii są jednoznaczne i w przypadku naruszenia przez Komitet przywołanych wyżej przepisów tego aktu prawnego, decyzję Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu uzależniają wyłącznie od stosunku kwoty przekroczonych kosztów komitetu ponad limit zgodnie z wskazanymi wyżej regulacjami. Państwowa Komisja Wyborcza jest zatem związana treścią przepisów Kodeksu wyborczego, w sposób, który wyłącza swobodę decyzji, co do rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Partia Polityczna wniosła skargę na powyższą uchwałę PKW nr 312/2024 z 31 lipca 2024 r., zarzucając naruszenie:

1. art. 144 § 1 pkt 3 lit a) k.wyb. w zw. z art. 135 k.wyb., art. 199 i art. 259 k.wyb. poprzez jego błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania finansowego pomimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek, albowiem kwota wydatków Komitetu wyborczego nie przekroczyła limitu określonego na podstawie art. 135 i art. 199 oraz 259 Kodeksu wyborczego;

2. art. 142 § 1 i § 7 k.wyb. w zw. z art. 128 k.wyb. i § 2 pkt 12 i 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego poprzez niewłaściwe uznanie, że Komitet wyborczy winien wskazać w sprawozdaniu finansowym dane o niewymagalnych na dzień składania sprawozdania odsetkach i prowizji z tytułu udzielenia kredytu, mimo że wskazane normy nie przewidują takiego obowiązku, co doprowadziło do niezasadnego odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu wyborczego;

3. art. 3 ust. 1 pkt 10 i pkt 31 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości) oraz art. 12 ust. 2 pkt 7 i art. 28 ust. 1 pkt 8 ustawy o rachunkowości w zw. z art. 142 § 1 i § 7 i art. 128 k.wyb. poprzez ich niezastosowanie i błędne uznanie, że sprawozdanie finansowe Komitetu wyborczego powinno uwzględniać koszty z tytułu odsetek i prowizji kredytu, w sytuacji gdy koszty te na dzień sporządzenia sprawozdania finansowego nie były

wymagalne i nie zostały naliczone, co doprowadziło do niezasadnego odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu wyborczego;

4. art. 2 i art. 7 oraz art. 32 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP poprzez stosowanie dowolnej wykładni ww. przepisów prawa przez organ, objawiające się w odmiennym stosowaniu tych samych norm w analogicznym stanie faktycznym, co godzi w konstytucyjną zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, zasadę lojalności państwa względem obywateli oraz zasadę, że wszyscy obywatele RP są równi wobec prawa.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega oddaleniu.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 poz.1215; dalej: u.p.p.) nawiązującym do art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej.

Sąd Najwyższy w postanowieniach z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23, oraz z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23, zasadnie wskazał, że partia polityczna z uwagi na jej cel działania w realiach demokratycznego państwa prawnego, obejmujący całe spektrum możliwości działań, poczynając od przedsięwzięć wpływających w stopniu minimalnym na kształtowanie polityki państwa, a kończąc na przejęciu władzy w państwie, jest organizacją o podstawowym znaczeniu dla tego państwa. Stanowisko takie prezentowane jest także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, stwierdził, że „już sam fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym »Rzeczpospolita« (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym. (...) Wyjątkowość ich polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy”. Ponadto, w

wyroku z 8 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że partia polityczna „jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony natomiast przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r., Pp 1/99).

Tak ukształtowana pozycja ustrojowa partii politycznej wiąże się z określonymi – właściwymi tylko temu zrzeszeniu – uprawnieniami, które dotyczą w zasadniczej mierze możliwościami decydowania o losach państwa, oraz szczególnego rodzaju obowiązkami, m.in. w zakresie zasad finansowania tej organizacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (por. wyroki: z 27 maja 2003 r., K 11/03; z 13 lipca 2004 r., P 20/03; z 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Zauważyć bowiem należy, że w demokratycznym państwie prawnym, jawność finansowania polityki, wpływa na prawidłowość rządzących nią mechanizmów. Pozwala także na walkę z korupcją polityczną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla wartości, na których wzniesione zostało i których ochronie służyć ma demokratyczne państwo prawa (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23).

Instrumenty służące do ochrony prawidłowej realizacji wynikającej z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP zasady jawności finansowania partii politycznych zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.p. partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 u.p.p. oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej.

Kontrola finansowania kampanii wyborczych odbywa się za pośrednictwem przedkładanego PKW przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego sprawozdania finansowego, które obejmuje przychody, wydatki oraz zobowiązania finansowe komitetu wyborczego, w tym informację o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania (art. 142 § 1 k.wyb.). Państwowa Komisja

Wyborcza, po przeprowadzeniu kontroli sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, może przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem na uchybienia (art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.) albo odrzucić sprawozdanie (art. 144 § 1 pkt 3 i art. 144 § 2 k.wyb.).

Odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego następuje wyłącznie w przypadku stwierdzenia, że komitet: pozyskiwał lub wydatkował środki na cele niezwiązane z wyborami, pozyskiwał środki przed dniem przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu lub po dniu wyborów, wydatkował środki przed dniem przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu lub po dniu złożenia sprawozdania finansowego, wydatkował środki z przekroczeniem limitu, tj. naruszył art. 129 lub art. 135 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb.); przeprowadzał zbiórki publiczne, czym naruszył art. 131 § 2 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. b k.wyb.); przyjmował środki finansowe pochodzące ze źródła innego niż Fundusz Wyborczy, czym naruszył art. 132 § 1 lub § 2 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.wyb.); pozyskiwał korzyści majątkowe z naruszeniem art. 132 § 3-6 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. d k.wyb.); przyjął korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb. lub od podmiotów niewymienionych w tych przepisach (art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb.); skorzystał z poręczenia kredytu przez osobę niebędącą obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie RP lub z przekroczeniem limitu zobowiązania poręczyciela, lub z dokonania czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu przez osobę niebędącą obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie RP lub z naruszeniem limitu wpłat, czym naruszył art. 132 § 6 k.wyb. (art. 144 § 2 k.wyb.). Przy czym naruszenia: art. 129, art. 135 i art. 132 § 5 k.wyb. stanowią przesłankę odrzucenia sprawozdania, o ile kwota środków przyjętych lub wydatkowanych albo wartość przyjętych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego (art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.).

Po uprawomocnieniu uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania komitetu wyborczego przysługująca partii politycznej lub komitetowi wyborczemu wyborców dotacja podmiotowa pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. (art. 148 § 1 k.wyb.). Prawomocne odrzucenie

sprawozdania finansowego pociąga również za sobą pomniejszenie subwencji na takich samych zasadach jak to ma miejsce w przypadku dotacji podmiotowej (art. 148 § 2 k.wyb.). Przy czym pomniejszenie wysokości dotacji lub subwencji nie może przekraczać 75% jej wysokości (art. 148 § 3 k.wyb.).

Przewidziane w Kodeksie wyborczym konsekwencje odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego stanowią swego rodzaju sankcję za naruszenie ustawowych zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych i mają niwelować przewagę tych partii politycznych, które naruszyły ww. zasady oraz zmuszać władze partii politycznych do rozważania, czy ewentualne działania związane z nielegalnym finansowaniem ich działalności będą dla partii opłacalne (zob. P. Uziębło, Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXVIII, 2017, s. 237). Utrata środków finansowych (w formie subwencji lub dotacji) przysługujących partii politycznej z budżetu państwa znacząco ogranicza bowiem „możliwości podejmowania konkurencji politycznej w wyborach i podejmowania skutecznej rywalizacji z innymi ugrupowaniami” (zob. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17, VII.610.11.2016.JZ, 12.06.2017 r., s. 14).

Ścisłe określenie przez ustawodawcę przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest więc rozwiązaniem gwarantującym bezstronność rozstrzygnięć PKW. Odrzucenie sprawozdania może nastąpić bowiem wtedy i tylko wtedy, gdy stwierdzony stan faktyczny odpowiada naruszeniu przez komitet wyborczy jednego z enumeratywnie wskazanych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 2 k.wyb. zakazów ustawowych. Zabezpiecza to komitety wyborcze przed arbitralnością decyzji Komisji, a Komisję przed zarzutami stronnictwa. Dotychczasowa wieloletnia praktyka potwierdzała słuszność takiego rozwiązania, albowiem zarzuty stronnictwa działania PKW należały do rzadkości, a ilekroć były podnoszone w skargach na jej uchwały w sprawach sprawozdań finansowych, wnoszonych do Sądu Najwyższego przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych, Sąd Najwyższy zarzuty te oddalał (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 września 2016 r., III SW 7/16). Kategoryczne brzmienie przepisów stanowiących podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego ma

zatem także znaczenie dla wiarygodności PKW, jako organu kontrolnego oraz przeprowadzającego wybory i ustalającego ich wyniki.

Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb. organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego odrzuca sprawozdanie w przypadku stwierdzenia pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 129 k.wyb. albo limitu, o którym mowa w art. 135 k.wyb.

Podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu wyborczego, który złożył skargę do Sądu Najwyższego, było naruszenie art. 135 § 1 w związku z art. 199 i art. 259 k.wyb. Zgodnie z art. 135 § 1 k.wyb. Komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustalonymi w przepisach szczególnych kodeksu. Wzór na obliczenie limitu wydatków na agitację wyborczą określa - w wyborach do Sejmu RP art. 199 § 1 k.wyb., a w wyborach do Senatu RP art. 259 k.wyb. Jak ustaliła PKW, Komitet wyborczy w sprawozdaniu finansowym nie wykazał kosztów odsetek od kredytu które na dzień 15 lipca 2024 r., wynosiły 6328,77 zł, oraz prowizji z tytułu udzielenia kredytu w wysokości 2364,00 zł, które zgodnie z zawartą umową o kredyt płatne były jednorazowo w dniu spłaty kapitału, nie później jednak niż do dnia 10 września 2024 roku. Łączna kwota jakiej nie wykazano to 8692,77 zł. Wskazane koszty wynikają z zawartej przez Komitet wyborczy umowy o kredyt nr [...]. Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz. U. z 2023, poz. 2065), sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego zawiera aktualne na dzień jego sporządzania dane dotyczące wydatków lub kosztów komitetu wyborczego. Wydatki, o których mowa w art. 135 § 1 k.wyb. podlegające ujęciu w sprawozdaniu finansowym obejmują również koszty wynikające z zawartej przez Komitet wyborczy umowy o kredyt. Należy zgodzić się z PKW, że sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego obejmuje (po stronie wydatków/kosztów) zarówno wydatki faktycznie poniesione (rozchód środków pieniężnych), jak i zobowiązania zaliczane do kosztów (którymi są uprawdopodobnione zmniejszenia korzyści ekonomicznych o wiarygodnie określonej wartości).

Należy wskazać, że sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego to zbiorczy dokument, w którym są sumowane wszystkie pozyskane przez komitet wyborczy środki z podziałem na źródła ich pochodzenia, poniesione wydatki i koszty. Wskazane środki obejmują m.in. wpłaty od osób fizycznych, odsetki od środków na rachunku bankowym, środki pochodzące z kredytów oraz środki pochodzące w funduszu wyborczego lub funduszy wyborczych (por. T. Gąsior, *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8, s. 105-113). Ponadto w sprawozdaniu finansowym powinny zostać uwzględnione warunki uzyskania kredytu (zob. M. Gołda-Sobczak, *Problem podstaw i trybu odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2(60), s. 111-124). Złożenie sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy ma służyć ustaleniu przez organ wyborczy, czy gospodarka finansowa komitetu prowadzona była zgodnie z wymogami określonymi w przepisach Kodeksu wyborczego, w tym z art. 135 § 1. Oznacza to, że w sprawozdanie finansowe powinno zawierać wszystkie zobowiązania komitetu wyborczego – zarówno te już uregulowane, jak i te jeszcze nieuregulowane, bez względu na ich wymagalność w dniu sporządzenia sprawozdania. W przeciwnym razie komitety wyborcze mogłyby ponosić koszty wyższe niż w wysokości dozwolonej przez przepisy prawa, nie uwzględniając w sprawozdaniu finansowym zobowiązań niewymagalnych w dniu złożenia sprawozdania. Takie działanie sposób oczywisty prowadziłoby do obejścia prawa.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

Joanna Lemańska

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Oktawian Nawrot

Janusz Niczyporuk

Grzegorz Pastuszko

Krzysztof Wiak

[SOP]

[r.g.]