

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 13 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik
SSN Oktawian Nawrot
SSN Janusz Niczyporuk
SSN Marek Siwek
SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie ze skargi Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego (...) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (...) z dnia 13 września 2019 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego (...) z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r., przy udziale Państwowej Komisji Wyborczej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r., postanawia:

oddalić skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr (...) z dnia 13 września 2019 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego (...) (dalej jako: Komitet Wyborczy) z wyborów

organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r., Państwowa Komisja Wyborcza (dalej jako: PKW) postanowiła odrzucić sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r. z powodu naruszenia przepisów art. 132 § 3 oraz 132 § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej jako: „k.wyb.”).

W uzasadnieniu uchwały PKW wskazała, że Komitet wykazał w sprawozdaniu, iż w okresie sprawozdawczym pozyskał przychody w wysokości 650,00 zł. Kwotę tę stanowiła wysokość opłaty za fakturę nr (...) z dnia 23 października 2018 r. wystawioną przez Drukarnia „N.” za materiały wyborcze Komitetu, która została opłacona gotówką przez dwie osoby fizyczne ze środków prywatnych w kwocie 555,18 zł oraz, jak wynikało z wyjaśnień Pełnomocnika Finansowego dołączonych do złożonego sprawozdania, ze środków wypłaconych z rachunku bankowego stowarzyszenia (...) w kwocie 94,82 zł. W konsekwencji PKW stwierdziła, że Komitetowi Wyborczemu zostały przekazane środki, które wydatkowano na cele kampanii wyborczej, bez pośrednictwa rachunku bankowego tego Komitetu.

Zapłata za materiały wyborcze Komitetu Wyborczego środkami wypłaconymi z rachunku bankowego stowarzyszenia (...) (będącego osobą prawną), została zakwalifikowana przez PKW jako naruszenie przepisu art. 132 § 3 k.wyb. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że Pełnomocnik Finansowy Komitetu Wyborczego wskazał, iż Komitet korzystał z lokalu stanowiącego siedzibę stowarzyszenia (...), gdzie „grzecznościowo” korzystał z energii elektrycznej oraz sprzętu biurowego stowarzyszenia, co zostało uznane przez PKW za naruszenie przepisu art. 132 § 5 k.wyb. PKW przyznała, 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.

Skargę na powyższą uchwałę złożyła Pełnomocnik Finansowy Komitetu Wyborczego. Podniosła w niej, że nie doszło do naruszenia przepisu art. 132 § 3 k.wyb., gdyż zapłata za materiały wyborcze Komitetu dokonana została środkami wypłaconymi z rachunku bankowego stowarzyszenia (...), które były środkami pochodzącymi wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Według Komitetu Wyborczego, środki te nie były środkami stowarzyszenia, lecz osób fizycznych, które dokonały wpłat z przeznaczeniem na komitet wyborczy. Konto stowarzyszenia (...) pośredniczyło tylko w przekazaniu środków wyborczych pochodzących wyłącznie z wpłat obywateli polskich na cele Komitetu. W skardze nie ustosunkowano się do drugiego zarzucanego naruszenia, będącego przyczyną odrzucenia sprawozdania finansowego, w postaci przyjmowania przez Komitet Wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym (art. 132 § 5 k.wyb.).

W odpowiedzi na wniesioną skargę, Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko oraz wniosła o oddalenie powyższej skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem 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. W niniejszej sprawie słuśnie PKW podniosła, że doszło do dwóch naruszeń, które należy uznać za wypełniające dyspozycję powyższego przepisu.

Zgodnie z przepisem art. 132 § 3 k.wyb., środki finansowe komitetu wyborczego organizacji mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami.

Niedopuszczalne jest zatem przyjęcie środków finansowych pochodzących od cudzoziemców (osób niebędących obywatelami polskimi), obywateli polskich, których miejsce stałego zamieszkania jest poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osób prawnych, jak również z kredytów zaciągniętych w innych celach, niż związane z wyborami. W niniejszej sprawie Komitet Wyborczy uzyskał środki finansowe od osoby prawnej, jaką było stowarzyszenie (...). W ocenie Sądu Najwyższego bezzasadna jest argumentacja skarżącego, sprowadzająca się do twierdzenia, że środki finansowe przekazane Komitetowi przez powyższe stowarzyszenie, były *de facto* środkami finansowymi pochodzącymi od obywateli polskich, których miejsce stałego zamieszkania znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a samo stowarzyszenie pełniło wyłącznie funkcję pośrednika w przekazywaniu tych środków. Nie zmienia to bowiem ustalenia, że środki finansowe pochodziły bezpośrednio z rachunku bankowego stowarzyszenia.

Przepisy dotyczące zasad finansowania komitetów wyborczych, zawarte w Kodeksie wyborczym, wchodzą w zakres prawa publicznego. Powinny być one interpretowane i stosowane zgodnie z ich ścisłym brzmieniem i zakazem stosowania analogii lub wykładni rozszerzającej. Przyjęcie argumentacji skarżącego stanowiłoby natomiast przejaw niedopuszczalnego odstępstwa od tych reguł. Ponadto, należy zauważyć, że celem wprowadzenia norm zawartych w przepisie art. 132 k.wyb. było wskazanie katalogu dozwolonych źródeł pozyskiwania przez komitety wyborcze środków finansowych, co ma gwarantować przestrzeganie zasady jawności finansowania kampanii wyborczych i wynikającej z niej kontroli źródeł przychodów i wydatków komitetów wyborczych (zob. K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do przepisu art. 132 k.wyb.*, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2018). W literaturze wprost wskazuje się, iż „Żadne komitety wyborcze nie mogą być więc finansowane przez osoby prawne, w tym również stowarzyszenia oraz przez państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, fundacje itd.” (tamże; zob. również: B. Banaszak, *Komentarz do przepisu art. 132 k.wyb.*, w: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 3, Legalis/el. 2018).

Odrzucenie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego znajduje pośrednio swoje uzasadnienie również w naruszeniu przez Komitet przepisu art.

134 § 1 k.wyb. *in principio*, zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym. W odpowiedzi PKW na skargę, wskazano, że Pełnomocnik Finansowy Komitetu Wyborczego potwierdził, iż „Komitet nie zakładał wymaganego przepisami ustawy Kodeks wyborczy rachunku bankowego, lecz korzystał z rachunku bankowego stowarzyszenia (...) (...)”. W doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że właścicielem rachunku bankowego może być wyłącznie komitet wyborczy. Nie może być nim osoba fizyczna, ani żaden inny podmiot (zob. K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do przepisu art. 134 k.wyb.*, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2018). Właścicielem rachunku bankowego, na którym mają być gromadzone środki finansowe komitetu wyborczego, nie może być zatem stowarzyszenie, nawet jeżeli do jego celów statutowych należy wspieranie wybranego komitetu wyborczego. 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. tamże). Ustawodawca w art. 134 k.wyb. wprowadza szereg warunków, jakie spełnić musi finansowanie komitetów wyborczych (m.in. wynikające z § 5 ograniczenie, że środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą). W przypadku, gdy właścicielem rachunku bankowego byłby inny podmiot niż komitet wyborczy, nie znajdowałyby one zastosowania, a co za tym idzie, mogłoby to stanowić pole do nadużyć. W związku z powyższym, pomimo tego, że ustawodawca nie wprowadził do katalogu powodów odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przesłanki gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym należącym do komitetu wyborczego, korzystanie z takich środków finansowych może stanowić naruszenie zasady wynikającej z przepisu art. 132 § 3 k.wyb.

Niezależnie od wykazanego powyżej naruszenia, PKW zarzuciła również Komitetowi Wyborczemu naruszenie przepisu art. 132 § 5 k.wyb. Zgodnie z nim, komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem: 1) nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek

wyborczych przez osoby fizyczne; 2) pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne; 3) wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne; 4) nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. W niniejszej sprawie korzyść majątkowa o charakterze niepieniężnym miała polegać na nieodpłatnym korzystaniu z materiałów potrzebnych do użytkowania sprzętu biurowego, jak również braku konieczności uiszczenia opłat za media przez Komitet Wyborczy w okresie korzystania z lokalu należącego do stowarzyszenia (...). We wniesionej skardze Komitet nie ustosunkował się w żaden sposób do powyższego zarzutu, przez co nie zaprzeczył zaistnieniu wskazanego stanu rzeczy.

Dla odrzucenia sprawozdania finansowego wystarczające jest wypełnienie przynajmniej jednej z przesłanek, o których mowa w przepisie art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. W niniejszej sprawie wykazane naruszenia prowadziły do wyczerpania dyspozycji dwóch przepisów, tj. art. 132 § 3 i 5 k.wyb. W związku z tym skarga Komitetu jest bezpodstawna i powinna zostać oddalona.

Z tych względów, na podstawie art. 145 § 2 Kodeksu wyborczego, orzeczono jak w sentencji.