

POSTANOWIENIE

Dnia 18 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)
SSN Bogusław Cudowski
SSN Jolanta Frańczak
SSN Beata Gudowska
SSN Jerzy Kuźniar
SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego „[...]”
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 sierpnia 2016 r. w
przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 października 2016 r.,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 22 sierpnia 2016 r., na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.), odrzuciła sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego „[...]” z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r.

Komitet Wyborczy „[...]” przedłożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie finansowe w dniu 25 stycznia 2016 r., czyli z zachowaniem terminu określonego w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego.

W wyniku badania sprawozdania finansowego, dołączonych do niego dokumentów oraz po zapoznaniu się z opinią i raportem biegłego rewidenta badającego sprawozdanie, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że Komitet Wyborczy „[...]” w okresie sprawozdawczym nie prowadził gospodarki finansowej, nie otworzył rachunku bankowego, nie pozyskiwał ani nie wydatkował żadnych środków pieniężnych. We wszystkich pozycjach sprawozdania zarówno po stronie przychodów, jak i wydatków wykazano „0”. W sprawozdaniu Komitet wykazał, że nie poniósł kosztów wynajmu powierzchni biurowej, kosztów energii elektrycznej ani kosztów telekomunikacyjnych. Z wyjaśnień pełnomocnika finansowego Komitetu wynika, że Komitet nie korzystał z tego rodzaju świadczeń. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień, Komitet w okresie sprawozdawczym korzystał nieodpłatnie z lokalu partii „[...]”.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Komitetu o wyjaśnienie, kto i w jakiej wysokości ponosił koszty związane z kampanią wyborczą prowadzoną poprzez akcje „[x] do Senatu”, koszty wytworzenia spotów wyborczych kandydatów do Senatu, utworzenia baneru internetowego przedstawiającego kandydatów do Senatu oraz prowadzenia na stronie internetowej [www.\[...\].org.pl](http://www.[...].org.pl) podstrony informującej o kandydatach do Senatu.

W udzielonych wyjaśnieniach pełnomocnik finansowy Komitetu oświadczył, iż kampania „[x] do Senatu” jest akcją ogólnie propagandową partii politycznej i rozpoczęła się na długo przed ogłoszeniem wyborów.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej twierdzenie to nie znajduje potwierdzenia w zebranych materiale, gdyż zawiadomienie o utworzeniu Komitetu zostało dokonane w dniu 24 lipca 2015 r., a przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą w dniu 27 lipca 2015 r., zaś informacja dotycząca kampanii „[x] do Senatu” pojawia się na stronie internetowej (...) w dniu 5 sierpnia 2015 r., to jest w trakcie trwania kampanii wyborczej.

W odpowiedzi na kolejne pytanie, z jakich środków zostały pokryte koszty utworzenia 6 spotów wyborczych promujących kandydatów Komitetu do Senatu, pełnomocnik finansowy oświadczył, iż zostały one wykonane bezpłatnie przez członków partii, jednocześnie wskazując, iż nie były one materiałem agitacyjnym „a jedynie materiałem informacyjnym o kandydatach partii” i rozpowszechnianie ich

nie pociągało za sobą żadnych kosztów, gdyż informacja ta została zamieszczona na własnym serwisie internetowym partii oraz przypisanym partii politycznej darmowym kanale serwisu Y. Jednocześnie pełnomocnik finansowy Komitetu przedłożył oświadczenie, iż Komitet nie korzystał ze świadczeń nieodpłatnych od osób fizycznych.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej przyjęcie przez Komitet od autorów spotów wyborczych (które stanowiły agitację wyborczą w rozumieniu art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego) korzyści majątkowej w postaci nieodpłatnego stworzenia tych spotów oraz przyjęcie od partii politycznej „[...]” nieodpłatnej usługi polegającej na umieszczeniu ich na stronie internetowej Partii stanowiło przyjęcie korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, co stanowi naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. W rezultacie według art. 144 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego wskazane uchybienie stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego.

Mając na uwadze, że przyjęta korzyść nie została przez Komitet wyceniona, Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie dokumentów przedstawionych przez inne Komitety wyborcze biorące udział w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., dotyczących kosztów wykonania spotu, przyjęła, iż otrzymana przez Komitet korzyść ma wartość nie mniejszą niż 500,00 zł.

W odpowiedzi na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej pełnomocnik finansowy Komitetu oświadczył również, iż baner z hasłem wyborczym Komitetu oraz zdjęciami i nazwiskami kandydatów na senatorów został stworzony przez członków partii w ramach jej działalności statutowej i nie generowało to żadnych kosztów.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej otrzymanie przez Komitet korzyści majątkowej w postaci nieodpłatnego stworzenia baneru stanowiło przyjęcie korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, co stanowi naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. W związku z niewycenieniem przez Komitet przyjętej korzyści majątkowej, Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie dokumentów przedstawionych przez inne Komitety wyborcze biorące udział w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,

przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., a dotyczących kosztów wykonania baneru, przyjęła, iż otrzymana przez Komitet korzyść ma wartość nie mniejszą niż 100 zł. Także w tym wypadku Państwowa Komisja Wyborcza mając na uwadze art. 144 § 1 punkt 3 Kodeksu wyborczego wskazane uchybienie potraktowała jako wypełnienie przesłanki uzasadniającej odrzucenie sprawozdania finansowego.

Skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej wniósł pełnomocnik Komitetu Wyborczego „[...]”. Zaskarżając rozstrzygnięcie w całości zarzucił uchwałę:

- obrazę prawa materialnego, polegającą na uznaniu, że udział partii politycznej w wyborach nie jest udziałem w życiu publicznym partii (art. 1 ustawy o partiach politycznych), a działalność członków partii politycznej w ramach ustawowo określonej „działalności społecznej” (art. 3 ustawy o partiach politycznych) jest działalnością usługową.

- obrazę prawa materialnego poprzez uznanie, iż materiał informacyjny/prasowy jest materiałem wyborczym, pomimo iż nie wyczerpuje znamion określonych w art. 109 § 1-2 Kodeksu Wyborczego.

- obrazę prawa materialnego, tj art. 4 ustawy o partiach politycznych, który nakazuje równe traktowanie partii politycznych przez organy władzy publicznej (w tym Państwową Komisję Wyborczą), polegającą na uznaniu, że skarżący musi w - przeciwieństwie do innych podmiotów objętych kontrolą - wyceniać korzystanie z bezpłatnych platform internetowych oraz dzielności swoich członków.

- błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na uznaniu, że partia polityczna [x] jest właścicielem bezpłatnej platformy internetowej [www.\[...\].org.pl](http://www.[...].org.pl) i że Komitet Wyborczy „[...]” powołał odrębną stronę internetową, pomimo tego, że strony takiej nie powołał,

- błąd w ustaleniach faktycznych, polegających na uznaniu, że materiały informacyjno-medialne o wyborach, zamieszczane na bezpłatnej platformie [www.\[...\].pl](http://www.[...].pl) były autorstwa Komitetu Wyborczego „[...]”, pomimo złożonych w tej sprawie wyjaśnień.

Kierując się zgłoszonymi zarzutami Pełnomocnik Komitetu Wyborczego domagał się uwzględnienia skargi.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie może zostać merytorycznie rozpoznana.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej została doręczona Komitetowi Wyborczemu „[...]” w dniu 25 sierpnia 2016 r. (co znajduje odzwierciedlenie w pisemnym potwierdzeniu odbioru). Skargę sporządzono w dniu 8 września 2016 r., w tym samym dniu wysłano ją pocztą, a do Sądu Najwyższego dotarła w dniu 9 września 2016 r. (piętnastego dnia od doręczenia uchwały).

W art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego przewidziano, że skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania można wnieść do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Trzeba przy tym uwzględnić art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku. Stosownie do § 2 tego artykułu - jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Natomiast § 3 tego artykułu stanowi, że jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów.

W ocenie Sądu Najwyższego z przepisów tych jednoznacznie wynika, że czternastodniowy termin do złożenia skargi, o którym stanowi art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego, jest zachowany tylko wówczas, gdy skarga na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej została fizycznie wniesiona (złożona) przez pełnomocnika finansowego do Sądu Najwyższego w okresie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, bądź w tym terminie dotarła do Sądu Najwyższego skarga wniesiona w drodze pocztowej.

Kodeks wyborczy zawiera odmienną regułę zachowania terminu do dokonania określonej czynności przewidzianej prawem w porównaniu do procedury cywilnej lub administracyjnej. Przepis art. 165 § 2 k.p.c. (w aktualnym brzmieniu) stanowi bowiem, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Podobnie ujmuje to art. 57 § 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecny jednolity tekst.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23): termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zdaniem Sądu Najwyższego ustawodawca w Kodeksie wyborczym w sposób celowy unormował omawianą kwestię w sposób odmienny od powszechnie przyjętej z uwagi na szczególną materię, którą reguluje Kodeks wyborczy oraz w celu zmotywowania uczestników postępowań wyborczych do rozważnego i sprawnego działania.

Również w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., w sprawie Ts 194/12 (OTK-B 2013 nr 4, poz. 407) stwierdzono, że przepis art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego - umieszczony w pierwszej części kodeksu wyborczego - pełni rolę ogólnej dyrektywy do sposobu liczenia wszelkich terminów związanych z wnoszeniem dokumentów do organów administracji wyborczej oraz do sądów orzekających w trybie wyborczym. Z tego powodu w przepisie tym stanowi się o „skardze, odwołaniu lub innym dokumencie” oraz o „sądzie” i „organie wyborczym”. Przy ocenie zarzutu niekonstytucyjności zwrotu „dzień złożenia (...) odwołania”, należy uwzględnić to, że ustawodawca *expressis verbis* doprecyzowuje, iż wniesienie dokumentu do sądu oznacza dzień „złożenia (...)”

w sądzie”. Takie sformułowanie przepisu nie może budzić wątpliwości co do intencji ustawodawcy i jest regulacją odrębną (a przy tym ma charakter *lex specialis*) od unormowania doręczeń przewidzianego w przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego. Nadto wymóg złożenia dokumentu w sądzie wynika z reżimu postępowań wszczynanych w trybie wyborczym, które - jako prowadzone co do zasady w toku kampanii wyborczej - wymagają przyspieszonego procedowania.

Przedstawiona interpretacja została zaakceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie III SW 27/11, OSNP 2012 nr 11-12, poz. 157, wskazano, że art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego przewidywał regułę postępowania. Odstępstwa od tej zasady zostały ściśle wymienione w Kodeksie wyborczym, który w takich przypadkach wyraźnie zastrzega, iż nadanie w określonym terminie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do adresata (por. art. 241 § 1 oraz art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego). Jeżeli przepis Kodeksu wyborczego takiego zastrzeżenia nie zawiera, musi to prowadzić do wniosku, że dla zachowania terminu, konieczne jest, aby dotarł on (fizycznie) do organu wyborczego w ustawowym terminie.

Również w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2016 r. sygnatura akt III SW 2/16, i z dnia 14 czerwca 2016 r., III SW 6/16 (oba nie publikowane), uznano, że decydujące znaczenie ma fizyczne wniesienie skargi w terminie do Sądu Najwyższego, a nie - nadanie skargi w polskiej placówce pocztowej. Niezachowanie tak pojętego obowiązku, powoduje odrzucenie skargi, jako wniesionej po terminie.

W ocenie Sądu Najwyższego, termin na złożenie analizowanej skargi w Sądzie Najwyższym, określony w art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z art. 9 § 2 tego kodeksu, minął czternastego dnia od otrzymania postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej - to jest w dniu 8 września 2016 r. Oznacza to, że skarga Komitetu Wyborczego „[...]”, która dotarła do Sądu Najwyższego w dniu 9 września 2016 r., została złożona po terminie. Dlatego orzeczono jak w sentencji.

