

POSTANOWIENIE

Dnia 28 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Marcin Łochowski

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

SSN Ewa Stefańska

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców (...) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (...)/2020 z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców (...) z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 października 2020 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr 211/2020 z dnia 7 lipca 2020 r., na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz 2020, poz. 568, dalej: k.wyb.) postanowiła odrzucić sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców (...) (dalej: Komitet) 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 13 października 2019 r., z powodu naruszenia art. 132 § 5 k.wyb.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) podjęła przedmiotową uchwałę w oparciu o sprawozdanie finansowe Komitetu, do którego nie wniesiono żadnych zastrzeżeń, sprawozdanie biegłego rewidenta, dokumenty finansowe Komitetu oraz wyjaśnienia złożone przez pełnomocnika finansowego Komitetu. W uzasadnieniu uchwały PKW wskazała, że sprawozdanie finansowe zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1566) i złożono je w terminie. Do sprawozdania dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta, wybranego przez PKW wraz z jego opinią. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła m.in., że Komitet wykazał, że w okresie sprawozdawczym pozyskał przychody lub wpływy w wysokości 347 749,29 zł. Środki te pochodziły z kredytu bankowego w wysokości 200 000,00 zł, zaciągniętego na cele związane z wyborami, udzielonego Komitetowi przez Bank (...) w K. oraz z wpłat w łącznej wysokości 147 749,29 zł dokonanych przelewem przez obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej na rachunek bankowy Komitetu, czyli zgodnie z art. 132 § 3 i z art. 134 § 5 k.wyb. Wszystkie wpłaty na rzecz Komitetu dokonane zostały w terminie zgodnym z art. 129 § 2 k.wyb. Środki pozyskane przez Komitet gromadzone były, zgodnie z art. 134 § 1 k.wyb., na jednym rachunku bankowym Komitetu. Do umowy rachunku bankowego wprowadzone zostały zastrzeżenia właściwe dla komitetu wyborczego wyborców zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 134 § 6 k.wyb. Wydatki Komitetu poniesione zostały zgodnie z art. 129 § 1 k.wyb. na cele związane z wyborami. Łączne wydatki Komitetu nie przekroczyły limitu określonego zgodnie z art. 135 § 1 w zw. z art. 199 i 259 k.wyb. Wydatki Komitetu na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy nie przekroczyły limitu wydatków określonego zgodnie z art. 136 k.wyb. Jednakże na podstawie przedłożonych dokumentów, załączonych do sprawozdania finansowego, PKW ustaliła, że Komitet przyjął niedozwoloną art. 132 § 5 k.wyb. korzyść majątkową polegającą na użyczeniu przez stowarzyszenie Komitetowi na jego siedzibę lokalu oraz urządzeń biurowych i oprogramowania. PKW wskazała,

że zgodnie z umową użyczenia lokalu zawartą w dniu 13 sierpnia 2019 r. pomiędzy Komitetem a Towarzystwem Społeczno-Kulturalnym (...) w Ś., Komitet ponosił jedynie koszty związane z eksploatacją użyczonych pomieszczeń i urządzeń (ogrzewanie, woda, energia elektryczna, sprzątanie, usługi telekomunikacyjne). Wystawiona na podstawie tej umowy faktura, w której świadczoną na rzecz Komitetu usługę określono jako „najem lokalu” oraz wyjaśnienia Pełnomocnika Finansowego z dnia 26 maja 2020 r., w których część zapłaty (450,00 zł) określono jako koszt udostępnienia pomieszczeń biurowych ze sprzętem biurowym, nie odpowiadają treści umowy i nie uzasadniają dokonanego w wyjaśnieniach wyodrębnienia kosztów udostępnienia. Ponadto koszty te byłyby znacznie niższe od wynikających z rynkowych stawek czynszu za najem podobnych pomieszczeń. PKW podniosła, że bezpłatne udostępnienie lokalu przez stowarzyszenie na siedzibę Komitetu utworzonego przez wyborców, jak i bezpłatne udostępnienie urządzeń biurowych oraz oprogramowania, nie mieszczą się w określonym w art. 133 § 2 k.wyb. katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, jakie może przyjmować komitet wyborczy wyborców. W związku z niewycenieniem przez Komitet przyjętych korzyści majątkowych, PKW, w oparciu o rynkowe ceny lokali usługowych na terenie miasta Opole, jak również dokumenty przedstawione przez inne Komitety wyborcze biorące udział w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., dotyczące kosztów najmu lokali, wskazała, iż wartość przyjętej przez Komitet korzyści jest nie mniejsza niż 1.000 zł miesięcznie. Oznacza to, że do dnia złożenia przez Komitet sprawozdania finansowego przyjął on od Stowarzyszenia nieodpłatną korzyść majątkową w postaci użyczenia pomieszczenia biurowego o powierzchni 44 m² wraz z wyposażeniem, salą zebrań o powierzchni 94 m² oraz urządzeniami biurowymi z oprogramowaniem o wartości nie mniejszej niż 4.600,00 zł.

Z uwagi na to, że łączna wartość nieodpłatnych świadczeń przyjętych przez Komitet z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb. (4.600,00 zł) przekroczyła 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. d w związku z art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb. ich przyjęcie skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego Komitetu.

Pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego Wyborców (...) zaskarżył powyższą uchwałę, zarzucając:

1. naruszenie art. 144 § 1 pkt 1 ewentualnie pkt 2 k.wyb. poprzez jego niezastosowanie,
2. naruszenie art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. poprzez jego błędne i bezpodstawne zastosowanie,
3. naruszenie art. 132 § 5 k.wyb. w zw. z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e (w ocenie Sądu Najwyższego omyłkowo wskazany przez skarżącego art. 144 § 1 pkt 3 lit. e dotyczy komitetu wyborczego partii politycznej albo koalicyjnego komitetu wyborczego; podczas gdy prawidłowo powinien być wskazany art. 144 § 1 pkt 3 lit. d, który dotyczy komitetu wyborczego wyborców, co jednak nie miało wpływu na rozpoznanie sprawy przez Sąd Najwyższy) poprzez przyjęcie, że doszło do uzyskania przez Komitet korzyści majątkowych w sposób wskazany w hipotezie przywołanych przepisów, a w dalszej konsekwencji naruszenia limitu, o którym mowa w art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb., z uwagi na nieuprawnione i nieuzasadnione przyjęcie przez PKW wyliczenia wartości przyjętych korzyści (nieodpłatnych świadczeń) na kwotę 4.600 zł i w konsekwencji ustalenia, że doszło do przekroczenia 1 % ogólnej kwoty przychodów Komitetu.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały i przyjęcie sprawozdania na podstawie art. 144 § 1 k.wyb. ewentualnie zastosowanie trybu przewidzianego w art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb., w razie ustalenia, że doszło do przyjęcia niedozwolonej korzyści majątkowej, polegającej na użyczeniu Komitetowi na jego siedzibę lokalu.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że treść wystawionej do umowy faktury z 14 października 2019 r. nie stoi w opozycji do treści umowy, ale potwierdza rzeczywistą wolę stron co do treści złożonych przez strony umowy oświadczeń. Użyte w umowie sformułowanie „koszt użyczenia pomieszczeń wraz z urządzeniami” inkorporuje element wynagrodzenia pobieranego przez użyczającego od biorącego w użyczenie, skoro „koszty mediów” wyłączone zostały poza nawias „kosztów użyczenia pomieszczenia wraz z urządzeniami”. Ustalona ryczałtowo kwota uwzględnia okres używania lokalu oraz jego niski standard.

W odpowiedzi na powyższe PKW podtrzymała swoje stanowisko, wskazując, że zawarta pomiędzy Komitetem i Stowarzyszeniem umowa, na podstawie której

Komitet korzystał z lokalu znajdującego się w O. przy ul. (...) i znajdującego się w nim sprzętu biurowego jest umową użyczenia i stanowi podstawę ustalenia, że Komitet przyjął niedozwoloną korzyść majątkową w łącznej wysokości przekraczającej 4.600 zł. PKW podkreśliła, że Komitet wyborczy ulega rozwiązaniu po upływie 6 miesięcy od otrzymania dotacji, zatem powinien płacić czynsz za najem lokalu za okres od 13 sierpnia 2019 r. do 13 stycznia 2021 r. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że kwotę należnego czynszu ustaliła przyjmując wyłącznie hipotetyczny koszt najmu według ceny wskazanej przez Stowarzyszenie oraz Komitet, tj. 20,91 zł za 1 m², co daje 15.640,68 zł za ww. okres, do której należy doliczyć koszt najmu sali zebrań. Uwzględniając niski standard pomieszczeń i przyjmując za podstawę kalkulacji ½ ww. ceny, należałoby przyjąć, że łączna kwota byłaby wyższa niż przyjęta przez PKW w zaskarżonej uchwale.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarga Komitetu jest zasadna.

Zgodnie z art. 145 § 1 k.wyb., w wypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez PKW pełnomocnik finansowy Komitetu ma prawo, w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. Zgodnie z 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. Kodeks wyborczy nie podaje definicji komitetu wyborczego. W nauce prawa przyjmuje się, że jest to „przewidziana przez przepisy

prawa wyborczego forma organizacyjna, w której podmioty mające prawo zgłaszania kandydatów (...) uczestniczą w procesie wyborczym” (B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 65). 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.).

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. Po drugie chodzi o 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).

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. z 2019 r., 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.).

Państwowa Komisja Wyborcza zakwestionowała prawidłowość rozliczenia przez Komitet jedynie w zakresie kosztów najmu lokalu, w którym znajdowała się siedziba Komitetu, wraz ze znajdującymi się w nim urządzeniami biurowymi, w trakcie prowadzenia kampanii wyborczej. Zdaniem PKW umowa zawarta między Stowarzyszeniem a Komitetem była umową użyczenia, a Komitet nie mógł bezpłatnie korzystać z pomieszczeń i znajdujących się w nim urządzeń, gdyż stroną umowy użyczenia nie była osoba fizyczna wchodząca w skład Komitetu (art. 133 § 2 k.wyb.). Wystawiona na podstawie umowy faktura, w której świadczoną na rzecz Komitetu usługę określono jako „najem lokalu” oraz wyjaśnienia Pełnomocnika Finansowego z dnia 26 maja 2020 r., w których część zapłaty (450,00 zł) określono jako koszt udostępnienia pomieszczeń biurowych ze sprzętem biurowym – zdaniem PKW – nie odpowiadają treści umowy i nie uzasadniają dokonanego w wyjaśnieniach wyodrębnienia kosztów udostępnienia. Ponadto koszty te byłyby znacznie niższe od wynikających z rynkowych stawek czynszu za najem podobnych pomieszczeń. Tym samym, w ocenie PKW, Komitet uzyskał niedozwoloną korzyść finansową w wysokości 4.600 zł, która to kwota przekracza 1 % przychodu Komitetu.

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, że przez *umowę użyczenia* użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy (art. 710 k.c.). Biorący do używania ponosi zwykłe koszty utrzymania rzeczy użyczonej (art. 713 zd. 1 k.c.) Z utrwalonego stanowiska PKW wynika natomiast, że komitet wyborczy organizacji może korzystać nieodpłatnie w czasie kampanii wyborczej z lokalu tej organizacji, jak również z jej sprzętu biurowego, jednakże zakup materiałów

niezbędnych do korzystania ze sprzętu biurowego, jak również opłaty za media w okresie korzystania z lokalu przez komitet wyborczy, powinny być finansowane ze środków komitetu wyborczego oraz wliczone do przysługującego mu limitu wydatków. Zgodnie z art. 133 § 3 k.wyb. jedynie komitet wyborczy organizacji może nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z lokalu tej organizacji, jak również z jej sprzętu biurowego. Tymczasem Stowarzyszenie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne (...) w Ś. z siedzibą w O. (KRS 0000017757, dalej: Stowarzyszenie), które jest stroną umowy z dnia 13 sierpnia 2019 r., nie jest – w myśl art. 133 § 3 k.wyb. – organizacją tworzącą ten Komitet, mimo że przewodniczący tego stowarzyszenia, zawierający sporną umowę użyczenia, jest jednocześnie pełnomocnikiem wyborczym Komitetu. Wobec powyższego, zawarcie umowy użyczenia przez ww. strony skutkowałoby naruszeniem art. 133 § 2 k.wyb w zw. z art. 132 § 5 k.wyb.

W ocenie Sądu Najwyższego PKW błędnie uznała, że przedmiotowa umowa jest umową użyczenia, tj. nieodpłatnego korzystania ze wskazanego w niej lokalu. Powyższe stoi w sprzeczności zarówno z treścią umowy, jak i wystawionej na jej podstawie faktury VAT nr nr (...) Zgodnie z treścią zawartej 13 sierpnia 2019 r. „umowy użyczenia” strony zgodziły się na rozliczenie ryczałtowe za bliżej nieokreślony okres działania Komitetu, korzystania przez Komitet z pomieszczeń biurowych: o powierzchni 44 m², sali zebrań o powierzchni 94 m², urządzeń biurowych z oprogramowaniem biurowym oraz wyposażenia pomieszczeń biurowych do celów wynikających z Kodeksu wyborczego. Strony zastrzegły, że *„Biorący w użyczenie będzie ponosił koszty ogrzewania, wody, energii elektrycznej, sprzątnięcia pomieszczeń, opłaty usług telekomunikacyjnych. Podstawą do zapłaty będzie wystawiona przez Użyczającego faktura VAT. Koszt użyczenia pomieszczeń wraz z urządzeniami i kosztami za media ustalono w wysokości 1000,00 zł brutto.”* Zgodnie zatem z wolą stron, kwota w wysokości 1000,00 zł brutto obejmowała nie tylko koszty mediów, lecz także „koszt użyczenia pomieszczeń”. A to oznacza, że nie mamy do czynienia z klasyczną umową użyczenia, która w swej istocie zakłada nieodpłatne korzystanie z pomieszczeń. Potwierdza to także faktura wystawiona przez Stowarzyszenie opiewająca na kwotę 1000 zł brutto i dotycząca najmu ww. lokalu, jak również wyjaśnienia skarżącego. Warto również zwrócić uwagę, że w

piśmie z 16 lipca 2020 r. (choć Sąd Najwyższy ma świadomość, że pismo to ma datę późniejszą, niż uchwała PKW) Stowarzyszenie potwierdziło, że rozliczenie ryczałtowe obejmowało: udostępnienie pomieszczeń biurowych ze sprzętem biurowym – 450,00 zł, udostępnienie sali zebrań – 100 zł, koszty ogrzewania, wody, energii elektrycznej i sprzątania pomieszczeń – 150 zł, usługi telekomunikacyjne w tym połączenia telefoniczne i internet – 100 zł. Nie ulega zatem wątpliwości, że powyższa umowa zawiera element odpłatności za korzystanie z lokalu, a wolą stron było odpłatne korzystanie ze wskazanych w niej pomieszczeń oraz znajdującego się w nich sprzętu biurowego. Zarówno Komitet jak i Stowarzyszenie zgodnie oświadczyły, że lokal był intensywnie użytkowany przez okres kampanii wyborczej od 13 sierpnia 2019 r., tj. od dnia zarejestrowania Komitetu, do 20 października 2019 r., a w późniejszym okresie wyłącznie sporadycznie. Za korzystanie z lokalu Komitet uiścił opłatę w łącznej wysokości 550 zł oraz pokrył koszty eksploatacyjne, w tym koszty korzystania ze sprzętu biurowego. Przedmiotowa umowa jest zatem umową najmu a nie umową użyczenia, pomimo jej nazwy. Państwowa Komisja Wyborcza błędnie uznała, że kwestionowana umowa jest umową użyczenia, a w konsekwencji – że Komitet przyjął niedozwoloną korzyść majątkową w wysokości nieuiszczonych kosztów najmu lokalu, będącego przedmiotem tej umowy.

Państwowa Komisja Wyborcza w zaskarżonej uchwale nie wykazała również, że kwota uiszczona tytułem najmu lokalu była zaniżona i niezasadnie odrzuciła wyjaśnienia Komitetu złożone w toku postępowania wyjaśniającego. Państwowa Komisja Wyborcza nie wskazała ani metody kalkulacji (obliczenia kosztów najmu lokalu, która to kwota stanowić ma równowartość przyjętej przez Komitet niedozwolonej korzyści), ani nie określiła średniej kwoty czynszu komercyjnego, jaki przyjęła na potrzeby postępowania kontrolnego sprawozdań finansowych komitetów wyborczych utworzonych w wyborach do Sejmu i Senatu w 2019 r., ani nie odniosła się do uiszczonej przez Komitet kwoty 1000 zł z tytułu najmu na podstawie faktury VAT nr (...), ani tym bardziej do wskazanej w sprawozdaniu finansowym kwoty kosztów najmu w wysokości 1400 zł. W sposób rachunkowy, ale arbitralnie – wbrew przedłożonej dokumentacji finansowej Komitetu – przyjęła, że Komitet korzystał z lokali bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 21 marca 2012 r. III SW 2/12 wskazał natomiast, że odrzucenie

sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych (art. 132 § 5 k.wyb.) nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, ale PKW powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych, skoro komitet wyborczy ma obowiązek ich przekazania („oddania”) urzędowi skarbowemu właściwemu dla siedziby komitetu (art. 149 § 4 zd. 2 k.wyb.). Ustalenia PKW w przedmiotowej sprawie są dowolne i nieoparte żadną wiarygodną analizą rachunkową.

Na marginesie wskazać należy, że przyjęta przez PKW kwota najmu (1000 zł miesięcznie) i na tej podstawie obliczona kwota przyjętej przez Komitet niedozwolonej korzyści majątkowej, dotyczy lokali komercyjnych (usługowych oraz wynajmowanych przez inne komitety wyborcze). Ustawodawca natomiast nie nałożył na Komitety wyborcze obowiązku najmu lokalu, ani tym bardziej nie wskazał wymogów co do standardu takiego lokalu. Nałożenie na Komitet obowiązku najmu lokalu na potrzeby siedziby komitetu wyborczego o określonych standardach, wykraczałoby poza wymagania określone w ustawie k.wyb. Ustawodawca wprowadził bowiem wyłącznie obowiązek wskazania siedziby komitetu wyborczego (art. 86 § 3 pkt 1, art. 87 § 6 pkt 1, art. 88 § 4 pkt 1, art. 89 § 5 pkt 1 k.wyb.), pozostawiając komitetom swobodę w doborze środków prowadzenia kampanii wyborczej (w mediach, w prasie, w formie agitacji itd.) oraz ponoszenia wydatków z tym związanych.

W ocenie Sądu Najwyższego PKW niezasadnie przyjęła także, że Komitet powinien wynajmować lokal przez cały okres swojej działalności. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, przyjmuje się, że kwestie wydatków ponoszonych przez komitety wyborcze na cele związane z wyborami pozostają do wyłącznej dyspozycji komitetu, który może prowadzić kampanię wyborczą także nie ponosząc z tego tytułu żadnych wydatków. Powyższe wynika wprost z treści art. 142 § 3 k.wyb. zgodnie z którym sprawozdania zawierającego opinię biegłego rewidenta nie sporządza się, jeżeli pełnomocnik finansowy, w terminie 30 dni od dnia wyborów, zawiadomi właściwy organ wyborczy, że komitet wyborczy nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych.

Nadto w odpowiedzi na skargę PKW błędnie wskazała, że Komitet jest zobowiązany do uiszczenia czynszu najmu lokalu za cały okres działalności Komitetu, czyli do 13 stycznia 2021 r. Ustawodawca dokładnie określił zarówno okres działalności Komitetu, okres prowadzenia kampanii wyborczej, która jest istotą i jednym z dwóch podstawowych celów utworzenia komitetu wyborczego, oraz dopuszczalny okres wydatkowania środków finansowych na kampanię wyborczą. Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania (art. 104 k.wyb.). W doktrynie prawa przyjmuje się, że kampania wyborcza to zorganizowany zespół działań i prac określonych co do formy i czasu trwania, zmierzających do uzyskania jak najlepszego wyniku w wyborach. Poza prowadzeniem kampanii wyborczej, rolą komitetu wyborczego „jest przede wszystkim ujednolicenie prawnej formuły występowania rozmaitego rodzaju podmiotów rywalizacji wyborczej. Konstytucja bowiem, wciąż nie zakłada monopolu partii politycznych w zakresie prowadzenia ogółu czynności wyborczych, przewidując także (...) otwartą kategorię wyborców, jako paralelnego i w pełni tego słowa znaczeniu równoważnego podmiotu zgłaszającego kandydatów” [J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 77]. Zgodnie z art. 98 k.wyb. komitet wyborczy może wykonywać czynności wyborcze po wydaniu przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, o którym mowa w art. 97 k.wyb. Komitet wyborczy, któremu przysługuje prawo do dotacji podmiotowej, o której mowa w art. 150 lub art. 151 k.wyb., ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od dnia otrzymania dotacji (art. 100 § 2 k.wyb.). Komitet wyborczy nie może wydatkować środków po dniu złożenia sprawozdania finansowego, co następuje w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów (art. 129 § 3 pkt 2 k.wyb.), który to upłynął 13 stycznia 2020 r. Reasumując, PKW błędnie wskazała jako okres najmu lokalu, za jaki powinien uiścić czynsz Komitet wyborczy okres 15 miesięcy działania Komitetu. Zgodnie z ww. normą Komitet nie może wydatkować środków po upływie 3 miesięcy od daty wyborów, co jest uzasadnione celem działania Komitetu oraz dyscypliną finansów publicznych.

Reasumując, ustalenia PKW poczynione w toku postępowania kontrolnego sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców (...) nie są dostatecznie precyzyjne, aby mogły stanowić podstawę kwestionowania rozliczenia kosztów najmu lokalu w ramach wydatków na kampanię wyborczą. Państwowa Komisja Wyborcza nie wykazała także, że określona w spornej umowie kwota czynszu została zaniżona ani które ze wskazanych przez strony kwot, składających się na opłatę ryczałtową za korzystanie z lokalu oraz znajdujących się w nim urządzeń biurowych, zostały zaniżone. Wobec powyższego brak jest podstaw do przyjęcia prawidłowości stanowiska PKW w zaskarżonym zakresie.

Postępowanie w niniejszej sprawie nie wykazało, iż skarżący dopuścił się naruszenia art. 132 § 5 k.wyb. poprzez przyjęcie niedozwolonej korzyści majątkowej. W związku z powyższym Sąd Najwyższy na podstawie art. 145 § 6 k.wyb. uznał skargę Komitetu Wyborczego Wyborców (...) za zasadną.