

POSTANOWIENIE

Dnia 22 września 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)
SSN Halina Kiriło
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Dawid Miąsik
SSN Zbigniew Myszka
SSN Krzysztof Rączka
SSN Romualda Spyt

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 lipca 2016 r., w przedmiocie
odrzućenia sprawozdania finansowego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 22 września 2016 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 18 lipca 2016 r. odrzuciła sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru 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 25 października 2015 r. z powodu naruszenia art. 132 § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Podstawą odrzućenia sprawozdania jest art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Naruszenie prawa, w ocenie PKW, wynikało z dokonania wpłaty kwoty 1.971.500 zł

z bieżącego rachunku bankowego partii politycznej Nowoczesna Ryszarda Petru na rachunek bankowy Komitetu Wyborczego z pominięciem Funduszu Wyborczego tej partii. Środki pochodzące z rachunku bieżącego partii nie zostały zwrócone, ale przyjęte przez Komitet i wydatkowane na kampanię wyborczą. Pełnomocnik finansowy Komitetu wskazał, że przekazanie tych środków Komitetowi przez partię było efektem nieszczęśliwego zbiegu okoliczności oraz zmęczenia i działania pod wpływem stresu przez osobę dokonującą elektronicznego przelewu środków, które miały być przekazane na Fundusz Wyborczy. Osoba ta omyłkowo wskazała jako adresata przelewu Komitet Wyborczy, a nie Fundusz Wyborczy partii Nowoczesna Ryszarda Petru. Zdaniem PKW, przyjęcie tych środków stanowi naruszenie art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Komitet nie powinien przyjmować środków wpłaconych niezgodnie z przepisami ustawy, ale powinien dokonać ich niezwłocznego zwrotu na rachunek, z którego dokonano wpłaty. Przepis art. 132 § 2 Kodeksu wyborczego ma charakter kategoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu na ocenę stopnia jego naruszenia, w szczególności tego, czy nastąpiło ono z winy osoby dokonującej wpłaty na rzecz Komitetu, a także, czy osoba ta działała pod wpływem zmęczenia lub stresu. Przyjęcie przez Komitet wyborczy środków finansowych z innego źródła niż Fundusz Wyborczy stanowi naruszenie art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego i na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c tegoż Kodeksu stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. Stosownie do art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego odrzucenie sprawozdania finansowego z tych przyczyn następuje bez względu na wysokość kwoty przychodów pozyskanych przez Komitet z naruszeniem art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego.

W skardze zarzucono naruszenie art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego przez błędną wykładnię oraz art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego przez niezastosowanie. Skarżący wniósł o uchylenie uchwały w całości. Wcześniej, o przeprowadzenie dowodu z dokumentów na okoliczność, że środki finansowe, których pozyskanie przez Komitet Wyborczy stało się podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego, pochodziły ze źródła dopuszczonego przez ustawę, a

sposób ich przekazania Komitetowi Wyborczemu był wynikiem niezamierzonej omyłki, niemającej znaczenia dla oceny prawidłowości gospodarki finansowej Komitetu Wyborczego i nie powinien być podstawą odrzucenia sprawozdania. W skardze argumentowano, że 23 października 2015 r. (piątek, na 2 dni przed wyborami) z rachunku bieżącego partii (w systemie bankowości elektronicznej) został dokonany przelew kwoty 1.971.500 zł. Jako beneficjent przelewu został wskazany „FW Nowoczesna RP”, czyli Fundusz Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru. Jako numer rachunku odbiorcy przelewu został omyłkowo wskazany numer rachunku Komitetu Wyborczego Nowoczesna. Środki przebrane - w niezamierzony sposób - z rachunku partii politycznej Nowoczesna na rachunek Komitetu Wyborczego Nowoczesna pochodziły z majątku partii, uzyskanego zgodnie z prawem, a pochodzenie tych środków daje się w pełni zweryfikować i jest transparentne. Komitet Wyborczy Nowoczesna nie uzyskał kwoty 1.971.500 zł z niewiadomego źródła, ale od partii politycznej, która go utworzyła i weszła w posiadanie tych środków zgodnie z prawem. Partia zwróciła się do banku z wnioskiem o skorygowanie pomyłki przez zaksięgowanie wskazanej kwoty w pierwszej kolejności na rachunku Funduszu Wyborczego, a dopiero w drugiej kolejności na rachunku Komitetu Wyborczego partii Nowoczesna. Na tej podstawie argumentowano, że doszło do pomyłki i błędu technicznego przy obsłudze przelewu. Osoba dokonująca przelewu (w systemie bankowości elektronicznej) podała numer rachunku Komitetu Wyborczego, a nie numer rachunku wskazanego jako beneficjent, czyli Funduszu Wyborczego, co stanowiło niezamierzoną omyłkę. Państwowa Komisja Wyborcza nie podjęła właściwego procesu interpretacji art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego i poprzestała tylko na językowej wykładni tego przepisu, z pominięciem innych rodzajów wykładni. Nie ustosunkowała się do argumentów pełnomocnika finansowego, w szczególności do zasady proporcjonalności, jako dyrektywy działania wszystkich organów władzy publicznej stosujących prawo. Uchybienie nie było istotne i nie powinno prowadzić do odrzucenia sprawozdania w świetle prawidłowej wykładni art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego oraz prawidłowej wykładni art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, której Komisja zaniechała. Wykładnia przepisu nie może zakończyć się na etapie wykładni językowej. Zasada proporcjonalności ma zapobiegać nierozsądnemu,

niecelowemu korzystaniu przez władzę publiczną z kompetencji do uregulowania sytuacji prawnej podporządkowanych jednostek. Skutkiem odrzucenia sprawozdania może być drastyczne pomniejszenie dotacji podmiotowej i subwencji przedmiotowej, co w okolicznościach sprawy stanowiłoby nieuprawnione różnicowane sytuacji prawnej partii politycznej Nowoczesna Ryszarda Petru oraz innych partii politycznych biorących udział w wyborach. W sprawie bez najmniejszych trudności można ustalić, skąd pochodziły środki pozyskane przez komitet wyborczy od partii, która go utworzyła, że środki te były „uprawnione”, a następnie zostały w „uprawniony” sposób wydatkowane, zaś cele normy prawnej w postaci przejrzystości i skuteczności kontroli zostały osiągnięte. Partia polityczna Nowoczesna miała wolę ścisłego przestrzegania art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, którą zademonstrowała określając Fundusz Wyborczy RP jako adresata przelewu.

W dalszej części skargi podnoszono, że *Errare humanum est* i niestety zamierzenie przelania środków na fundusz wyborczy się nie zrealizowało. Nie czyni to jednak środków uzyskanych przez Komitet Wyborczy „nielegalnymi” ani nie zaciemnia źródła ich pochodzenia. Transparentność środków, które omyłkowo znalazły się bezpośrednio na rachunku Komitetu Wyborczego Nowoczesna, bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego partii, była zapewniona. Zasada proporcjonalności - art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - obejmuje także sferę stosowania prawa. Test proporcjonalności nakazuje przyjąć, że prawo wyborcze nie ma służyć represji i tworzeniu dla podmiotów uczestniczących w wyborach barier w dostępie do budżetowych środków na finansowanie działalności partii politycznej reprezentowanej w Parlamencie trudniejszych do pokonania niż wymaga tego aksjologia prawa wyborczego, w tym przepisów i wyprowadzonych z nich norm regulujących finansowanie kampanii. Odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej z powodu niezamierzonego pominięcia operacji księgowania środków finansowych na rachunku funduszu wyborczego w sytuacji, gdy pochodzenie tych środków jest znane i zgodne z prawem (środki z kredytu bankowego), a cele, na jakie zostały one przeznaczone (wydatkowane podczas kampanii wyborczej), również były zgodne z prawem (co w przypadku Komitetu Wyborczego Nowoczesna organ wyborczy przyznał w zaskarżonej uchwale), nie spełniałoby testu proporcjonalności. Jest tak, gdyż skutek

(pozbawienie części finansowania z budżetu) nie jest proporcjonalny do uchybienia (pominięcie jednego ogniwa księgowego w procesie zasilania komitetu wyborczego funduszami na prowadzenie kampanii). W przyjętym w Polsce systemie finansowania partii politycznych z budżetu państwa, dotacja podmiotowa i subwencja na działalność statutową są podstawowymi źródłami finansowania działalności partii politycznych. Środkiem wystarczającym mogło być przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem na uchybienie. Gdy błąd ma charakter jedynie techniczny i gdy środki finansowe komitetowi wyborczemu, przez siebie utworzonemu, przekazuje partia polityczna, a środki te czerpie ze źródeł zgodnych z ustawą (kredyt bankowy), to fakt, że w procesie przekazywania tych środków zostało pominięte „ogniwo”, jakim jest Fundusz Wyborczy tej partii politycznej i że środki zostały przelane wprost z rachunku partii na rachunek komitetu wyborczego, nie powinno się kwalifikować jako sytuacji określonej w art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego i uznać, że sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego podlega odrzuceniu. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej powinna zostać uchylona, a sprawozdanie przyjęte.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do skargi, podtrzymała stanowisko zawarte w sentencji i w uzasadnieniu uchwały. W ocenie PKW, w sytuacji naruszenia art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego nie jest możliwe przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień i należy je odrzucić bez względu na wysokość kwoty pozyskanej z naruszeniem tego przepisu. Skarżący po wpływie środków na rachunek Komitetu nie podjął działania o charakterze naprawczym. Pomimo świadomości nieprawidłowości nie dokonał zwrotu na rachunek, z którego pochodziła wpłata. Komisja zauważyła, że 23 października 2015 r. na rachunek bankowy Komitetu wpłynęła również inna, nie mniejsza kwota. Przy wpłacie wskazano innego wpłacającego i inny rachunek bankowy. W takiej sytuacji tym bardziej należało oczekiwać od pełnomocnika finansowego Komitetu, mającego stały dostęp do elektronicznej historii rachunku bankowego Komitetu, wyjaśnienia wpływu dwóch wpłat pochodzących z różnych źródeł i rachunków bankowych, mimo że wpłaty powinny pochodzić z jednego i tego samego źródła oraz rachunku bankowego. Państwowa Komisja Wyborcza nie zajmuje się ustaleniem oraz analizą przesłanek i motywacji podmiotów, które dokonały nieprawidłowych wpłat.

Działaniem potwierdzającym omyłkowe przekazanie (i przyjęcie przez Komitet) środków z rachunku bieżącego partii na rachunek Komitetu byłby np. niezwłoczny i udokumentowany zwrot kwoty po stwierdzeniu omyłki. Zasadne jest stawianie podmiotom ubiegającym się o sprawowanie władzy czy uczestnictwo w stanowieniu prawa wysokich wzorców staranności w prowadzeniu przez nie gospodarki finansowej i traktowanie wszelkich naruszeń przepisów Kodeksu wyborczego w tym zakresie w sposób surowy i rygorystyczny. Tylko taka wykładnia pozwala na uniknięcie ewentualnych zarzutów wobec organu kontrolnego o nierówne traktowanie podmiotów w takich samych stanach faktycznych i prawnych oraz kierowanie się w procesie oceny ich sprawozdań finansowych stronniczością czy wręcz sympatiami politycznymi. Państwowa Komisja wydała wyjaśnienia z 20 lipca 2015 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach zarządzonych na 25 października 2015 r. Opisała w nich sposób postępowania przez komitet wyborczy z nieprawidłowymi wpłatami. Komisja nie zgodziła się ze stanowiskiem Skarżącej, że w procesie stosowania przepisów Kodeksu wyborczego powinna przeprowadzać tzw. test proporcjonalności.

Replikując, skarżąca nie zgodziła się ze stanowiskiem Komisji. Przedmiot sprawy nie dotyczy faktów (które są bezsporne), ale ich znaczenia dla decyzji o przyjęciu albo o odrzuceniu sprawozdania finansowego. Doszło do niezamierzonej omyłki przy obsłudze przelewu elektronicznego. Nieuprawniona jest zawężająca wykładnia sformułowania „w szczególności” z art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, gdyż jest sprzeczna z utrwaloną praktyką stosowania tego zwrotu w aktach prawnych i jego wykładni w orzecznictwie. Rozumowanie Komisji pomija również zasadę proporcjonalności w wykładni i stosowaniu prawa, która nakazuje rozważyć, czy konsekwencje decyzji organu są proporcjonalne do naruszenia ustalonych w przepisach procedur działania. W sytuacji jedynie omyłki, wykładnia literalna nie ma pierwszeństwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna. Obejmuje zasadniczo trzy główne kwestie. Pierwsza to stwierdzenie naruszenia art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego. Druga to

pytanie, czy powinien mieć zastosowanie art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Trzecia dotyczy stosowania zasady proporcjonalności, zwłaszcza wobec tezy o braku winy a jedynie omyłki w przelaniu pieniędzy na rachunek Komitetu Wyborczego.

1. Kwestia pierwsza ma u podstaw niesporny stan faktyczny. W piśmie z 1 września 2016 r. (replike na odpowiedź Komisji) skarżący podał, że niniejsza sprawa nie dotyczy faktów, które są bezsporne. Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym i przed oceną zarzutów skargi Sąd Najwyższy nie pominął dowodów i faktów wskazanych w skardze. Kluczowe znaczenie w sprawie ma przepis art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego. Stanowi, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Słowo „wyłącznie” wymaga stwierdzenia, że wolą ustawodawcy jest kategoryczna norma, która nie pozwala, aby środki komitetu wyborczego pochodziły z innego źródła, w tym z rachunku bieżącego partii politycznej. Partie polityczne mają obowiązek utworzenia funduszu wyborczego, a niezależnie, odrębnego funduszu komitetu wyborczego na czas wyborów. Skarżąca przekazała 23 września 2015 r. z rachunku bieżącego partii na rachunek funduszu Komitetu Wyborczego kwotę 1.971.500 zł. Stanowi to naruszenie art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego. W takiej sytuacji Komisja nie może nie odrzucić sprawozdania finansowego, gdyż wymaga tego regulacja z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Przepis ten stanowi, że sprawozdanie odrzuca się w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. Oznacza to, że komitet wyborczy partii politycznej nie może wydać na wybory pieniędzy, które nie pochodziły z funduszu wyborczego tej partii (art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego). Sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego partii politycznej nie jest prawidłowe i podlega odrzuceniu, gdy podaje nieprawdę, że przychody komitetu pochodziły z funduszu wyborczego partii, choć komitet uzyskał niemałą kwotę z rachunku bieżącego partii i wydatkował ją na wybory. Nieprawidłowość sprawozdania finansowego i jego odrzucenie nie są zależne od przesłanki winy. Nie wystarcza też powołanie się na pomyłkę osoby odpowiedzialnej. W sprawie doszło do

zignorowania i zawinienia elementarnych błędów w pozyskiwaniu i finansowaniu kampanii wyborczej, które wymagały natychmiastowego lub niezwłocznego skorygowania (o czym niżej). Nie stanowi to „technicznego” błędu, który usprawiedliwiłaby przyjęcie oczywiście wadliwego sprawozdania finansowego.

2. Druga kwestia to twierdzenie, że Komisja powinna przyjąć sprawozdanie finansowe i wskazać na jego uchybienia, czyli zastosować przepis art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, a nie przepis art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Twierdzenie to nie jest uprawnione. Poszukiwana tolerancja nie jest możliwa, gdyż przepis art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego nie ma zastosowania w sprawie. Wynika to z następującej analizy.

a) Zgodnie z ustawą Kodeks wyborczy prócz alternatywy przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń albo odrzucenia sprawozdania w przypadku określonych naruszeń, sprawozdanie może być przyjęte ze wskazaniem na uchybienia (art. 144 § 1 Kodeksu wyborczego). Poprzednio treść art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego nie określała kiedy organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, przyjmuje sprawozdanie wskazując na jego uchybienia. *In extenso* przepis stanowił jedynie, że organ wyborczy „*przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia*”. Na mocy ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zmianę do art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którą organ wyborczy „*przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego*”. W wyliczeniu tym nie ma sytuacji z punktu 3 lit. c, czyli odrzucenia sprawozdania w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. Na użytek uzasadnienia można powtórzyć, że poprzednia treść przepisu art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego stanowiła, że organ wyborczy „*przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienie*”, czyli bez określenia przypadków takiej decyzji. Uzasadnione jest stwierdzenie, że wskazana ustawa zmieniająca z 11 lipca 2014 r. w żadnej mierze nie modyfikowała dotychczasowych sytuacji z punktów 1 i 3 art. 144 § 1 Kodeksu wyborczego, czyli

alternatywy przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń (sytuacja z pkt 1) albo odrzucenia sprawozdania w przypadku stwierdzenia określonych naruszeń (sytuacja z pkt 3, w tym lit. c). Zmiana objęła jedynie punkt 2 i tylko przez dodanie określonej treści, czyli po zwrocie „*przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia*” dodano zwrot „*w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego*”. Nowa (dodana) regulacja (zmiana art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego) nie zmieniła regulacji dotychczasowej o przyjęciu albo o odrzuceniu sprawozdania (art. 144 § 1 pkt 1 i 3 Kodeksu wyborczego). Zmiana dotyczyła tylko odrzucenia sprawozdania ze wskazaniem na uchybienia przez określenie tych uchybień.

b) Powstaje pytanie czy zmiana art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego eliminuje przypadek z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Odpowiedź jest negatywna, gdyż zmiana w ogóle nie odnosiła się do tej ostatniej regulacji. Uzasadnia to stwierdzenie, że przepis art. 144 § 1 pkt 3 lit. c zachowuje nadal swą odrębność, czyli tak jak poprzednio (przed zmianą) stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania. Nie można też przyznać, że ta sama sytuacja jest uregulowana w dwóch przepisach, skoro art. 144 § 1 pkt 2 nie wymienia naruszenia z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c. Sytuacja, w której dany przypadek podlega pod dwie regulacje, jest wyjątkiem i wówczas ustawodawca wyraźnie taki wyjątek określa przez jednoznaczny zapis. Taki jest właśnie sens regulacji z art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, który wymienia, jakie to naruszenia z art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego mogą być podstawą przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem na uchybienie, a nie odrzucenia sprawozdania, oczywiście z zastrzeżeniem, że środki wydatkowane z naruszeniem przepisów nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego. Zachodzi zatem zasadnicza różnica w przedmiocie decyzji wydawanych na podstawie punktów 2 i 3 art. 144 § 1 Kodeksu wyborczego. Tylko niektóre, czyli wyraźnie wymienione w pkt 2 sytuacje z pkt 3, chronią przed odrzuceniem sprawozdania. W wyliczeniu w pkt 2 nie ma sytuacji z pkt 3 lit. c.

c) Zwrot „w szczególności” zawarty w art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego nie zmienia powyższej wykładni, gdyż nie pozwala przyjąć, że zastępuje lub uzupełnia wyliczenie zawarte w pkt 2 właśnie o sytuację z pkt 3. Skoro użyto wyliczenia i wskazano wyraźnie na „pkt 3 lit. a, d i e”, to nie można twierdzić, że jednocześnie w tym samym przepisie użyto innej techniki prawodawczej i w zwrocie „w szczególności” zakodowano także sytuację z punktu 3 lit. c. Wrócić należy do zmiany wynikającej z ustawy z 11 lipca 2014 r. i jeszcze raz należy podkreślić, że zwrot „w szczególności” uzupełnił ogólną formułę o „przyjęciu sprawozdania ze wskazaniem na uchybienia” właśnie przez konkretne wyliczenie tych przypadków. Nie są to wszystkie sytuacje z pkt 3, lecz tylko część wyraźnie wskazana (pkt 3 lit. a, d i e). Taka sekwencja zmiany regulacji i treść przepisów nie uprawnia do stwierdzenia, że art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego obejmuje przypadek z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego, czyli przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy. Zwrot „w szczególności” jest otwarty, jednak w odniesieniu do sytuacji z pkt 3 obejmuje jedynie przypadki wymienione w nim pod lit. a, d i e.

3. Kwestia trzecia to poszukiwanie ochrony przez odwołanie się do zasady proporcjonalności, które nie jest zasadne z następujących przyczyn.

a) Skarżący nie zarzuca niekonstytucyjności regulacji prawnej leżącej u podstaw uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Domaga się natomiast ochrony w indywidulanej sprawie, odwołując się do zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Sprawowanie rządów w państwie przez partie (koalicje) wybrane w kolejnych wyborach uprawnia tezę, że ustawodawca za potrzebną uznaje regulację dotyczącą kontroli sprawozdań finansowych komitetów wyborczych tych partii, w konsekwencji również sankcji za naruszenie obowiązujących przepisów. Walorem regulacji jest przede wszystkim to, że jest prosta i jednakowa dla wszystkich. Nie jest też niejasna literalnie, zwłaszcza gdy uwzględni się wyjaśnienia przepisów przedstawiane przez Komisję a także wykładnię sądową (orzecznictwo). W tej sprawie znaczenie ma reguła podstawowa, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii. Natomiast w aspekcie sankcji, to regulacja uległa zmianie i utraciła swój pierwotny rygor. Już wcześniej ustawodawca odstąpił od całkowitej utraty subwencji

i dotacji za naruszenie przepisów. Obecnie partie zachowują takie źródło finansowania, nawet gdy ich sprawozdanie zostanie odrzucone, choć wówczas finansowanie jest mniejsze. W razie odrzucenia sprawozdania finansowego dotacja i subwencja pomniejszone zostają o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego, z tym że pomniejszenie nie może przekraczać 75% wysokości dotacji i subwencji (art. 148 Kodeksu wyborczego a poprzednio art. 126 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu). Innymi słowy, ustawodawca sam wprowadził określoną proporcję w nakładanej sankcji i zapewnił tym określoną (gwarancyjną) ochronę dalszego finansowania mimo naruszenia przepisów. Po wtóre, istnieje ustawowa tolerancja dla niektórych przekroczeń, gdyż prócz alternatywy przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń albo odrzucenia sprawozdania w przypadku określonych naruszeń, sprawozdanie może być przyjęte ze wskazaniem na uchybienia (art. 144 § 1 pkt 2 Kodeks wyborczy).

b) Test proporcjonalności sprawdza się pozytywnie w analizowanym przypadku (art. 2 i art. 11 Konstytucji RP). Adresatem regulacji – art. 132 § 1 w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego - nie jest obywatel, lecz partia polityczna i jej komitet wyborczy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jak wskazano wyżej, nawet w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego następuje tylko pomniejszenie subwencji i dotacji proporcjonalnie do środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, przy czym nie powoduje to całkowitej utraty subwencji lub dotacji (najwyżej 75%). Ustawa rozróżnia też 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. Regulacja porządku finansowego i zapewnienie jawności wydatkowania środków w wyborach oparte są na ustawowych regułach przyjmowania, wydatkowania i kontroli środków. Wymaga się tylko znajomości regulacji i zwykłej jej realizacji. Nie można wykluczyć pomyłki, jednak wówczas zachowanie powinno być adekwatne. Przede wszystkim racjonalne i roztropne, czyli nie większe niż zwykła staranność. Nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności w indywidualnej sprawie

skarżącego. Kwestia, czy doszło do pomyłki, czy do innego działania, którego nie można tłumaczyć nieznajomością prawa, nie musi być kategorycznie irrelevantna. Na tle art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego naruszenia nie rozpatruje się w kategoriach winy, niemniej ocena ta nie musi być wyłączona (obojętna) w aspekcie poszukiwania szczególnej podstawy uwolnienia od sankcji. W przypadku omyłki, środki od razu powinny być wydzielone przez osobę odpowiedzialną (pełnomocnika finansowego) a nie wydatkowane na wybory. Gdyby „pomyłce” nadać znaczenie, które proponuje skarżący, to regulacja ustawy byłaby bezprzedmiotowa. W piątek przed wyborami przelano na rachunek Komitetu Wyborczego partii dwie duże kwoty, jedną z rachunku Funduszu Wyborczego partii a drugą z rachunku bieżącego partii. Sytuacja nie była tuzinkowa. Łatwo było zauważalne, że wpłata jest nieprawidłowa, bo nie pochodzi z rachunku funduszu wyborczego. Tym bardziej, że zachodziła rozbieżność między numerem rachunku i adresatem przelewu. Od razu powinno być to naprawione. Osoba odpowiedzialna jeśli tego nie zauważyła, to był to brak staranności, a jeśli zauważyła, to również zawiniła, bo nie zachowała się odpowiednio. Zgodnie z art. 134 § 6 Kodeksu wyborczego umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego musi zawierać zastrzeżenie o wymaganym w Kodeksie wyborczym sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy. Zaniechanie takiego zastrzeżenia stanowi wykroczenie (art. 505 § 2 Kodeksu wyborczego). Przelewy na rachunek komitetu wyborczego mogą pochodzić wyłącznie z rachunku funduszu wyborczego partii.

c) Celem ustalonej procedury przelewania środków pieniężnych jest to, że wszelkie nieprawidłowości powinny być w tym systemie od razu widoczne, czyli bez konieczności śledzenia *ex post* ich pochodzenia. Środki zaksięgowane na rachunku bankowym nie pochodziły wyłącznie z Funduszu Wyborczego, a tylko takie środki mogły być wydatkowane przez Komitet Wyborczy. Podobny jest też sam sens sprawozdania finansowego składanego po wyborach, bowiem zakłada się w nim, że punktem wyjścia algorytmu tego sprawozdania jest pochodzenie środków komitetu wyborczego z funduszu wyborczego. Inaczej w wyborach mogłyby być wydatkowane środki, których wcześniej nie przekazano na fundusz wyborczy

(art. 142 Kodeksu wyborczego). Nieprawidłowość występuje wtedy, gdy określona wartość (kwota) jest wskazana w sprawozdaniu finansowym jako pochodząca z funduszu wyborczego choć faktycznie z niego nie pochodziła. Fundusz komitetu wyborczego jest zakładany tylko na czas wyborów, w odróżnieniu od funduszu wyborczego partii.

d) Zarzut braku wykładni systemowej czy funkcjonalnej nie jest zasadny. To, że partia polityczna może zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe (art. 27 ust. 7 ustawy o partiach politycznych), nie oznacza, że później środki te (kredytowe) mogą być wydatkowane na wybory komitetu wyborczego bez pośrednictwa rachunku funduszu wyborczego. Punktem ciężkości jest wydatkowanie środków na wybory z naruszeniem regulacji, a nie to, że pominięcie jednego „ogniwa” (rachunku funduszu wyborczego) nie zmienia przejrzystości finansowania legalnymi środkami (art. 36 ustawy o partiach politycznych). Kredyt bankowy na wybory może uzyskać komitet wyborczy wyborców, natomiast komitet wyborczy partii nie może zaciągnąć takiego kredytu (art. 132 Kodeksu wyborczego). Dostrzeżenie tych przepływów nie jest możliwe, gdy poprzestaje się tylko na treści sprawozdania finansowego, które podawało, że sporna kwota pochodziła z funduszu wyborczego. Rację ma Komisja, że zasadne jest oparcie się na wykładni literalnej, wynikającej wprost z treści stosowanych przepisów, gdyż tylko taka wykładnia pozwala na uniknięcie ewentualnych zarzutów o nierówne traktowanie podmiotów w takich samych stanach faktycznych i prawnych oraz kierowanie się w procesie oceny sprawozdań finansowych stronnictwością czy wręcz sympatiami politycznymi.

e) Chodzi więc o realne wypełnienie obowiązku z art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, który skarżący niezasadnie wyłącza, wprowadzając normę, że środki mogą pochodzić z rachunku partii. Stałoby to w sprzeczności z jednoznaczną regulacją ustawy – art. 132 § 1 i art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Choć środki funduszu wyborczego mogą pochodzić z wpłaty własnej partii, to rozdzielenie ich ma znaczenie i ustawodawca wyraźnie to uczynił, łącząc z określoną sytuacją sankcję w przypadku naruszenia tej odrębności. W regulacji tej materii nie ma instytucji czynnego żalu i naprawy uchybienia *ex post*. Jeżeli środki komitetu wyborczego mogą pochodzić tylko (wyłącznie) z funduszu wyborczego partii, to inne środki (nawet partii politycznej z jej rachunku bieżącego) nie mogą

być wydatkowane bezpośrednio na wybory (bez wpływu na rachunek funduszu wyborczego). Temporalnie granicę naprawy nieprawidłowości w sytuacji skarżącego stanowiły wybory. Takie też stanowisko zdaje się akceptować Komisja. W sprawie nie decydują więc tylko względy formalne. Komitet wydatkował na wybory środki otrzymane z innego źródła niż Fundusz Wyborczy partii. Po wyborach niemożliwy był zwrot na fundusz wyborczy, bo środki pierwotnie nie były na rachunku funduszu wyborczego. Nawet gdyby to uczyniono, to byłaby to kolejna nieprawidłowość, gdyż środki nie pochodziły z funduszu wyborczego.

4. Istota normy prawnej, która ma zastosowanie w sprawie, osadzona jest w jednakowej i wspólnej regulacji, właściwej dla sfery publicznej (państwowej). Wywołana została wątpliwość czy należy stosować zasadę proporcjonalności, dlatego że partia dużo traci. Odpowiedź jest negatywna. Walor regulacji wyraża się w jednakowym traktowaniu adresatów (art. 32 Konstytucji RP). Natomiast oparcie się na zwrotach niedookreślonych, właściwych dla testu proporcjonalności, może „rozsadzić” spójną regulację. Jednolitość i stabilność orzecznictwa jest w państwie prawa wartością konstytucyjną (art. 1 pkt 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym w związku z art. 2 i art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Zasada ta odnosi się odpowiednio do stosowania prawa przez Komisję. Wolność tworzenia partii nie jest ograniczona. Nie zostało również naruszone prawo do udziału Komitetu Wyborczego partii w wyborach. Czym innym jest przestrzeganie wspólnych reguł w sferze publicznej (państwowej). Partia jest podmiotem politycznym mającym na celu wywieranie wpływu na władzę. Elementem i podstawą porządku prawnego jest określony system wyborczy oraz finansowanie udziału w wyborach. Regulacja ma więc charakter publicznoprawny i dlatego ważna jest jednolita wykładnia oraz stosowanie prawa do podobnych lub takich samych przypadków. Niebezpieczeństwo niejednolitości jest możliwe, choćby ze względu na orzekanie przez różne składy sędziów w oparciu o wykładnię zwrotów niedookreślonych klauzul generalnych i ważenie różnych interesów odnoszonych do różnorodnych stanów faktycznych. Ustępstwo na rzecz wykładni celowościowej może znieść (wyłączyć) funkcję jednolitej regulacji w indywidualnym przypadku i doprowadzić do nierównego traktowania podmiotów (partii) politycznych. Zapis (treść) regulacji z art. 132 § 1 w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego 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 znaczenie prawa dla wszystkich, a to zapewnia literalna wykładnia. Jest to zgodne z przyjętą metodą regulacji, czyli opartą na szczegółowym uregulowaniu w ustawie sposobu postępowania. Odnosi się to do przedmiotu tej sprawy (sporu). Taka wykładnia zasadnie jest przyjmowana i stosowana przez Komisję na tle dotychczasowej i aktualnej kontroli sprawozdań finansowych.

5. Przyjęty w sprawie schemat postępowania jest zgodny z dotychczasowym orzecznictwem. Utrwalono już, że brak jest w ustawie podstaw do miarkowania czy zmiany sankcji według uniwersalnych przesłanek odpowiedzialności (np. winy), gdyż określony ustawą skutek wynika z samej bezprawności, czyli z naruszenia obowiązku określonego w ustawie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 października 2007 r., III SW 7/07; odnośnie do zakazu pozyskania środków z innego źródła zob. także postanowienia z 18 maja 2005 r., III SW 5/05 i z 1 marca 2009 r., III SW 1/09). W sprawie nie chodzi o odpowiedzialność w płaszczyźnie cywilnoprawnej, lecz o sankcję wynikającą z prawa publicznego. Partie polityczne, ze względu na ich pozycję w systemie ustrojowym państwa, muszą liczyć się na gruncie prawa publicznego (wyborczego) z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 2010 r., Ts 256/09 i z 15 września 2011 r., Ts 25/09). Przepisy, które regulują sposób korzystania przez partie polityczne z środków budżetowych, sposoby pozyskiwania, gromadzenia i wydatkowania środków finansowych oraz problem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, mają na celu zapewnienie jawności finansowania partii politycznych, zabezpieczenie równoprawnej konkurencji partii politycznych rywalizujących ze sobą w wyborach oraz zagwarantowanie, że pozyskiwane środki finansowe będą służyły rzeczywiście realizacji funkcji wyborczej partii, wynikającej z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, a – w rezultacie wyborów – również realizację przez partię funkcji rządzenia, przez udział jej reprezentantów w strukturze władzy ustawodawczej, a niekiedy również we

władzy wykonawczej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r., K 14/12).

Podsumowując, regulacja jest wspólna dla wszystkich podmiotów. W sprawie nie można stwierdzić przypadku mniejszej wagi, gdyż nie ma on oparcia w ustawie. Byłby też sprzeczny z przedstawionym wynikiem analizy relacji regulacji z art. 144 § 1 pkt 2 i z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Skarżący nie twierdzi, że regulacja jest niekonstytucyjna, choć uważa, iż w jego indywidulanej sprawie podstawą rozstrzygnięcia powinna być zasada proporcjonalności. Rzecz jednak w tym, że Komisja nie podejmowała uchwały przez pryzmat zasady proporcjonalności, tylko ze względu na naruszenie konkretnej regulacji. Sprawa sankcji nie jest też przedmiotem uchwały. Komisja nie podjęła w tej materii (sankcji) żadnej decyzji (pozytywnej ani negatywnej). Ocena regulacji przez pryzmat zasady proporcjonalności w aspekcie przepisów, które dotyczą sankcji, mogłaby wykraczać więc poza przedmiot uchwały Komisji. Ponadto zasada proporcjonalności w ujęciu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się do ochrony prawnej wolności człowieka, nie obejmuje zakresem podmiotowym partii politycznej (art. 31 ust. 1 i 2). Nawet gdyby próbować odstąpić od tego reżimu i odwoływać się do zasad sprawiedliwości, równości i proporcjonalności na podstawie art. 2 Konstytucji RP, to może być wysoce wątpliwe czy podstawą rozstrzygnięcia powinien być bezpośrednio określony przepis Konstytucji, skoro mamy w tej materii właściwą regulację ustawy zwykłej. Jednak nawet wówczas przyjęta wyżej ocena nie uległaby zmianie. W systemie prawnym rola partii politycznej jest odrębna (art. 11 Konstytucji RP), co tłumaczy określone rozwiązania prawne w ustawie zwykłej. Jak wskazano, regulacja ma już swoje miejsce w systemie prawa polskiego. Ustawodawca złagodził też pierwotny reżim sankcji i mimo zmiany partii (koalicji) rządzących utrzymanie regulacji uważa się za uzasadnione i potrzebne. Sankcja utraty subwencji i dotacji jest też proporcjonalna do stopnia naruszenia przepisów. Pomniejszenie nie może przekroczyć 75%. Odejście od tych zasad nie jest możliwe w sprawie skarżącego, gdyż w okolicznościach sprawy uzasadnione jest stwierdzenie, że nie było błędu „technicznego”, lecz zachowanie osoby odpowiedzialnej cechowała niestaranność i zawinienie elementarnych błędów, które

wymagały natychmiastowego lub niezwłocznego skorygowania. Zaniechano tego i doszło do wydatkowania środków niezgodnie z prawem.

Ujmując syntetycznie, w sprawie uprawnione są następujące tezy.

1. Sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego partii politycznej nie jest prawidłowe i podlega odrzuceniu gdy podaje nieprawdę, że przychody komitetu pochodziły z funduszu wyborczego partii, choć komitet uzyskał niemałą kwotę z rachunku bieżącego partii i wydatkował ją na wybory.

2. Komitet wyborczy partii politycznej nie może wydać na wybory pieniędzy, które nie pochodziły z funduszu wyborczego tej partii (art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego).

3. Art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, pozwalający na przyjęcie sprawozdania finansowego ze wskazaniem na uchybienia, nie obejmuje przypadku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c, czyli przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż fundusz wyborczy.

4. Zapis (treść) regulacji z art. 132 § 1 w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego 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.

5. Ignorancja i zawinione przez osobę odpowiedzialną (pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego) elementarne błędy w pozyskiwaniu i finansowaniu kampanii wyborczej, które wymagały natychmiastowego lub niezwłocznego skorygowania, nie stanowią „technicznego” błędu, który usprawiedliwiałby przyjęcie oczywiście wadliwego sprawozdania finansowego.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji.