

## **POSTANOWIENIE**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 13 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)  
SSN Marek Dobrowolski  
SSN Tomasz Demendecki  
SSN Adam Redzik  
SSN Aleksander Stępkowski  
SSN Maria Szczepaniec  
SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

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**

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej jako: „PKW”) uchwałą nr [...] z dnia 13 września 2019 r. odrzuciła na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684 z późn. zm.; dalej jako: „k.wyb.”), sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego

[...] (dalej jako: „Komitet”) o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r., z powodu naruszenia art. 132 § 1 k.wyb.

W uzasadnieniu uchwały PKW podniosła, że Komitet Wyborczy [...] wykazał w sprawozdaniu, iż w okresie sprawozdawczym pozyskał przychody w wysokości 48.100,00 zł. Środki te pochodziły z wpłat dokonanych przelewem z rachunku Funduszu Wyborczego partii [...].

Wydatki Komitetu Wyborczego [...] wyniosły 48.100,00 zł i zostały przeznaczone na sfinansowanie:

- kosztów administracyjnych w wysokości 568,00 zł, którymi były koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej Komitetu;
- usług obcych w wysokości 46.492,73 zł, w tym: korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów (5.699,95 zł), wykonanie materiałów wyborczych, w tym prace koncepcyjne i prace projektowe (36.950,84 zł), koszty spotkań wyborczych (3.490,95 zł), koszty podróży i noclegów (66,00 zł) oraz pozostałe koszty poniesione na usługi obce (284,99 zł);
- pozostałych wydatków w wysokości 1.039,27 zł.

PKW podkreśliła, że – jak wynika z badania sprawozdania finansowego Komitetu – oraz dokumentów finansowych dołączonych do tego sprawozdania, wydatki Komitetu zostały przeznaczone, zgodnie z art. 129 § 1 k.wyb., na cele związane z wyborami. Wydatki Komitetu nie przekroczyły limitu określonego zgodnie z art. 135 w związku z art. 378 i 476 k.wyb. Nie przekroczyły one także limitu wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, określonego zgodnie z art. 136 k.wyb.

Na podstawie analizy dokumentów finansowych dołączonych do sprawozdania, potwierdzonych wyjaśnieniami pełnomocnika finansowego Komitetu do złożonego sprawozdania z dnia 8 sierpnia 2019 r., stwierdzono, że wydatki Komitetu związane z płatnością za fakturę nr [...] z dnia 1 września 2018 r., wystawioną przez [...] N. Spółka z o.o. z siedzibą w W., na kwotę 2.170,95 zł, zostały opłacone gotówką w dniu wystawienia tej faktury ze środków prywatnych

osoby fizycznej, której następnie Komitet zwrócił równowartość tych środków w dniu 26 września 2018 r.

Powyższe w ocenie PKW oznacza, że w trakcie prowadzenia kampanii wyborczej Komitet Wyborczy [...] korzystał z pożyczki udzielonej mu przez osobę fizyczną, a więc pozyskał środki z innego źródła, niż określonego w art. 132 § 1 k.wyb. Dokonywanie przez osoby fizyczne z własnych środków zakupów na rzecz komitetu wyborczego narusza art. 132 § 1 k.wyb., zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii. Zdaniem PKW, potwierdzał to wielokrotnie Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, kwalifikując jednoznacznie opisaną wyżej operację finansową jako niedozwolone „swoiste kredytowanie przez osoby fizyczne” (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2011 r., III SW 2/11 i III SW 3/11; z dnia 18 listopada 2010 r., III SW 390/10). Analogiczna ocena tego typu operacji została dokonana przez Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu skarg na odrzucenie rocznych sprawozdań finansowych partii politycznych (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2009 r., III SW 47/09, z dnia 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10 oraz z dnia 25 lutego 2015 r., III SW 1/15).

Według PKW, naruszenie art. 132 § 1 k.wyb. stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania, na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c w związku z pkt 2 tego artykułu k.wyb., ponieważ kwota środków pozyskanych z naruszeniem art. 132 § 1 k.wyb. przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu. Powołane przepisy k.wyb. mają przy tym charakter kategoryczny i nie pozostawiają żadnego marginesu na ocenę stopnia ich naruszenia, w tym także tego, czy naruszenie prawa było umyślne, czy też nastąpiło na skutek jego nieznamośności.

Pismem z dnia 30 września 2019 r. pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego [...] M. W. (dalej jako: „Skarżący”), na podstawie art. 145 § 1 k.wyb., wniósł do Sądu Najwyższego skargę na ww. uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania, zaskarżając ją w całości i żądając jej uchylecia.

Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił:

1. naruszenie art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb., poprzez jego błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania finansowego pomimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek,

2. naruszenie art. 132 § 1 k.wyb., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zapłata długu Komitetu i przejęcie tym samym wierzytelności wobec Komitetu stanowi formę finansowania komitetu wyborczego.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik finansowy Komitetu wskazał, że jedyną przyczyną odrzucenia sprawozdania finansowego KW [...] była sytuacja z dnia 1 września 2018 r., kiedy to zaciągnięte zostało zobowiązanie wobec [...] N. Sp. z o.o. na kwotę 2.170,65 zł. Dług ten został tego samego dnia zapłacony przez R. W., który stał się tym samym wierzycielem KW [...] w miejsce [...] N.. Przejęta przez R. W. wierzytelność została ostatecznie spłacona 26 września 2018 r. w drodze przelewu bankowego z konta Komitetu.

Wbrew twierdzeniom PKW, w żadnym momencie nie doszło do udzielenia przez R. W. jakiegokolwiek pożyczki na rzecz Komitetu. Zgodnie z art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm.; dalej jako: „k.c.”), przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Do zawarcia żadnej umowy tego rodzaju nie doszło. W żadnym momencie w toku ww. zdarzeń R. W. nie przeniósł też na własność Komitetu jakichkolwiek pieniędzy.

W ocenie Skarżącego, zdarzenia prawne, które wystąpiły w sprawie, zostały opisane w art. 356 k.c., zgodnie z którym wierzytelność pieniężna może zostać zapłacona przez osobę trzecią, oraz art. 518 § 1 pkt 3 k.c., zgodnie z którym osoba trzecia spłacająca wierzyciela, sama za zgodą dłużnika staje się nowym wierzycielem. Są to zdarzenia prawne niemające nic wspólnego z instytucją pożyczki.

Zdaniem Skarżącego, wbrew twierdzeniom PKW, w żadnym momencie opisanego wyżej stanu faktycznego nie doszło też do uzyskania przez Komitet jakiegokolwiek korzyści majątkowej. Wynikająca z art. 132 § 1 k.wyb. zasada, że

środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, została w pełni zachowana przez Komitet Wyborczy [...]. Żadne niepochodzące z funduszu wyborczego środki finansowe ani inne korzyści majątkowe w jakimkolwiek momencie istnienia Komitetu nie powiększyły jego majątku, ani nie zmniejszyły jego zobowiązań. Komitet przez cały czas pomiędzy 1 a 26 września dysponował środkami finansowymi wystarczającymi do zapłaty ww. zobowiązania.

W konkluzji pełnomocnik finansowy skarżącego Komitetu podniósł, że w sytuacji, gdy z literalnego brzmienia przepisów w żaden sposób nie da się wywieść podstawy prawnej dla odrzucenia sprawozdania finansowego, taką „zastępczą” podstawą prawną nie powinny być historyczne orzeczenia Sądu Najwyższego, wydane w większości w poprzednim stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego. W jego ocenie, orzeczenia te naruszają zasadę pewności prawa, arbitralnie redefiniując pojęcia „korzyści majątkowej” i „pożyczki” w sposób odmienny i szerszy niż k.c., oraz bezzasadnie wprowadzając nowe pojęcia takie jak „swoiste kredytowanie” - podczas gdy zaistniałą sytuację prawno-finansową daje się w pełni opisać z wykorzystaniem istniejących w k.c. pojęć i instytucji.

Pismem z dnia 17 października 2019 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

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 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym i wydaje w tej sprawie orzeczenie w terminie 60 dni od dnia doręczenia skargi.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 132 § 1 k.wyb. Zgodnie z tym przepisem, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 580).

Podniesiony zarzut dotyczy takiego sposobu sfinansowania jednego z wydatków, który polega na tym, że osoba fizyczna – R. W., poniósł z własnych środków jeden z wydatków Komitetu na kwotę 2.170,65 zł na podstawie wystawionej faktury na rzecz tego Komitetu. Zapłata nastąpiła w dniu zaciągnięcia zobowiązania, tj. 1 września 2018 r., ze środków własnych osoby fizycznej, a w dniu 26 września 2018 r. R. W. otrzymał przelew bankowy, tytułem spłaty tego zobowiązania z rachunku bankowego Komitetu Wyborczego. Skarżący twierdzi, że zapłata przez R. W. nastąpiła w celu wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela (art. 518 § 1 k.c.), za zgodą obu stron.

Potwierdzeniem takiego skutku w obrębie prawa cywilnego ma być pisemna zgoda dłużnika – Komitetu Wyborczego z dnia 1 września 2019 r. (k. 6 akt sądowych), a więc wyrażona rok po dokonaniu zapłaty przez przedstawiciela Komitetu, który podpisał się w sposób nieczytelny na tym oświadczeniu. Oświadczenie to nie może stanowić dowodu działania, upoważnionego do tego podmiotu w imieniu Komitetu, ponieważ nie sposób ustalić na tej podstawie, czy Komitet był prawidłowo reprezentowany. Ponadto nie można wywodzić konsekwencji prawnej w postaci wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela na skutek spłaty wierzytelności w dniu 1 września 2018 r. z uzgodnienia, które miało miejsce rok później. Przez ten czas (rok) miała miejsce niepewność prawna czy zapłata umorzyła dług, czy też dług nadal istnieje, a zmienił się tylko podmiot uprawniony. Tego typu niepewność nie ma racji bytu z perspektywy prawa publicznego, do którego przynależą normy prawa wyborczego. Dlatego też argumentacja skarżącego pełnomocnika finansowego Komitetu zmierzająca do wykazania, że w sprawie mogły mieć zastosowanie konstrukcje cywilistyczne nie zasługuje na uwzględnienie.

Dalej należy zauważyć, że w doktrynie i judykaturze wskazuje się, że wszelkie sposoby pośredniego finansowania komitetu są niedopuszczalne.

W szczególności Sąd Najwyższy stwierdził, że w sytuacji gdy osoba fizyczna z własnych środków finansowych dokonuje zakupów albo regulacji zobowiązań na rzecz partii politycznej, a następnie przyjmuje od niej zwrot wydatkowanych kwot, to należy to zakwalifikować jako niedozwolone „swoiste kredytowanie partii” (w znaczeniu ekonomicznym a nie prawnym) przez osoby fizyczne (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2011 r., III SW 2/11 oraz III SW 3/11, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2015 r., III SW 1/15). Stanowi to naruszenie art. 132 § 3 pkt 2 k.wyb. (tak też w doktrynie *Bogusław Banaszak*, Kodeks Wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018, s. 265 oraz *Tomasz Gąsior*, Prawne i praktyczne zagadnienia finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w Polsce w latach 2010 i 2015, Przegląd Sejmowy 2016 nr 6, s. 25-64, który stwierdza, że „(...) niedopuszczalne są sytuacje, w których osoby fizyczne, ale także inne podmioty, dokonują z własnych środków finansowych płatności za określone przedmioty czy usługi kupowane na rzecz komitetu wyborczego, a następnie komitet dokonuje tym osobom czy podmiotom zwrotu wydatkowanych kwot”).

Dotychczasowe stanowisko w tym zakresie nie pozostawia żadnych wątpliwości. Celem przepisów ustrojowych zawartych w Kodeksie wyborczym jest realizacja jak najszerzej zasady transparentności finansowania kampanii i możliwości sprawdzenia źródeł pochodzenia tych środków.

Niezależnie od skutków cywilnoprawnych takiej operacji, która jest prawnie dopuszczalna na gruncie prawa cywilnego, tj. zapłaty za dłużnika przez osobę trzecią oraz wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela na skutek porozumienia pomiędzy stronami, to nie może to sanować wadliwości postępowania przy finansowaniu komitetu wyborczego i kampanii na gruncie prawa wyborczego (prawa publicznego, które nakłada ograniczenia w tym zakresie). Nie da się też określić granicy luzu interpretacyjnego, który pozwoliłby na jakiegokolwiek odstępstwa od tych zasad wynikających z art. 132 § 1 k.wyb., bez przekreślenia samej zasady i przesłanek jej stosowania oraz konsekwencji jej naruszenia.

Nie jest też zasadny zarzut naruszenia art. 144 § 1 pkt. 3 k.wyb., zgodnie z którym organ wyborczy odrzuca sprawozdanie w przypadku stwierdzenia:

- a) pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 129 k.wyb. albo limitu, o którym mowa w art. 135 k.wyb.,
- b) przeprowadzania zbiórek publicznych wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 131 § 2 k.wyb.,
- c) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy,
- d) przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów art. 132 § 3-6 k.wyb.,
- e) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem przepisu art. 132 § 5 k.wyb.

Na tle art. 144 § 1 k.wyb. uchybienie polegające na dokonywaniu wydatków z pominięciem funduszu wyborczego, daje podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego, zwłaszcza jeżeli wydatkowana kwota przekracza próg określony w art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.

Dotychczasowa interpretacja także w tym aspekcie nie pozostawia żadnych wątpliwości. Celem przepisów ustrojowych zawartych w Kodeksie wyborczym jest ochrona zasad transparentności finansowania kampanii wyborczej i możliwości sprawdzenia źródeł pochodzenia tych środków.

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. 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 jest jednakowe egzekwowanie norm prawa dla wszystkich, a to zapewnia wyłącznie ścisła

wykładnia przepisów. Jest to zgodne z przyjętą metodą regulacji, czyli opartą na szczegółowym uregulowaniu w ustawie sposobu postępowania. Odnosi się to do przedmiotu tej sprawy. Taka wykładnia zasadnie jest przyjmowana i stosowana przez PKW na tle dotychczasowej i aktualnej kontroli sprawozdań finansowych (tak postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III SW 7/16).

W związku z powyższym, zarzut naruszenia art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. jest niezasadny.

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