

## POSTANOWIENIE

Dnia 5 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Stronnictwa [...] na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 listopada 2014 r.,

**oddala skargę.**

### UZASADNIENIE

Dnia 25 sierpnia 2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwa [...] z wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych 8 września 2013 r., w okręgu wyborczym nr 55.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy postanowiła odrzucić sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Stronnictwa [...] o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach

bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 8 września 2013 r., w okręgu wyborczym nr 55, z powodu naruszenia art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego.

W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że Komitet Wyborczy Stronnictwa przedłożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie finansowe 2 grudnia 2013 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego. Do sprawozdania dołączono opinię i raport biegłego rewidenta wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz. U. Nr 198, poz. 1173). Żaden z uprawnionych podmiotów wymienionych w art. 144 § 7 Kodeksu wyborczego nie zgłosił Państwowej Komisji Wyborczej zastrzeżeń do sprawozdania finansowego. Komitet Wyborczy Stronnictwa [...] nie zarejestrował kandydata w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych 8 września 2013 r., w okręgu wyborczym nr 55. We wszystkich pozycjach sprawozdania wykazane zostało "0" (zero). Jak wynika z oświadczenia pełnomocnika finansowego Komitetu wszelkie czynności wyborcze na rzecz Komitetu były wykonywane społecznie „nieodpłatnie”. W związku z tym Komitet nie uzyskał żadnych przychodów, nie poniósł żadnych wydatków ani nie miał żadnych zobowiązań finansowych. Jak wynika z treści sprawozdania na potrzeby prowadzonej gospodarki finansowej Komitet Wyborczy otworzył rachunek bankowy nr [...]. Do sprawozdania nie została dołączona umowa tego rachunku a także jego historia. Dokumenty te zostały uzupełnione dopiero w trybie art. 144 § 3 Kodeksu Wyborczego, tj. na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej. Jak wynika z oświadczenia pełnomocnika finansowego Komitetu nie były ponoszone przez Komitet żadne koszty związane z otwarciem, prowadzeniem i zamknięciem tego rachunku bankowego.

Komitet Wyborczy posiadał swoją stronę internetową [...] Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 144 § 3 Kodeksu Wyborczego wystąpiła do Pełnomocnika finansowego Komitetu o informację, jakie były koszty związane z prowadzeniem tej strony internetowej i przez kogo zostały one poniesione. W

udzielonej odpowiedzi pełnomocnik finansowy Komitetu wskazał, że powyższa strona internetowa została Komitetowi udostępniona nieodpłatnie, a Komitet z tego tytułu nie ponosił żadnych kosztów finansowych. W związku z tym, że domena, w której została utworzona podstrona Komitetu należała do partii politycznej Stronnictwo [...], Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że na rzecz Komitetu została przekazana wartość niepieniężna w postaci nieodpłatnego udostępnienia strony internetowej partii Stronnictwo [...] na potrzeby kampanii wyborczej Komitetu.

Stanowi to naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu Wyborczego, zgodnie z którym Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych innych niż polegające na nieodpłatnym rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Wartość pozyskanych przez Komitet wartości niepieniężnych została przez Państwową Komisję Wyborczą ustalona na podstawie cennika zawartego w „Ofercie [...]” firmy [...], z której usług korzysta Stronnictwo /.../, w wysokości nie niższej niż 16,20 zł, jako 50% kosztów prowadzenia strony internetowej tej Partii (przy założeniu opłacania przez Partię najniższej stawki abonamentu internetowego) przez okres 4 miesięcy liczonych od 22 sierpnia 2014 r. tj. od dnia powiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu strony internetowej Komitetu do 17 grudnia 2014 r. tj. do dnia podania sprawozdania finansowego Komitetu przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości.

Stosownie do treści art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. Przepis art. 144 § 1 pkt 3 lit. e ma charakter kategoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, w tym także co do tego, czy naruszenie przepisu nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamomości przepisów Kodeksu Wyborczego, lub co do tego, jakiej kwoty dotyczyło naruszenie (postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 1/02).

Pełnomocnik wyborczy Komitetu zawiadomił Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu strony internetowej Komitetu 22 sierpnia 2013 r., tj. po upływie ustawowego terminu. Zgodnie z art. 102 § 1 Kodeksu wyborczego, zawiadomienie

o utworzeniu strony internetowej powinno być złożone w terminie 7 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Termin ten dla Komitetu Wyborczego Stronnictwa [...] upłynął 29 lipca 2013 r.

Zgodnie z art. 149 § 1 Kodeksu wyborczego korzyści majątkowe przyjęte przez Komitet z naruszeniem przepisów Kodeksu podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. W związku z tym, że korzyści te miały charakter niepieniężny, przepadkowi podlega ich równowartość w kwocie co najmniej 16,20 zł. Komitet może dobrowolnie wpłacić równowartość tych środków na konto urzędu skarbowego właściwego dla siedziby Komitetu w terminie 14 dni od dnia doręczenia Komitetowi postanowienia o odrzuceniu jego sprawozdania finansowego.

Na powyższą uchwałę skargę złożył Komitet Wyborczy Stronnictwa [...], w której wniesiono o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, przyjęcie sprawozdania finansowego przedłożonego w 2 grudnia 2013 r. i zatwierdzonego opinią i raportem biegłego rewidenta powołanego przez PKW.

W uzasadnieniu skargi podniesiono przede wszystkim, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały błędnie ustalono stan faktyczny, stwierdzając, że na rzecz Komitetu została przekazana wartość niepieniężna w postaci nieodpłatnego udostępnienia strony internetowej partii Stronnictwo [...] na potrzeby kampanii wyborczej Komitetu. Komitet w wyborach uzupełniających do Senatu RP w okręgu 55 nie prowadził żadnej kampanii wyborczej, ponieważ nie zgłosił żadnego kandydata do wyborów. Ponadto, na rzecz Komitetu nie została przekazana żadna wartość niepieniężna przez partię Stronnictwo [...], ponieważ partia ta do końca 2013 r. nie była właścicielem, dysponentem, bądź użytkownikiem strony internetowej [...].

Podkreślono też, że „wartość pozyskanych przez Komitet wartości niepieniężnych” została ustalona nieprawidłowo, ponieważ z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że Komitet korzystał ze strony internetowej „przez okres 4 miesięcy od 2 sierpnia 2014 r., tj. od dnia powiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu strony internetowej Komitetu do 17 grudnia 2014 r. tj. do dnia podania sprawozdania finansowego Komitetu przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości”, co nie dotyczy okresu sprawozdawczego

Komitetu do wyborów uzupełniających do Senatu RP, przeprowadzonych w okręgu 55.

Jednocześnie oświadczono, że z ostrożności procesowej, dokonano wpłaty 16,20 zł na rzecz Skarbu Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że jak słusznie podnosi Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie z 2 października 2014 r., w niniejszej sprawie nie ma znaczenia, kto faktycznie przekazał na rzecz skarżącej wartość niepieniężną w postaci nieodpłatnego udostępniania do korzystania swojej strony internetowej. W kontekście treści art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego jest to irrelewantne.

Zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego odrzuca sprawozdanie w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem przepisu art. 132 § 5.

Przepis art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego został zmieniony przez art. 1 pkt 33 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072) i wszedł w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw z dnia 11 sierpnia 2014 r.

Ta sama nowela wprowadziła zmiany w art. 132 Kodeksu wyborczego. Jego § 5 brzmi „Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne”.

W uzasadnieniu projektu ustawy (druk nr 1786, dostępny na stronie internetowej <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1786>) czytamy, że „dotychczas PKW odrzucała sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego, kiedy pozyskał, przyjął lub wydatkował środki finansowe z naruszeniem przepisów, niezależnie od wielkości kwoty tych środków. Proponuje się, by w pewnych

przypadkach PKW mogła przyjąć takie sprawozdanie z zastrzeżeniami, pod warunkiem jednak, że suma zakwestionowanych środków nie przekroczy 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego. Proponuje się też, by komitety mogły przyjmować korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym nie tylko w postaci nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne - tak jak dotychczas - lecz także w postaci pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne”.

Nowe przepisy są z jednej strony ułatwieniem dla komitetów wyborczych. Jednocześnie jednak nowa regulacja dodała przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego komitetów w razie przyjęcia korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym.

Co oczywiste, poprzednie regulacje np. ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2007.190.1360 j.t.) – ściślej art. 122, czy ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 j.t.) – w tym przypadku art. 84a – nie wskazywały naruszenia przez komitet wyborczy zakazu przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, co traktuje się obecnie jako okoliczność nakazująca odrzucenie sprawozdawania finansowego.

Jawność finansowania wyborów jest istotnym elementem demokratycznego porządku, służy także zapobieganiu procesom i zjawiskom korupcyjnym. „Niepraktyczność” przepisów regulujących finansowanie wyborów i trudności w ich przestrzeganiu nie mogą być dla komitetów wyborczych wytłumaczeniem. Brak winy w złamaniu prawa lub znikomy stopień jego naruszenia nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania. Sprawozdanie musi być odrzucone w razie stwierdzenia naruszeń (choćby jednego) prawa. W niniejszej sprawie wynika to jednoznacznie z treści art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 maja 2001 r., III SW 12/01, niepublikowane).

W postanowieniu Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02, OSNP 2003/4/81, stwierdzono, że stopień winy pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego nie ma znaczenia. Powoływanie się na nieświadomość

pełnomocnika co do naruszenia art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji, wynikającą z braku wiedzy na temat obowiązujących regulacji prawnych, nie może wpłynąć na ocenę, że doszło do naruszenia przez Komitet Wyborczy wskazanego przepisu Ordynacja. Brak winy pełnomocnika finansowego mógłby być rozważany w innym postępowaniu, prowadzonym na podstawie przepisów karnych (rozdział 35 Ordynacji wyborczej, art. 223 pkt 2). W razie naruszenia przez komitet wyborczy art. 110 ust. 4 pkt 1 Ordynacji wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza jest obowiązana do odrzucenia sprawozdania wyborczego niezależnie od przyczyn tego naruszenia. Pogląd ten jest aktualny na gruncie Kodeksu wyborczego i tym samym w niniejszej sprawie.

Odrzucenie sprawozdania finansowego wynikało z kategorycznego brzmienia przepisu, co wyklucza możliwość odstąpienia od niej z jakichkolwiek powodów. Przepisy Kodeksu wyborczego nie mają charakteru zaleceń, lecz bezwzględnie obowiązują. Są jednakowe dla wszystkich uczestników kampanii wyborczej i żaden komitet wyborczy nie może być zwolniony z obowiązku ich przestrzegania. Należy także podkreślić, że brak winy lub znikomy stopień zawinienia w naruszeniu prawa nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 80).

Komitet wyborczy powinien więc wykazać zobowiązania finansowe z tego tytułu w swoim sprawozdaniu finansowym. Należy w tym miejscu podkreślić, że przepisy kodeksu wyborczego powinny być wykładane ściśle. Przepisy dotyczące pozyskiwania środków nie różnicują skutków naruszenia od wartości przyjętych wartości niepieniężnych. Tak więc nawet jeżeli, jak w niniejszym przypadku, wartość środków niepieniężnych jest bardzo niewielka to przepisy ustawy nie pozostawiają Sądowi Najwyższemu żadnego marginesu swobody w ocenie, czy różnicowaniu skutków w zależności od umyślności naruszenia lub wysokości przyjętych wartości niepieniężnych. Sąd Najwyższy w razie stwierdzenia naruszenia przepisów kodeksu wyborczego, nawet jeżeli to naruszenie komitetu wyborczego jest stosunkowo znikome, nie ma możliwości uwzględnienia skargi na uchwałę PKW odrzucającą sprawozdanie finansowe o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych. Reasumując należy stwierdzić, że gdyby nawet

zgodzić się z zarzutami (argumentami) podniesionymi w skardze oraz uznać, że naruszenie przepisów kodeksu wyborczego było znikome, to pozostaje faktem naruszenie w postaci przyjęcia wartości niepieniężnej wbrew stanowczym przepisom ustawy.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.