

POSTANOWIENIE

Dnia 25 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Marcin Łochowski

SSN Oktawian Nawrot

SSN Ewa Stefańska (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Jacek Widło

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego [...].

na uchwałę (...)/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego [...]. 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 25 listopada 2020 r.

postanawia:

oddalić skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą (...)/2020 z 28 września 2020 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego [...]. z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c i e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U.

2019, poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568, dalej: k.wyb.) odrzuciła sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego [...]. (dalej: Komitet) o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., z powodu naruszenia art. 132 § 1 i § 5 k.wyb.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Komitet przedłożył PKW sprawozdanie finansowe z zachowaniem terminu określonego w art. 142 § 1 k.wyb. Niemniej w wyniku badania sprawozdania finansowego, dołączonych do niego dokumentów, sprawozdania biegłego rewidenta oraz wyjaśnień złożonych przez pełnomocnika finansowego Komitetu, PKW stwierdziła naruszenie reguł finansowania Komitetu, co determinowało konieczność odrzucenia sprawozdania. Zdaniem PKW, wszystkie środki wydatkowane przez Komitet w okresie sprawozdawczym zostały pozyskane z naruszeniem art. 132 § 1 k.wyb. Wszystkie bowiem środki pochodziły z rachunku bankowego nr (...), który nie był rachunkiem Funduszu Wyborczego partii [...], a jednym z jej rachunków bieżących - co zostało stwierdzone już w uchwale PKW nr [...] /2019 z 16 grudnia 2019 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r. Z tych też przyczyn, zdaniem PKW, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.wyb. zachodziły podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

W uchwale wytknięto również naruszenie obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 142 § 1 k.wyb. w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1566). Wskazano, że Komitet nie ujawnił w punkcie VII części II sprawozdania finansowego (w rubryce „Wykaz pozostałych tytułów, niewymienionych w pkt II-IV i VI, wraz ze świadczeniami nieodpłatnymi, w tym świadczeniami określonymi w art. 132 § 5 oraz art. 133 Kodeksu wyborczego”), że przyjął świadczenia polegające na nieodpłatnym korzystaniu w czasie kampanii z lokalu partii politycznej [...]. Komitet nie ujawnił również, że przyjął dozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, o których mowa w art. 132 § 5 pkt 1 k.wyb., polegające na rozpowszechnianiu jego ulotek i plakatów wyborczych

przez osoby fizyczne. Ponadto, zdaniem PKW, Komitet w swoim materiale agitacyjnym, w przypadku wielu kandydatów wykorzystał oznaczenie w postaci czterolistnej koniczyny właściwe dla partii politycznej [...], która to partia nie udzieliła mu na to zgody. Oznacza to, że Komitet przyjął korzyść majątkową niewymienioną w art. 132 § 5 i 133 § 1 k.wyb., a więc korzyść niedozwoloną prawem. Przy tym, uzyskane z tego tytułu korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym nie zostały wycenione i ujęte w pkt VII części II sprawozdania finansowego. W uchwale wskazano, że niewykazanie wartości korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przyjętych przez Komitet zarówno zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, jak i z ich naruszeniem, a przez to wykazanie przychodów i kosztów Komitetu w wysokości nieodpowiadającej stanowi faktycznemu, stanowi uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu. Uchybienie to, zgodnie z art. 144 § 1 i 2 k.wyb., nie stanowi jednak podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego [...] wniósł skargę na uchwałę PKW, zaskarżając ją w całości. Skarżący zarzucił obrazę prawa materialnego oraz błąd w ustaleniach faktycznych, domagając się uchylenia uchwały. Skarżący podniósł, że powołana w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały uchwała PKW nr [...] /2019 jest nieważna z mocy prawa, jako wydana po terminie, a przy tym do chwili obecnej skarżący nie otrzymał jej odpisu. Przy tym, skarżący zwrócił uwagę, że PKW nie przesyła korespondencji na wskazany przez Komitet adres do korespondencji. Odnosząc się do kwestii naruszenia reguł finansowania Komitetu, skarżący wyjaśnił, że posiadaczem rachunku bankowego o nr (...) jest Fundusz Wyborczy, o czym PKW została powiadomiona pismem z 16 sierpnia 2018 r. Zdaniem skarżącego, PKW błędnie interpretuje także pojęcie usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz Komitetu. Według skarżącego, w art. 132 § 5 k.wyb. mowa jest wyłącznie o korzyściach majątkowych o charakterze niepieniężnym, które są świadczone na rzecz Komitetu przez osoby niewchodzące w skład danego Komitetu. Nadto skarżący zaprzeczył, aby Komitet bezprawnie posługiwał się znakiem [...], wskazując, że sporny znak nie jest znakiem partii [...], jest tylko do niego podobny.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 145 § 1 k.wyb., w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą pełnomocnik finansowy ma prawo, w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. W myśl § 2 i 3 tego artykułu, Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie siedmiu sędziów, w postępowaniu nieprocesowym i wydaje w tej sprawie orzeczenie w terminie 60 dni od dnia doręczenia skargi.

Na wstępie należy wskazać, że Sąd Najwyższy nie znalazł uzasadnionych podstaw do odrzucenia skargi jako wniesionej przez podmiot nieuprawniony, o co wносиła PKW w odpowiedzi na skargę. Faktem jest, że w górnym lewym rogu na pierwszej stronie skargi powołane zostały dane partii [...], bez wskazania danych pełnomocnika finansowego Komitetu, zaś skarga została podpisana nie tylko przez pełnomocnika finansowego Komitetu, ale również dodatkowo przez inne osoby wchodzące w skład organów ww. partii. Odrzucenie jednak skargi z powodu wskazanych niedokładności tego pisma stanowiłoby, zdaniem Sądu Najwyższego, przejaw nadmiernego formalizmu. Uchybienia te należy oceniać w kategorii oczywistych omyłek, tym bardziej, że autorem skargi nie jest zawodowy pełnomocnik. Kluczowe jest, że jedną z osób, które podpisały skargę, jest pełnomocnik finansowy Komitetu. Okoliczność ta jest w tym przypadku wystarczająca do uznania, że skarga została wniesiona przez podmiot legitymowany.

Przechodząc do oceny merytorycznej zarzutów skargi, należy przychylić się do stanowiska PKW, że zachodziły obligatoryjne podstawy do odrzucenia spornego sprawozdania finansowego Komitetu z uwagi na naruszenie wypełniające

dyspozycję przepisu art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.wyb. Przepis ten przewiduje bezwzględny obowiązek odrzucenia sprawozdania w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. W judykaturze podnosi się, że przepisy dotyczące odrzucenia sprawozdania finansowego muszą być wykładane ściśle, co oznacza między innymi, że zarówno brak winy w naruszeniu prawa, jak i znikomy stopień jego naruszenia, nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania finansowego. Sprawozdanie finansowe musi być zatem odrzucone w razie stwierdzenia (choćby jednego) naruszenia prawa (por.m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 maja 2015 r., III SW 7/15).

Finasowanie kampanii wyborczej oparte jest na wydzieleniu i kontroli środków własnych komitetów wyborczych. Wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych (art. 126 k.wyb.). Obowiązuje tu zasada jawności i przejrzystości finansowania (art. 125 k.wyb.). Zgodnie z art. 132 § 1 k.wyb. środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, utworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 580, dalej: ustawa o partiach politycznych). Należy również zwrócić uwagę na regulację art. 134 § 1 k.wyb., który przewiduje, że środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że właścicielem rachunku bankowego może być wyłącznie komitet wyborczy. Nie może być nim osoba fizyczna ani żaden inny podmiot. Właścicielem rachunku bankowego, na którym mają być gromadzone środki finansowe komitetu wyborczego, nie może być zatem partia polityczna. Obowiązek gromadzenia środków finansowych komitetu wyborczego wyłącznie na jednym rachunku bankowym i to takim, którego właścicielem jest określony komitet, przekłada się na realizację zasady jawności finansowania kampanii wyborczej i działalności politycznej, a także kontroli legalności gospodarki finansowania komitetów wyborczych (zob. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

z 13 listopada 2019 r., I NSW 81/19). Przy tym, obowiązek gromadzenia środków na jednym rachunku bankowym dotyczy wszystkich komitetów wyborczych.

Prawidłowe są ustalenia PKW, że wyłącznym posiadaczem rachunku o numerze (...), prowadzonego przez Bank [...] Spółkę akcyjną w W., na którym Komitet gromadził wszystkie środki finansowe, była partia polityczna [...]. Potwierdza to jednoznacznie załączony do odpowiedzi na skargę dokument w postaci aneksu z 10 stycznia 2019 r. do umowy dotyczącej ww. rachunku z 3 sierpnia 2018 r., którego stroną jest tylko wspomniane ugrupowanie polityczne. PKW trafnie wskazała zatem, że sporny rachunek bankowy nie jest rachunkiem Funduszu Wyborczego partii, a jednym z rachunków bieżących partii [...]. W tej sytuacji należy podzielić argumentację PKW, że doszło do finansowania Komitetu poza regułami określonymi w Kodeksie wyborczym, czyli z naruszeniem art. 132 § 1 k.wyb. Komitet wyborczy partii politycznej nie może bowiem wydać na wybory pieniędzy, które nie pochodziły z funduszu wyborczego tej partii. Stanowiło to przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.wyb.

Należy przy tym podkreślić, że ustawa rozróżnia uchybienia mniejszej skali, które nie powodują odrzucenia sprawozdania. Nie obejmuje to jednak przyjęcia środków finansowych przez komitet wyborczy partii politycznej pochodzących z innego źródła niż jej fundusz wyborczy. Jak podnosi się w judykaturze, treść regulacji z art. 132 § 1 w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.wyb. gwarantuje jednolitość orzecznictwa. Przestrzegania reguły, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, wymaga się w równym stopniu od wszystkich podmiotów uczestniczących w wyborach i życiu politycznym. Walorem tego rozwiązania jest jednakowe egzekwowanie norm prawa wobec wszystkich, co zapewnia wyłącznie ścisłą wykładnię przepisów. Jest to zgodne z przyjętą metodą regulacji, opartą na szczegółowym określeniu w ustawie sposobu postępowania. Taka wykładnia zasadnie jest przyjmowana i stosowana przez PKW na gruncie dotychczasowej i aktualnej kontroli sprawozdań finansowych (tak: postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: z 22 września 2016 r., III SW 7/16; z 13 listopada 2019 r., I NSW 83/19).

Potwierdziły się również zarzuty PKW o nieuprawnionym korzystaniu przez Komitet w czasie kampanii z oznaczenia innej partii politycznej, a mianowicie [...]. Nie ulega wątpliwości, że symbol graficzny w postaci czterolistnej koniczyny powszechnie i jednoznacznie kojarzony jest z partią [...]. Wizerunek czterolistnej koniczyny w znaku graficznym używanym do oznaczania wspomnianego ugrupowania przykuwa oko potencjalnego wyborcy. Wyborca zapamiętuje ten rysunek i - o ile będzie miał możliwość zobaczenia go w połączeniu z nazwą partii politycznej - będzie z nim kojarzył tę partię polityczną. Załączony do odpowiedzi na skargę wydruk, zawierający zestawienie fotografii kilku kandydatów na tle logotypu w postaci czterolistnej zielonej koniczyny z umieszczonym obok skrótem „[...]” potwierdza natomiast, że Komitet w kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, przeprowadzonych w październiku 2019 r., wykorzystał ten znak przy tworzeniu materiałów wyborczych - do czego nie był jednak uprawniony. Z wyjaśnień Sekretarza NKW [...] z 14 kwietnia 2020 r. jednoznacznie bowiem wynika, że partia nie udzieliła zgody na wykorzystanie przez Komitet w materiałach agitacyjnych symbolu graficznego wspomnianego ugrupowania. Wbrew twierdzeniom skarżącego, prawo do korzystania z symbolu graficznego partii [...] przez Komitet nie wynika także z dokumentu w postaci porozumienia współpracy w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, zawartego 5 sierpnia 2019 r. między [...], a partią [...]. W porozumieniu tym mowa jest wyłącznie o zamierzonej współpracy tych ugrupowań w poszczególnych dziedzinach życia społecznego oraz o planowanym desygnowaniu przez partię [...] części swoich kandydatów na listy Komitetu Wyborczego [...]. Porozumienie to nie zawiera jednak żadnych postanowień uprawniających Komitet do korzystania z symbolu graficznego [...]. Należy wskazać, że nazwa, skrót nazwy oraz symbol graficzny partii podlega ochronie prawnej (art. 17 ustawy o partiach politycznych) na zasadach przewidzianych dla dóbr osobistych. Z przepisu tego wynika, iż nazwa partii politycznej skrót nazwy oraz symbol graficzny partii należy do kategorii oznaczeń odróżniających, które mają pozwolić uczestnikom rynku, do których świadomości mają trafiać takie oznaczenia (w tym przypadku wyborców), na odróżnienie jednej formacji politycznej od drugiej. Za nieuprawnione należy więc uznać używanie

przez dany komitet elementów graficznych innej partii, bez zgody tego ugrupowania na takie działania.

W ocenie Sądu Najwyższego, bezzasadny jest również zarzut skarżącego dotyczący błędnej wykładni art. 132 § 5 k.wyb. W przepisie tym ustawodawca wprowadził generalną zasadę, że komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, za wyjątkiem tych enumeratywnie wymienionych w przepisie. Katalog korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które mogą przyjmować komitety wyborcze, obejmuje: nieodpłatne rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (pkt 1); pomoc w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne (pkt 2); wykorzystanie przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne (pkt 3); nieodpłatne udostępnianie miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy (pkt 4). Wykładnia gramatyczna powołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten dotyczy każdej osoby fizycznej, a zatem również tej, która jest członkiem danego komitetu wyborczego. Uznanie, że dyspozycja omawianego przepisu nie obejmuje osób wchodzących w skład komitetu mogłoby zresztą prowadzić do niezasadnego wniosku, że osoby takie w ogóle nie mogą czynić przysporzeń o charakterze niemajątkowym na rzecz własnych komitetów wyborczych. Należy bowiem mieć na uwadze, że źródłem przychodów wszystkich komitetów wyborczych mogą być wyłącznie korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, które zostały wprost wskazane w Kodeksie wyborczym. Przyjęcie założenia, że przepis art. 132 § 5 k.wyb. nie dotyczy członków komitetu, oznaczałoby zatem, że komitety wyborcze nie mogłyby przyjmować przysporzeń w postaci nieodpłatnie świadczonych usług przez własnych członków. Z powyższych względów słusznie wskazano w zaskarżonej uchwale, że stosownie do treści § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1566) Komitet zobowiązany był do oszacowania i wykazania w punkcie VII części II (części dotyczącej informacji szczegółowych) swojego sprawozdania finansowego wartości wszelkich świadczeń niepieniężnych, w tym

wartości usług świadczonych przez swoich członków, polegających na rozpowszechnianiu jego ulotek i plakatów wyborczych.

Natomiast nie pozostaje w bezpośrednim związku z wniesioną skargą na uchwałę PKW (...)/2020 z 28 września 2020 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego [...]. z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. zarzut skarżącego dotyczący nieprawidłowości związanych z doręczeniem mu uchwały PKW nr [...]/2019 z 16 grudnia 2019 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego Komitetu z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest bowiem wyłącznie prawidłowość zaskarżonej uchwały, a nie innych wcześniejszych uchwał.

Jedynie na marginesie należy wskazać, że zarzut ten jest niezasadny. Z dołączonych do odpowiedzi na skargę załączników nr 3 i 8 wynika, że korespondencja zawierająca odpis uchwały PKW nr [...]/2019 została przesłana Komitetowi na adres jego siedziby wskazany w treści uchwały PKW nr [...]/2019 z 13 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy [...]. i o zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów na senatorów w wyborach zarządzonych na 13 października 2019 r. ([...]). Przesyłka zawierająca odpis uchwały nr [...]/2019 została zatem wysłana na właściwy adres. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że zgodnie z ugruntowanym poglądem judykatury, wobec braku odrębnego uregulowania w Kodeksie wyborczym do kwestii doręczeń należy stosować w drodze analogii prawnej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (tak: Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 października 2016 r., III SW 10/16). Tymczasem żaden przepis k.p.a. nie przewiduje możliwości wyznaczenia przez podmiot niebędący osobą fizyczną adresu „do korespondencji” lub „do doręczeń”. W procedurze administracyjnej doręczenie pism adresatom niebędącym osobami fizycznymi może odbywać się wyłącznie w dwojaki sposób: albo poprzez doręczenie pisma w lokalu siedziby adresata do rąk osób uprawnionych do odbioru pism (tzw. doręczenie właściwe w rozumieniu art. 45 k.p.a.) albo w trybie tzw. doręczenia zastępczego w sposób określony w art. 44 k.p.a. Przy tym przyjmuje

się, że w przypadku, gdy adresatem danego pisma jest podmiot nieposiadający osobowości prawnej, adres tego podmiotu podlega określeniu w akcie kreującym dany podmiot (w tym przypadku - w uchwale w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu).

Nie ma również racji skarżący, powołując się na nieważność z mocy prawa uchwały PKW nr [...] /2019 z 16 grudnia 2019 r. z powodu przekroczenia przez PKW sześciomiesięcznego miesięcznego terminu na rozpatrzenie sprawozdania finansowego, określonego w art. 144 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela zapatrywanie judykatury, że sześciomiesięczny termin na rozpatrzenie sprawozdania finansowego określonego w art. 144 § 1 k.wyb. ma charakter instrukcyjny, w związku z czym jego przekroczenie nie skutkuje nieważnością uchwały PKW wydanej z jego przekroczeniem (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 marca 2020 r., I NSW 1/20).

Z tych względów, na podstawie art. 145 § 2 k.wyb., orzeczono jak wyżej.