

## POSTANOWIENIE

Dnia 11 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Mirosław Sadowski

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 11 grudnia 2024 r.,

**1. odrzuca wniosek o udzielenie zabezpieczenia;**

**2. uznaje skargę za zasadną.**

Joanna Lemańska

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Oktawian Nawrot

Grzegorz Pastuszko

Mirosław Sadowski

Krzysztof Wiak

## UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW” lub „Komisja”) uchwałą nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość (dalej: „Komitet”, „KW PiS” lub „skarżący”) z wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. a) i e) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408 z późn. zm., dalej: „k.wyb.”) postanowiła odrzucić sprawozdanie KW PiS o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem we wskazanych wyborach, z powodu naruszenia art. 132 § 5 oraz art. 135 § 1 w zw. z art. 199 § 1 i art. 259 § 1 k.wyb.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że skarżący przedłożył sprawozdanie finansowe PKW, do którego dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta, wybranego przez PKW, dotyczące sprawozdania finansowego Komitetu. W wyniku jego badania PKW stwierdziła, że skarżący w okresie sprawozdawczym pozyskał przychody w wysokości 38 781 152,00 zł.

Jak wynika z treści uchwały, Komisja zwróciła się do Komitetu z szeregiem pytań, także w tych sprawach, w których wątpliwości dotyczące jego gospodarki finansowej skierowały do niej różnego rodzaju podmioty w przesłanych dokumentach i zastrzeżeniach. Komisja zwróciła się także o odniesienie się Komitetu do określonych i ogólnodostępnych informacji medialnych. Dodatkowo, dnia 25 czerwca 2024 r. Komisja uzupełniła swoje pytania o sprawę możliwości finansowania kampanii jednego z kandydatów Komitetu ze środków nie pochodzących od Komitetu, co do której to kwestii do PKW wpłynęły kolejne informacje. W odpowiedzi Pełnomocnik Finansowy Komitetu wyjaśnił, iż KW PiS nie zlecał wykonania materiałów wyborczych, o których wspomniano w wyżej wymienionych materiałach, nie zlecał również żadnemu organowi administracji

publicznej jakiegokolwiek zapotrzebowania na agitację na jego rzecz, nie miał wiedzy o opisanych w niektórych pismach sytuacjach i nie miał wpływu na ewentualne działania swoich kandydatów lub osób trzecich. Ponadto Pełnomocnik Finansowy wskazał, że jego zdaniem, „KW PiS jest pokrzywdzonym w sprawach, w których osoby trzecie bez zgody, wiedzy i akceptacji KW podejmują wątpliwe działania na własną rękę”.

W dalszej części uzasadnienia Komisja wskazała na szereg kolejnych pism i zawiadomień, a także informacji uzyskanych od Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratury Krajowej oraz Prezesa Rady Ministrów. Wszystkie informacje otrzymane przez Komisję zostały przekazane Pełnomocnikowi Finansowemu Komitetu. Pełnomocnik Finansowy Komitetu w swoich odpowiedziach stwierdził, że Komitet nie miał żadnego związku z działaniami innych podmiotów opisanymi w przekazanej korespondencji i nie może ponosić za te działania żadnej odpowiedzialności. Pełnomocnik Finansowy wskazał również, że w czasie kampanii wyborczej nie prowadził, nie zlecał ani nie upoważniał nikogo do kontaktów z podmiotami, których działania zostały opisane w przekazanych mu przez PKW informacjach. Nie ma także żadnego postępowania przygotowawczego, czy tym bardziej sądowego, wiążącego go jako pełnomocnika finansowego z działalnością jakiegokolwiek organu, czy też osoby, działającej poza domeną Komitetu, nie został przesłuchany w charakterze świadka ani podejrzanego w żadnej sprawie, o której mowa w tych informacjach.

PKW podkreśliła, że przedstawione w wyjaśnieniach Pełnomocnika Finansowego Komitetu stanowisko, zgodnie z którym nie poczuwa się on do odpowiedzialności za tego rodzaju działania, ponieważ nie wyrażał na nie zgody, nie może być wystarczające dla uznania, że nie doszło do przyjęcia przez Komitet niedozwolonych świadczeń o charakterze niepieniężnym. Interpretacja przepisów Kodeksu wyborczego, zdaniem Komisji, zgodnie z którą potwierdzenie przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego woli przyjęcia świadczeń byłoby warunkiem koniecznym uznania ich za przyjęte, prowadziłaby do pozbawienia sensu czynności kontrolnych prowadzonych przez PKW, wynik ich byłby bowiem uzależniony wyłącznie od oświadczenia pełnomocnika, który oczywiście nie byłby zainteresowany w potwierdzeniu naruszenia prawa przez komitet wyborczy.

Zdaniem Komisji przyjęcie takiego rozumowania prowadziłoby do tego, że rażąca naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczej z punktu widzenia źródeł finansowania kampanii nie mogłyby zostać zakwestionowane i pozbawiałoby znaczenia przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące limitów wydatków, pozwalaloby bowiem komitetom wyborczym na nieograniczone finansowo prowadzenie kampanii wyborczej ze środków, które nigdy nie mogłyby zostać poddane kontroli przez PKW.

Komisja uznała ponadto, że działania podejmowane przez podmioty ściśle związane z partią polityczną, która utworzyła komitet wyborczy, w tym podmioty kierowane przez członków władz partii i kandydatów tego komitetu (m.in. organy administracji państwowej) nie mogą być uznane za działania osób trzecich, niemające związku z działalnością i gospodarką finansową komitetu wyborczego. Partia polityczna, która utworzyła komitet wyborczy, a jednocześnie dysponuje większością parlamentarną i z tego tytułu tworzy rząd, nie może uchylać się od odpowiedzialności za działania funkcjonariuszy administracji państwowej, w tym za działania o charakterze agitacji wyborczej (m.in. finansowane ze środków budżetu państwa), które podejmowane są w celu osiągnięcia przez tę partię sukcesu w wyborach.

Komisja stwierdziła jednocześnie, że uznała jedynie nieliczne działania spośród wskazanych w uzyskanych przez nią informacjach za stanowiące naruszenie zakazu przekazywania komitetowi wyborczemu i przyjmowania przez ten komitet niedozwolonych świadczeń niepieniężnych. Ograniczenie to wynika z treści przepisów Kodeksu wyborczego, które dla uznania naruszenia zakazu wymagają, by świadczenie miało charakter udziału w agitacji wyborczej prowadzonej przez komitet wyborczy w czasie kampanii wyborczej i zostało przez komitet przyjęte.

Ponadto stwierdzono, że część działań analizowanych przez Komisję podjęta była przed rozpoczęciem kampanii wyborczej (ogłoszeniem postanowienia o zarządzeniu wyborów). Działania takie, zaliczane do tzw. prekampanii wyborczej, są niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego, lecz nie stanowią podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa przez komitet wyborczy, który w tym czasie jeszcze nie istniał. Natomiast, zdaniem Komisji, część działań nie może być uznana za

prorowadzenie agitacji wyborczej, ponieważ nie ma bezpośredniego związku z kandydatami (choć obiektywnie może działać na ich korzyść). Ma to miejsce, zdaniem PKW, m.in. w przypadku działań promujących programy rządowe, a jednocześnie w sposób mniej lub bardziej zawoalowany promujących kandydatów będących funkcjonariuszami państwa zaangażowanymi z tego tytułu w realizację tych programów. Komisja podkreśliła, że nieuwzględnienie, jako naruszenia zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej, licznych działań wskazywanych w uzyskanych przez nią informacjach, nie oznacza akceptacji tych działań ani stwierdzenia, że nie naruszały one prawa. Działania te podlegają jednak ocenie na gruncie przepisów innych niż przepisy Kodeksu wyborczego, dokonywanej przez organy inne niż PKW, przede wszystkim organy kontroli państwowej i organy ścigania oraz sądy.

Ostatecznie, po analizie zgromadzonych informacji oraz wyjaśnień skarżącego, Komisja stwierdziła, że niektóre działania podejmowane przez podmioty inne niż KW PiS mają charakter korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekazanych temu Komitetowi, a podejmowanie tych działań przez podmioty i osoby ściśle związane z partią polityczną Prawo i Sprawiedliwość (tym samym z Komitetem), wiedza Komitetu o tych działaniach oraz brak jego reakcji na działania prowadzone w sposób oczywisty na jego rzecz oznaczają przyjęcie tych korzyści z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb. Za działania takie Komisja uznała:

- prowadzenie przez etatowych pracowników Rządowego Centrum Legislacji w czasie kampanii wyborczej działań promujących ówczesnego Prezesa RCL będącego kandydatem KW Prawo i Sprawiedliwość na posła (wartość: 183 431,92 zł, wynikająca ze wskazanych przez Prezes Rządowego Centrum Legislacji kwot wynagrodzeń tych pracowników w okresie kampanii wyborczej),

- monitoring i opracowywanie przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową - Państwowy Instytut Badawczy analiz tzw. tematów dnia określonych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Centrum Informacyjne Rządu (wartość: 538 737,13 zł, wskazana w piśmie Dyrektora NASK – [...]),

- nieuprawnione wykorzystanie w kampanii wyborczej materiałów zamówionych i opłaconych przez [...] Urząd Wojewódzki (wartość: 100 000,00 zł, określona w informacji Najwyższej Izby Kontroli),

- prowadzenie agitacji wyborczej podczas finansowanych ze środków publicznych pikników wojskowych pn. „Silna Biało-Czerwona” w Z. i U. (wartość: 138 566,12 zł, określona w piśmie Ministerstwa Obrony Narodowej),

- produkcję i emisję filmu reklamowego z udziałem ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, który opłaciło Ministerstwo Sprawiedliwości (wartość 2 627 920,00 zł, określona w piśmie Ministra Sprawiedliwości),

- wydarzenie pn. „Spacer po zdrowie”, sfinansowane przez [...] Specjalną Strefę Ekonomiczną SA, stanowiące element kampanii wyborczej kandydatki na posła zgłoszonej przez KW Prawo i Sprawiedliwość J. E. (wartość: 32 841,00 zł, wynikająca z faktury wystawionej przez wykonawcę). Komisja przyjęła, że łączna wartość wskazanych świadczeń niepieniężnych wynosi 3 621 496,17 zł.

W ocenie Komisji przyjęcie przez Komitet wskazanych powyżej świadczeń niepieniężnych stanowi naruszenie art. 132 § 5 k.wyb., które ze względu na wartość tych świadczeń przekraczającą 1% przychodów Komitetu, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb., stanowi przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. Ponadto Komisja uznała, że przyjęcie przez Komitet wskazanych powyżej świadczeń niepieniężnych oznacza, że przychody i wydatki Komitetu należy zwiększyć względem kwot wykazanych w sprawozdaniu o wartość tych świadczeń. Oznacza to w szczególności, zdaniem PKW, że wydatki Komitetu wyniosły 42 394 063,33 zł., przekroczyły zatem limit określony dla tego Komitetu na kwotę 38 781 152,00 zł. Przekroczenie limitu wydatków, ze względu na jego wielkość przekraczającą 1% przychodów Komitetu, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb., stanowi, zdaniem Komisji, przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Komitet, działając przez pełnomocnika, pismem z 9 września 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), na podstawie art. 145 § 1 k.wyb., zaskarżył powyższą uchwałę w całości i wniósł o uznanie skargi za zasadną, a także o rozpoznanie jej na rozprawie oraz dopuszczenie dowodu z pisemnego oświadczenia M. M. (byłego Dyrektora [...] NASK), dla wykazania faktów świadczących w ocenie skarżącego o prawdziwym charakterze, zakresie oraz wykorzystaniu prac tej instytucji, w szczególności potwierdzających, że: prace analityczne dotyczące partii Prawo i Sprawiedliwość stanowiły jedynie materiały

robocze, a tym samym zawarte w nich treści nie były przedmiotem dalszej analizy ani wykorzystania w jakikolwiek sposób; nie powstał żaden raport analityczny dotyczący PiS; analizy dotyczące różnych partii politycznych były rutynowe; nie powstawały żadne analizy lub raporty wspierające kampanię któregośkolwiek komitetu wyborczego; nie przekazywano wyników analiz któremukolwiek komitetowi wyborczemu; rząd nie zlecał NASK monitorowania treści, jedynie udostępniał informacje, które mogły wspomóc NASK w bardziej efektywnym działaniu; NASK nie opracowywał badań opinii społecznej ani sondaży; koncentrował się jedynie na wykrywaniu, analizie i przeciwdziałaniu dezinformacji poprzez jakościowe badanie konkretnych treści w mediach społecznościowych; koszty wytworzenia dokumentów wynosiły (według wartości rynkowych) nie więcej, niż 7.000 zł.; wyliczenie kosztów dotyczących raportów na temat wybranego wątku politycznego (partii) nie uwzględnia pełnego zakresu działań realizowanych przez zespół NASK, co sprawia, że wyliczenia dotyczące wynagrodzeń – przekazane PKW – są niewłaściwe i nieadekwatne.

Skarżący zarzucił wskazanej uchwale:

1) naruszenie zasad prawidłowego postępowania przez PKW polegające na braku określenia w zaskarżonej Uchwale (uzasadnieniu) na podstawie jakich dowodów i ustaleń PKW uznała zakwestionowane działania osób trzecich: za akty agitacji wyborczej; za działania inne, niż dozwolone z mocy art. 132 § 5 pkt 1 i 2 k.wyb.; za świadczenia uświadomione przez Komitet; za świadczenia tolerowane przez Komitet; za świadczenia zaakceptowane przez Komitet; za świadczenia o wartości ustalonej w uzasadnieniu Uchwały, co skutkuje tym, że PKW w żadnym stopniu nie wykazała ani wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki odrzucenia sprawozdania Komitetu, ani wartości zakwestionowanych świadczeń majątkowych.

2) naruszenie zasad prawidłowego postępowania, w szczególności nieuzasadnione opieranie się na konstrukcji domniemania faktycznego i wadliwe wykorzystanie tej konstrukcji przez PKW prowadzące do wadliwego ustalenia, że zakwestionowane działania osób trzecich: stanowiły akty agitacji wyborczej; nie mieściły się w zakresie świadczeń dozwolonych z mocy art. 132 § 5 pkt 1 i 2 k.wyb.; były objęte świadomością Komitetu, były tolerowane przez Komitet, zostały

zaakceptowane przez Komitet; przedstawiały wartość rynkową o wartości ustalonej w uzasadnieniu Uchwały.

3) naruszenie prawa materialnego w postaci przepisów: art. 144 § 1 pkt 3 a), e) k.wyb. w zw. z art. 132 § 5 k.wyb., art. 127 § 1 k.wyb., art. 130 § 2 k.wyb., art. 135 § 1 k.wyb., art. 199 § 1 k.wyb. i art. 259 § 1 k.wyb., w zw. z art. 60 k.c. w zw. z art. 66 § 1 k.c., art. 70 § 1 k.c., art. 888 k.c., art. 750 k.c., art. 734 § 1 k.c., art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c., art. 38 k.c. i art. 39 § 2 k.c., przez nieprawidłową wykładnię i błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że: a) „przyjęcie” nieodpłatnej korzyści majątkowej przez Komitet odbywa się nie tylko w drodze złożenia oświadczenia woli Pełnomocnika Finansowego Komitetu – wyraźnego bądź konkludentnego, o akceptacji świadczenia, ale także w sytuacji wiedzy o takowym oraz braku reakcji (ze strony Komitetu, jako całości) – PKW przyjęło taką wiedzę i brak reakcji Komitetu na podstawie domniemania faktycznego; b) nieodpłatne świadczenia agitacyjne partii politycznych związanych z Komitetem, funkcjonariuszy publicznych desygnowanych przez te partie, kandydatów z list Komitetu, stanowią świadczenia „przyjęte” przez niego niezależnie od świadomości i woli pełnomocnika finansowego Komitetu; c) w/w świadczenia agitacyjne spowodowały przekroczenie limitów wydatków Komitetu.

Pismem z 24 września 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) PKW udzieliła odpowiedzi na odwołanie Komitetu, w którym podtrzymała stanowisko zawarte w sentencji i uzasadnieniu zaskarżonej uchwały oraz wniosła o oddalenie skargi.

Pismem z 6 listopada 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) Komitet wniósł o udzielenie zabezpieczenia roszczenia skarżącego poprzez orzeczenie, że zaskarżona uchwała PKW nie jest wykonalna do czasu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Do wniosku zostało dołączone oświadczenie dyrektora finansowego Prawa i Sprawiedliwości o wstrzymaniu subwencji i wynikającej z tego niekorzystnej sytuacji finansowej partii pomimo braku prawomocnego rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:



Wywiedziona w niniejszej sprawie skarga jest zasadna.

1. Sąd Najwyższy uznał za właściwe poczynienie na wstępie generalnych uwagi dotyczące roli partii politycznych dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Po pierwsze, przepisy Konstytucji RP kształtujące status i znaczenie ustrojowe partii politycznych zostały usytuowane w rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 11), co jest wyrazem rangi, jaką ustrojodawca przypisał instytucji partii politycznych. Po drugie, przepisy te gwarantują obywatelom polskim wolność tworzenia i działania partii politycznych na zasadzie dobrowolności i równości (zasada pluralizmu politycznego). Po trzecie, Konstytucja RP w sposób precyzyjny formułuje cel tworzenia i działania partii politycznych, czyli wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 i 2). Po czwarte, ustanawia zasadę jawności finansów partii politycznych. Po piąte, na podstawie rozwiązań ustawowych, w celu realizacji postanowień Konstytucji RP, została wprowadzona zasada finansowania partii politycznych ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz zasady dokonywanej przez PKW kontroli źródeł pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych i ich wydatkowania, w tym na cele kampanii wyborczych.

Kontrola finansowania kampanii wyborczych odbywa się za pośrednictwem przedkładanego PKW przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego sprawozdania finansowego, które obejmuje przychody, wydatki oraz zobowiązania finansowe komitetu wyborczego, w tym informację o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania (art. 142 § 1 k.wyb.). PKW, po przeprowadzeniu kontroli sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, może przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem na uchybienia (art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.) albo odrzucić sprawozdanie (art. 144 § 1 pkt 3 i art. 144 § 2 k.wyb.).

Odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego następuje wyłącznie w przypadku stwierdzenia, że komitet: pozyskiwał lub wydatkował środki na cele niezwiązane z wyborami, pozyskiwał środki przed dniem przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu lub po dniu wyborów, wydatkował środki przed dniem przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu lub po dniu złożenia sprawozdania finansowego, wydatkował środki z przekroczeniem limitu, tj. naruszył

art. 129 lub art. 135 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb.); przeprowadzał zbiórki publiczne, czym naruszył art. 131 § 2 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. b k.wyb.); przyjmował środki finansowe pochodzące ze źródła innego niż Fundusz Wyborczy, czym naruszył art. 132 § 1 lub § 2 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.wyb.); pozyskiwał korzyści majątkowe z naruszeniem art. 132 § 3-6 k.wyb. (art. 144 § 1 pkt 3 lit. d k.wyb.); przyjął korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb. lub od podmiotów niewymienionych w tych przepisach (art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb.); skorzystał z poręczenia kredytu przez osobę niebędącą obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie RP lub z przekroczeniem limitu zobowiązania poręczyciela, lub z dokonania czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu przez osobę niebędącą obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie RP lub z naruszeniem limitu wpłat, czym naruszył art. 132 § 6 k.wyb. (art. 144 § 2 k.wyb.). Przy czym naruszenia art. 129, art. 135 i art. 132 § 5 k.wyb. stanowią przesłankę odrzucenia sprawozdania, o ile kwota środków przyjętych lub wydatkowanych albo wartość przyjętych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego (art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.).

Po uprawomocnieniu uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania komitetu wyborczego przysługująca partii politycznej lub komitetowi wyborczemu wyborców dotacja podmiotowa pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. (art. 148 § 1 k.wyb.). Prawomocne odrzucenie sprawozdania finansowego pociąga również za sobą pomniejszenie subwencji na takich samych zasadach jak to ma miejsce w przypadku dotacji podmiotowej (art. 148 § 2 k.wyb.). Przy czym pomniejszenie wysokości dotacji lub subwencji nie może przekraczać 75% jej wysokości (art. 148 § 3 k.wyb.).

2. Celem powyższych rozwiązań ustawowych jest zapewnienie uczciwej rywalizacji wyborczej partii politycznych („równość szans w rywalizacji politycznej”) i zabezpieczenie pluralizmu politycznego. Przewidziane w Kodeksie wyborczym konsekwencje odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego stanowią swego rodzaju sankcję za naruszenie ustawowych zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych i mają niwelować przewagę tych partii

politycznych, które naruszyły ww. zasady oraz zmuszać władze partii politycznych do rozważania, czy ewentualne działania związane z nielegalnym finansowaniem ich działalności będą dla partii opłacalne (zob. P. Uziębło, Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXVIII, 2017, s. 237). Utrata środków finansowych (w formie subwencji lub dotacji) przysługujących partii politycznej z budżetu państwa znacząco ogranicza bowiem „możliwości podejmowania konkurencji politycznej w wyborach i podejmowania skutecznej rywalizacji z innymi ugrupowaniami” (zob. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt P 8/17, VII.610.11.2016.JZ, 12.06.2017 r., s. 14).

Troska o zachowanie „równości szans” rywalizacji politycznej w kontekście finansowania partii politycznych była także przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), który wielokrotnie zwracał uwagę, że kontrola finansowa nigdy nie powinna być wykorzystywana jako narzędzie polityczne do sprawowania kontroli nad partiami politycznymi, zwłaszcza pod pretekstem, że partia jest finansowana ze środków publicznych oraz, że aby zapobiec nadużywaniu mechanizmu kontroli finansowej do celów politycznych, należy stosować wysoki standard „przewidywalności” w odniesieniu do przepisów regulujących kontrolę finansów partii politycznych, zarówno pod względem nałożonych konkretnych wymogów, jak i sankcji, które pociąga za sobą naruszenie tych wymogów (zob. m.in. wyrok ETPCz z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Cumhuriyet Halk Partisi przeciwko Turcji, skarga nr 19920/13, § 88).

W literaturze przedmiotu wielokrotnie wskazywano, że utrata prawa do otrzymania środków finansowych z budżetu państwa może negatywnie wpływać na gwarancje wynikające z zasady pluralizmu politycznego ściśle powiązanej z zasadą demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji, zasadą zwierzchnictwa narodu – art. 4 Konstytucji i legalizmu – art. 7 Konstytucji (tak wyroki TK: z 3 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99; z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03; por. także M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, Ustawa o partiach politycznych, Komentarz, red. M. Granat, Warszawa 2003, s. 42). W istocie będzie to bowiem prowadzić do uniemożliwienia prowadzenia działalności politycznej w szerokim zakresie i w efekcie do marginalizacji, a nawet jej faktycznej likwidacji (zob. P. Uziębło, Kilka uwag o

zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXVIII, 2017, s. 236; T. Gwóźdź, Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce, Studia Wyborcze, t. 29, 2020, s. 93).

Konstytucja RP wprowadza więc trzy równorzędne elementy kształtujące pozycje ustrojową partii politycznych: a) mają one zrzekać obywateli polskich na zasadach dobrowolności i równości (zasada pluralizmu politycznego), b) ich celem jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (zasada demokratycznego kształtowania polityki państwa), c) ich finansowanie jest jawne (zasada jawności finansowania partii politycznych). W sytuacji, w której dochodzi do swoistej kolizji między tymi zasadami niezbędne jest ważenie ww. konstytucyjnych wartości. Taki obowiązek spoczywa nie tylko na ustawodawcy, ale także na organach stosujących prawo, w tym PKW. Jeśli więc kolizja taka zachodzi między zasadą pluralizmu politycznego (która ma na celu zagwarantować kształtowanie polityki państwa w sposób demokratyczny), a zasadą jawności finansowania partii politycznych (która ma na celu zapewnienie równego i transparentnego uczestniczenia partii politycznych w wyborach), to należy w możliwie optymalny sposób zabezpieczać przejrzystość finansową funkcjonowania partii politycznych oraz zasadę pluralizmu politycznego i wynikającej z niej równość szans w rywalizacji politycznej. Inaczej mówiąc, chodzi o możliwie pełne zabezpieczenie równych zasad rywalizacji politycznej, a więc z jednej strony zapewnienie transparentnego uczestnictwa partii politycznych w wyborach, a z drugiej uniemożliwienie nadużywania mechanizmu kontroli finansowej do celów politycznych.

3. Przepisy Konstytucji RP nakładają na organy państwa obowiązek kreowania przesłanek tworzenia i nieskrępowanego działania wielu partii politycznych, w tym obowiązek ustanowienia przepisów niedopuszczających do arbitralnego ograniczania wolności tworzenia i działania partii politycznych (por. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 11 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 10). Ustawodawca rozwijając postanowienia Konstytucji RP jest więc zobowiązany do takiego ukształtowania przepisów ustawowych, aby w sposób optymalny mógł zostać zrealizowany wymóg

zapewnienia partiom politycznym równości szans wyborczych, tj. żeby z jednej strony sankcje za naruszenia ww. zasad były dostatecznie dotkliwe, a z drugiej, aby nie prowadziły one do znacznego i arbitralnego ograniczenia zasady pluralizmu politycznego. Sąd Najwyższy przypomina, że Kodeks wyborczy w pierwotnym brzmieniu przewidywał swoisty automatyzm odrzucenia sprawozdania komitetu wyborczego bez względu na charakter i skalę naruszeń, co rodziło poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji), a także zasady proporcjonalności w zakresie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16). Tożsame stanowisko było prezentowane w doktrynie prawa (zob. R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, s. 288; P. Uziębło, *Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38a ust. 2 oraz art. 38d ustawy o partiach politycznych*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXVIII, 2017, s. 237). W rezultacie doszło do korekty przesłanki uprawniającej do odrzucania sprawozdań finansowych (art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.) i uelastycznienia negatywnych konsekwencji naruszenia przepisów finansowych (poprzez wprowadzenie przywoływanej już klauzuli naruszeń, które nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego). Z kolei podobne w swym charakterze doprecyzowanie rozwiązań ukształtowanych w art. 38a ustawy o partiach politycznych (ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 497) miało w intencji projektodawców „wyeliminować uznaniowe podejmowanie decyzji przez PKW” (tak: Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2897, s. 31; por. J. Szymanek, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, Sejm RP IX kadencja, druk nr 2897, Warszawa, dnia 6 kwietnia 2023 r., s. 14).

Ścisłe określenie przez ustawodawcę przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest więc rozwiązaniem gwarantującym

bezstronność rozstrzygnięć PKW. Odrzucenie sprawozdania może nastąpić bowiem wtedy i tylko wtedy, gdy stwierdzony stan faktyczny odpowiada naruszeniu przez komitet wyborczy jednego z enumeratywnie wskazanych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 2 k.wyb. zakazów ustawowych. Zabezpiecza to komitety wyborcze przed arbitralnością decyzji Komisji, a Komisję przed zarzutami stronnictwa. Dotychczasowa wieloletnia praktyka potwierdzała słusność takiego rozwiązania, albowiem zarzuty stronnictwowego działania PKW należały do rzadkości, a ilekroć były podnoszone w skargach na jej uchwały w sprawach sprawozdań finansowych, wnoszonych do Sądu Najwyższego przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych, Sąd Najwyższy zarzuty te oddalał (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 września 2016 r., III SW 7/16). Kategoryczne brzmienie przepisów stanowiących podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego ma zatem także znaczenie dla wiarygodności PKW, jako organu kontrolnego oraz przeprowadzającego wybory i ustalającego ich wyniki.

4. Podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu wyborczego, który złożył skargę do Sądu Najwyższego, było zakwalifikowanie przez PKW jako korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przyjętych przez ten Komitet wyborczy działań podmiotów związanych z szeroko rozumianą sferą aktywności organów państwa lub podmiotów zależnych od tych organów, tj. Rządowego Centrum Legislacji, Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowy Instytut Badawczy, Ministerstwa Obrony Narodowej, [...] Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA (dalej jako organy i agendy państwowe).

Dokonując ww. kwalifikacji PKW wskazała, że: „[p]o szczegółowej analizie zgromadzonych informacji oraz wyjaśnień Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że niektóre działania podejmowane przez podmioty inne niż Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość mają charakter korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekazanych temu Komitetowi, a podejmowanie tych działań przez podmioty i osoby ściśle związane z partią polityczną Prawo i Sprawiedliwość (tym samym z Komitetem), wiedza Komitetu o tych działaniach oraz brak jego reakcji na działania prowadzone w sposób oczywisty na jego rzecz oznaczają przyjęcie tych korzyści” (s. 12 uzasadnienia zaskarżonej uchwały).

W liczącym 15 stron uzasadnieniu ww. uchwały PKW jedynie przywołany wyżej fragment odnosi się do kluczowego w sprawie zagadnienia prawnego, tj. czy owe „działania podejmowane przez podmioty inne niż Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość”, którymi są organy państwa i agendy państwowe (lub odpowiednio osoby sprawujące funkcje publiczne), mieszczą się w hipotezie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. PKW przyjęła w sposób dorozumiany, że zakres normatywny przepisu obejmuje tego rodzaju aktywność. Co szczególnie warte podkreślenia – poza zacytowanym stwierdzeniem – uchwała nie zawiera żadnego uzasadnienia w tym względzie. Zaprezentowane w zaskarżonej uchwale motywy podjęcia przez PKW takiego właśnie rozstrzygnięcia wymykają się całkowicie spod kontroli Sądu Najwyższego. Nie jest wiadome jakie „informacje oraz wyjaśnienia Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość” zostały poddane analizie, na czym polegała „szczegółowa analiza zgromadzonych informacji oraz wyjaśnień”, jak została przeprowadzona, jaki był tok rozumowania organu, z jakich przyczyn te, a nie inne, działania zostały zakwestionowane, dlaczego PKW przyjęła, że wyliczone w uchwale działania „mają charakter korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekazanych temu Komitetowi”, w czym przejawiała się „wiedza Komitetu o tych działaniach”, wreszcie, co skłoniło w realiach tej konkretnej sprawy do przyjęcia, że „wiedza Komitetu o tych działaniach oraz brak jego reakcji na działania prowadzone w sposób oczywisty na jego rzecz oznaczają przyjęcie tych korzyści”. Uzasadnienie uchwały jest więc obarczone istotnymi wadami konstrukcyjnymi, a jej kształt uniemożliwia pełną rekonstrukcję motywów oraz ustaleń dokonanych przez PKW, prowadzących w konsekwencji do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. Już sama zatem treść uzasadnienia, nie pozwalająca w żaden sposób na przeprowadzenie kontroli sądowej uchwały PKW, wskazuje na zasadność złożonej skargi.

5. W ocenie Sądu Najwyższego do uznania przedmiotowej skargi za zasadną prowadzą także inne okoliczności sprawy.

Ustalenie przez PKW stanu faktycznego i stwierdzenie, że doszło do naruszenia wskazanych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 1 k.wyb. zakazów winno jednoznacznie wynikać z uzasadnienia przyjętej uchwały. Z ustaleń Sądu Najwyższego wynika, że PKW nie sprostала takiemu wymogowi. Uzasadnienie

zaskarżonej uchwały PKW zdominowane jest przez wyszczególnienie dokumentów, jakie zostały przedstawione PKW, zaś ukazanie motywów przyjętego rozstrzygnięcia sprowadza się w istocie do jednego, przywołanego już wyżej, akapitu oraz do lakonicznych i ogólnych rozważań na temat pojęcia „przyjęcia” korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym. Brak elementów uzasadnienia zaskarżonej uchwały prezentujących tok rozumowania PKW, a także efektów przeprowadzonej oceny dowodów oraz podstaw ustaleń faktycznych nakazuje uznać, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie spełnia koniecznych warunków umożliwiających poddanie rozstrzygnięcia kontroli, gdyż jest ogólnikowe i arbitralne. Nie sposób z niego wywnioskować, jakie konkretne okoliczności faktyczne doprowadziły PKW do uznania, że zostały spełnione przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. Treść uzasadnienia ma wskazywać na okoliczności, które daną decyzję czynią zasadną. Okoliczności takiej nie stanowi sam fakt, że decyzję podjął organ do tego umocowany, ani też samo zapewnienie tego organu o zasadności podjętej przezeń decyzji.

Wprawdzie art. 144 k.wyb. nie określa bliżej wymogów co do treści uzasadnienia, co nie oznacza jednak, że może sprowadzać się w istocie do przytoczenia określonych przesłanek odrzucenia sprawozdania i poprzestaniu na ogólnych stwierdzeniach. Regulacja dotycząca procedowania PKW nad sprawozdaniem wyborczym komitetu jest wybitnie szcątkowa. Ze wskazanego przepisu wynika wyłącznie sposób, termin załatwienia sprawy, możliwość uzyskiwania opinii lub ekspertyz, wyjaśnień od komitetów wyborczych oraz pomocy od organów administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że działania PKW nie mają spełniać takich jakościowych standardów procedowania jak: uczciwości, obiektywizmu, bezstronności, wszechstronności, wnikliwości, staranności, rzetelności, poszanowania zasad logiki oraz doświadczenia życiowego, etc. PKW jako organ państwowy podlega kluczowej normie z art. 2 Konstytucji RP. W państwie prawa zaś jakiegokolwiek procedury, zwłaszcza sankcyjne (penalne, czy quasi-penalne) muszą bezwzględnie odbywać się w warunkach szeroko rozumianej rzetelności i profesjonalizmu.

W świetle powyższego nie sposób odmówić racji skarżącemu, który wskazuje na naruszenie przez PKW zasad postępowania, polegających na braku



określenia w zaskarżonej uchwale, na podstawie jakich dowodów i ustaleń PKW uznała działania osób trzecich za akty agitacji wyborczej, inne niż dozwolone z mocy art. 132 § 5 pkt 1 i 2 k.wyb. Niewątpliwie rację ma skarżący, że PKW w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały dokonała iluzorycznej prezentacji przeprowadzonych dowodów i podstaw faktycznych poczynionych ustaleń. Nie można też wywnioskować, jakie konkretne fakty zostały wywiedzione z zebranego materiału dowodowego, a także co zdecydowało o zaprzeczeniu ustaleniom Komitetu, a daniu wiary twierdzeniom zawartym w pismach kierowanych do Komisji, będących podstawą podjętej decyzji. W razie spornego charakteru danej kwestii, PKW jest uprawniona i zobowiązana zarazem do prowadzenia postępowania dowodowego i starannej analizy zebranego materiału, czego efektem musi być prezentacja rozumowania w uzasadnieniu uchwały. Komisja nie tylko zbiera stanowiska od komitetów i zawiadamiających, ale może pozyskiwać opinie i ekspertyzy (art. 144 § 4-6 k.wyb.). W okolicznościach niniejszej sprawy jest to o tyle istotne, że jedyna przeprowadzona opinia biegłego, badającego sprawozdanie finansowego Komitetu, była dla skarżącego korzystna. Jeżeli zatem PKW zamierzała zakwestionować opinię biegłego rewidenta, musiała się do niej odnieść i przedstawić argumenty przemawiające za innym stanowiskiem, czego w ogóle nie uczyniła.

Można zatem zgodzić się ze skarżącym, że PKW „niejako milcząco zaaprobowała twierdzenia, wywody i dywagacje podmiotów kierujących do tego organu swe zgłoszenia, skargi, czy zawiadomienia” (s. 8 odwołania Komitetu) i nie wyjaśniła swojego stanowiska w tym względzie.

Rozważania PKW są w tym zakresie arbitralne, ogólnikowe, blankietowe i dalekie od spełnienia jakichkolwiek standardów rzetelnego argumentowania.

6. Odnosząc się szczegółowo do wskazanych przez PKW naruszeń:

Za pierwszy przypadek naruszenia art. 132 § 5 k.wyb. PKW uznała prowadzenie przez etatowych pracowników Rządowego Centrum Legislacji w czasie kampanii wyborczej działań promujących ówczesnego Prezesa RCL będącego kandydatem Komitetu na posła i przyjęła wartość świadczeń niepieniężnych w wysokości 183 431,92 zł, wynikającą ze wskazanych przez Prezes Rządowego Centrum Legislacji kwot wynagrodzeń tych pracowników

w okresie kampanii wyborczej. Komisja w żaden sposób nie wyjaśniła, jakie działania uznała za promujące ówczesnego Prezesa RCL oraz nie odniosła się do jego wyjaśnień, niezależnie od tego czy były one słuszne, czy nie. PKW miała obowiązek odnieść się do nich, gdyż znając je nie mogła uznać oskarżeń RCL za zasadne, nie obalając poszczególnych twierdzeń byłego Prezesa. Nawet jeśli byli pracownicy RCL pomagali kandydatowi Komitetu w kampanii, to PKW była obowiązana zweryfikować (czego nie uczyniła), czy taka pomoc mieściła się, czy nie mieściła w którejś z dozwolonych kategorii nieodpłatnych świadczeń na rzecz kampanii wyborczej, np. nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne lub pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne (art. 132 § 5 k.wyb.) i czy była wykonywana w godzinach pracy (co ma o tyle znaczenie, że jeden z kwestionowanych pracowników był zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy). Z uzasadnienia uchwały nie wynika także, czy wskazani pracownicy przebywali w tym czasie np. na urlopie lub nie wykonywali należycie swoich obowiązków służbowych, a czas pracy przeznaczali na agitację wyborczą. Wątpliwości mogą także budzić okoliczności sprowadzające się do ustalenia, czego Komisja także nie uczyniła, czy ewentualne naruszenie przepisów prawa pracy lub wewnętrznej dyscypliny u danego pracodawcy, może być sankcjonowane w procesie sprawozdawczym komitetów wyborczych. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, aby PKW była w stanie objąć wszystkie przypadki, np. aktywności pracowników w godzinach pracy w portalach społecznościowych, na rzecz danych kandydatów (tzw. lajkowanie, publikowanie postów, komentarzy, podawanie treści i wiele innych).

Wobec powyższego nie wytrzymuje także krytyki przyjęcie przez PKW koncepcji, iż całość wynagrodzenia wszystkich zatrudnionych w „newralgicznym” okresie pracowników stanowi korzyść po stronie Komitetu. Komisja nie wykazała w jakich proporcjach czas pracy pracowników miał zostać przeznaczony na wykonywanie zadań agitacyjnych, a w jakich na inne czynności. Przyjęcie, że pracownik zatrudniony przez 8 godzin dziennie, nieprzerwanie przez całą kampanię wyborczą nieustannie agitował (i to w formie usług spoza katalogu art. 132 § 5 k.wyb.) wymyka się wszelkim logicznym ustaleniom. Tym bardziej, że rozpatrzenie informacji o działaniach Komitetu mogących naruszać art. 132 § 5 k.wyb., wymaga

precyzyjnego wskazania konkretnych korzyści majątkowych i ich wycenienia. Wartość przyjętych przez komitet wyborczy niedozwolonych korzyści majątkowych podlega bowiem przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa i stanowi podstawę obliczenia kwoty pomniejszenia dotacji podmiotowej i subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznej.

Druga okoliczność stanowiąca, w ocenie Komisji, naruszenie art. 132 § 5 k.wyb. obejmuje monitoring i opracowywanie przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy (NASK) analiz tzw. tematów dnia określonych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Centrum Informacyjne Rządu, których wartość w ramach świadczenia o charakterze niepieniężnym na rzecz Komitetu, PKW ustaliła w wysokości 538 737,13 zł. Komisja uznała wskazane czynności za świadczenia „przyjęte” przez Komitet, pomimo tego, że w żadnym zakresie nie rozważyła, ani nie uwzględniła, że ośrodki rządowe miały własny, niezależny od kampanii wyborczej, interes w tym, aby monitorować reakcje opinii publicznej na poszczególne działania administracji rządowej, co ściśle wiąże się m.in. z oceną percepcji społecznej, pozwalając na dostosowanie polityki informacyjnej i wprowadzenie korekt do prowadzonych polityk. Komisja nie ujawniła jakiegokolwiek okoliczności wskazującej na otrzymanie lub wykorzystanie przez Komitet danych, analiz, raportów wykonanych przez NASK w ramach kampanii wyborczej, nie zbadała, czym jeszcze w ramach umów ramowych zajmował się NASK i nie ustaliła proporcji, ilości (wartości) tych innych zadań do prac „przyjętych” przez Komitet i co istotne nie wskazała żadnej jego czynności będącej następstwem przyjęcia takich danych z NASK. Komisja, ustalając wartość omawianego naruszenia, zastosowała ten sam błędny mechanizm, co w przypadku kwalifikacji pracowników Rządowego Centrum Legislacji, uznając, że praca całego zespołu stanowi korzyść Komitetu, podczas gdy w okolicznościach sprawy jest bezsporne, że kwestionowane przez PKW czynności w danym momencie wykonywała wyłącznie jedna osoba.

Kolejne, trzecie naruszenie wskazane przez Komisję polegało na nieuprawnionym wykorzystaniu w kampanii wyborczej materiałów zamówionych i opłaconych przez [...] Urząd Wojewódzki, który przeznaczył na nie 100 000,00 zł. PKW w najmniejszym zakresie nie odniosła się do faktów przytoczonych w

oświadczeniu A. C., stanowiącym w rzeczywistości przyznanie się do sprawstwa tej nieprawidłowości. W ten sposób PKW nie tylko arbitralnie nie odniosła się do wyjaśnień Komitetu, ale wręcz pominęła wyjaśnienia faktycznych sprawców ewentualnych naruszeń. W żaden sposób PKW nie ujawniła także motywów zaliczenia tych działań na poczet niedozwolonych świadczeń na rzecz Komitetu. Oczywiście PKW ma prawo krytycznie oceniać wszelkie oświadczenia, ale nie ma prawa pomijać ich milczeniem, gdy odnoszą się one do sedna domniemanego naruszenia. Nie ma również prawa automatycznie, bez jakiegokolwiek analizy czy chociażby refleksji, przyznawać wiarygodność pismom osób i podmiotów zawiadamiających o rzekomych nieprawidłowościach, odmawiając tej wiarygodności wyjaśnieniom adresatów owych „zarzutów”, w sytuacji gdy sprawie nie towarzyszy żadne rozstrzygnięcie formalnoprawne, a sprawca naruszenia zwrócił wykorzystane środki. Sąd Najwyższy nie może wykluczyć, że koszty wytworzenia ww. materiałów mogłyby zostać zaliczone jako niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym przyjęte przez Komitet z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb., jeśli PKW przeprowadziłaby weryfikację zebranego materiału dowodowego, a przede wszystkim wykazałaby (ewentualnie uprawdopodobniła) przyjęcie przez Komitet wyborczy korzyści w takiej formie. Brak jakichkolwiek ustaleń PKW w tym zakresie uniemożliwia jednak jakąkolwiek ocenę sposobu kwalifikacji ww. wydatków na rzecz Komitetu wyborczego.

Czwarte naruszenie opiera się na prowadzeniu agitacji wyborczej podczas finansowanych ze środków publicznych pikników wojskowych „Silna Biało-Czerwona” w Z. i U., której wartość została obliczona na 138 566,12 zł. Nie ulega wątpliwości, że wskazane pikniki wojskowe służyć miały w założeniu promocji Wojska Polskiego, szczególnie w aspekcie zachęty społeczeństwa do przystępowania do służby wojskowej. PKW zarzuca prowadzenie agitacji wyborczej podczas dwóch pikników wojskowych, w żaden jednak sposób nie wskazuje na czym ta agitacja miałaby polegać, ani kto ją prowadził. Sąd Najwyższy uzyskał wiedzę na temat tych wydarzeń z treści skargi. Na tle tych ustaleń, których nie przytacza w ogóle zaskarżona uchwała, nasuwa się szereg wątpliwości. Przykładowo PKW nie wskazała, dlaczego te wypowiedzi zostały uznane za agitację wyborczą. Z uzasadnienia uchwały nie wynika kto wygłosił przemówienie,

nie ma żadnej argumentacji na temat tego co mówił i dlaczego wypowiedź ta miała charakter agitacyjno – wyborczy. Zwraca także uwagę wewnętrzną sprzeczność w treści uchwały. Skoro bowiem PKW stwierdza, że udzieleniem korzyści było „umożliwienie wygłoszenia przemowy”, to niezrozumiałe jest z jakiego powodu wlicza do przedmiotu świadczenia wszystkie koszty organizacji wskazanych pikników (w tym przykładowo koszt grochówki). PKW tego w żaden sposób nie wyjaśniła.

Piątą okoliczność uznana za naruszenie art. 132 § 5 k.wyb. związana jest z produkcją i emisją filmu reklamowego z udziałem ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, który opłaciło Ministerstwo Sprawiedliwości w kwocie 2 627 920,00 zł. Komisja w żadnym zakresie nie wyjaśniła, dlaczego uznała tę okoliczność za przyjęcie zakazanego świadczenia niepieniężnego. Nie dokonała jakichkolwiek analiz w tym zakresie i nie wskazała na czym polega agitacyjny charakter tej publikacji (filmu). PKW nie uwzględniła także, że podobne filmy informujące o działaniach władz, czy promujące takie działania, są stosowane przez wszystkie ekipy rządzące (tak w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych w największych aglomeracjach miejskich) poza kampaniami i w ich trakcie, natomiast nigdy dotychczas PKW ich nie kwestionowała. Taka zmiana kierunku podejścia, choć dopuszczalna, powinna spotkać się ze szczególnie precyzyjnym wyjaśnieniem wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. PKW całkowicie pominęła także istotne okoliczności uwarunkowania polityki polegające na tym, że zarówno w okresie wyborów, jak i poza nimi, rządy działają, prowadzą politykę, realizują programy i komunikują się w tym zakresie z opinią publiczną, do czego mają prawo. Jeżeli zatem doszło do przekroczenia granicy dozwolonej informacji i materiał ten stanowił materiał agitacyjno-wyborczy, PKW winna była to szczegółowo uzasadnić. Również w tym przypadku nawet nie podjęła takiej próby.

Ostatnie szóste naruszenie, wskazane przez PKW, polega na zakwestionowaniu sfinansowania przez [...] Specjalną Strefę Ekonomiczną S.A. wydarzenia „Spacer po zdrowie”, stanowiące zdaniem Komisji, element kampanii wyborczej kandydatki na posła zgłoszonej przez Komitet. Wartość tego finansowania została ustalona w wysokości 32 841,00 zł. PKW, podobnie jak w powyższych wypadkach, w żadnym stopniu nie wyjaśniła, dlaczego

uznała to wydarzenie za element niezgodnego z prawem świadczenia. Komisja w szczególności nawet nie wskazała na czym polegało to wydarzenie, i w jakim zakresie odpowiedzialność za nie powinien ponieść Komitet.

7. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika również w jaki sposób PKW ustaliła, że zakwestionowane świadczenia miały wartość ustaloną w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Wartości te określone zostały nader lakonicznie:

- w odniesieniu do działań pracowników Rządowego Centrum Legislacji – „wartość: 183 431,92 zł, wynikająca ze wskazanych przez Prezes Rządowego Centrum Legislacji kwot wynagrodzeń tych pracowników w okresie kampanii wyborczej”,

- w odniesieniu do działań Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego – „wartość: 538 737,13 zł, wskazana w piśmie Dyrektora NASK – [...]”,

- w odniesieniu do działań [...]ego Urząd Wojewódzki – „wartość: 100 000,00 zł, określona w informacji Najwyższej Izby Kontroli”,

- w odniesieniu do działań dotyczących pikników wojskowych pn. „Silna Biało-Czerwona” w Z. i U. – „wartość: 138 566,12 zł, określona w piśmie Ministerstwa Obrony Narodowej”,

- w odniesieniu do działań ówczesnego Ministra Sprawiedliwości – „wartość 2 627 920,00 zł, określona w piśmie Ministra Sprawiedliwości”,

- w odniesieniu do działań [...] Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA – „wartość: 32 841,00 zł, wynikająca z faktury wystawionej przez wykonawcę”.

Należy podkreślić, że zacytowane wyżej fragmenty, to jedyne fragmenty uzasadnienia uchwały, odnoszące się do ustalenia kluczowej okoliczności, jaką jest określenie wartości kwestionowanych świadczeń. Nie jest wiadome o jakich pismach, czy fakturach mowa w uzasadnieniu. W żaden sposób nie ujawniono sposobu ustalenia tych wartości, zważywszy, że w trakcie postępowania Komitet kwestionował każdą z nich. Do zarzutów tych PKW nie odniosła się w żaden sposób, przyjmując jedynie arbitralnie wartość naruszeń. Jest to o tyle zaskakujące, że Sąd Najwyższy z urzędu ma wiedzę, że w dotychczasowych przypadkach uznawania działań podmiotów trzecich za korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym przyjęte przez komitety wyborcze, PKW każdorazowo, szczegółowo

analizowała i podawała w uzasadnieniu uchwały tą wartość, szczegółowo określając dokumenty, stanowiące podstawę (przykładowo w odniesieniu do faktur były to informacje o numerze faktury, dacie jej wystawienia, nazwie wystawcy, przedmiocie faktury). Określenie użyte w zakwestionowanej uchwale PKW: „faktura wystawiona przez wykonawcę” w żaden sposób standardu tego nie spełnia.

Także PKW przyznaje, że nie przeprowadziła w tym względzie szerszej analizy, a wartość przyjętych świadczeń oparła na dokumentach (częściowo fakturach, wycenach) przedstawionych jej przez różne podmioty informujące o działaniach uznanych za naruszające art. 132 § 5 k.wyb. (s. 10 odpowiedzi PKW na skargę).

W tym miejscu należy także zwrócić uwagę na fakt, że wskazane przez PKW naruszenia art. 129, art. 135 i art. 132 § 5 k.wyb. stanowią przesłankę odrzucenia sprawozdania, o ile kwota środków przyjętych lub wydatkowanych albo wartość przyjętych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego (art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb.). Powyższe ustalenia jednoznacznie wskazują, że PKW nie ustalając prawidłowo wartości zakwestionowanych świadczeń majątkowych o charakterze niepieniężnym, nie jest w stanie również stwierdzić, czy w sprawie nie ma zastosowania art. 144 § 1 pkt 2 k.wyb., co stanowi kolejną wadę zaskarżonej uchwały.

8. PKW nie wyjaśnia także na podstawie jakich przesłanek uznała, że zakwestionowane świadczenia były uświadomione, tolerowane lub zaakceptowane przez Komitet. Komisja niejako założyła, na zasadzie konstrukcji domniemania faktycznego, wiedzę Komitetu jako podstawę uznania sześciu okoliczności za uzasadniające odrzucenie sprawozdania (s. 12 uzasadnienia uchwały), bez wykazania, dlaczego w pozostałych przypadkach ta wiedza nie wystąpiła lub nie miała znaczenia.

Wątpliwości Sądu Najwyższego budzi opieranie się PKW na konstrukcji domniemania faktycznego i na tej podstawie przyjmowanie, że zakwestionowane działania osób trzecich stanowiły akty agitacji wyborczej objęte świadomością, tolerowane lub zaakceptowane przez Komitet. Nie ma przy tym również racji skarżący, że kwestię „przyjęcia” nieodpłatnej korzyści majątkowej można sprowadzić wyłącznie do cywilistycznej konstrukcji „oświadczenia woli”. W realiach

niniejszej sprawy nie chodzi bowiem wyłącznie o określone przesunięcia majątkowe dokonywane między dwoma lub więcej podmiotami na podstawie konsensusu, dwustronnej czynności prawnej czyli umowy, nawet jeśli gospodarka finansowa komitetów wyborczych zasadniczo opiera się na zawieraniu umów lub przyjmowaniu świadczeń (s. 33 skargi Komitetu). Również nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że wykładnia systemowa i celowościowa przepisów k.wyb. obliguje do przyjęcia, że tylko wyraźne (a nie nawet konkludentne) akty woli pełnomocnika finansowego mogą mieć znaczenie pod kątem oceny, czy doszło do określonego zdarzenia prawnego np. zaciągnięcia zobowiązania lub przyjęcia korzyści (s. 36-37 skargi Komitetu). Pomijając nawet odmienny charakter prawny przepisów cywilnych i wyborczych, wskazać należy, że przedmiotem ustalenia w niniejszej sprawie jest co do zasady „przyjęcie” niedozwolonych prawem korzyści, co prowadzi do wniosku, że ustalenia czynnościowe, w tym „przyjęcie” mogą mieć szersze znaczenie, a cywilistyczne rozumienie oświadczenia woli ma w tym względzie wyłącznie posiłkowy charakter. Nie zmienia to jednak faktu, że PKW nie poczyniła na tym tle szerszych ustaleń.

Całość argumentacji zaskarżonej uchwały w zakresie ustalenia odpowiedzialności Komitetu, sprowadza się do ogólnikowego uznania, że Komitet „jest powiązany ścisłymi związkami personalnymi z organami władzy wykonawczej działającymi w okresie kampanii wyborczej. Zdaniem PKW, związki te są tak ścisłe, że niewyobrażalny jest brak wiedzy władz partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość o działaniach tych organów” (s. 9-10 odpowiedzi PKW na odwołanie). Tym samym PKW konstruuje domniemanie faktyczne co najmniej dorozumianej zgody Komitetu i przerzuca ciężar dowodowy na jego pełnomocnika finansowego, co w istocie czyni niemożliwym wykazanie przez niego twierdzenia przeciwnego.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zakaz ujęty w art. 132 § 5 k.wyb. został sformułowany jednoznacznie: „Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem (...)”. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ulegało wątpliwości, że „przyjęcie”, o którym mowa w tym przepisie może wyłącznie polegać na tyle świadomym przyjęciu przez Komitet niedozwolonych korzyści majątkowych, które można czynnościowo powiązać z całokształtem zdarzeń i okoliczności,



prowadzących do uznania, że komitet wyborczy miał wiedzę i godził się (nawet w sposób dorozumiany) na korzystanie z tych dóbr. Tymczasem PKW w ogóle nie zajęła się kwestią „przyjmowania” przez Komitet wartości niepieniężnych. Poprzestała na ogólnikowych stwierdzeniach, że skoro Komitet związany był z partią rządzącą w okresie kampanii wyborczej, to przyjął działania innych organów państwowych. Z zaskarżonej uchwały wyraźnie wynika, że nie przeprowadzono żadnych rozważań wskazujących na okoliczności, z których da się wyprowadzić wniosek, że doszło do ziszczenia się znamienia czynnościowego art. 132 § 5 k.wyb. W takim stanie rzeczy, odrzucenie sprawozdania Komitetu dokonane zostało z naruszeniem wspomnianego przepisu, wobec nie wykazania (wręcz nie podjęcia nawet próby wykazania) kluczowej przesłanki w postaci przyjęcia przez Komitet świadczenia.

Należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że zaprezentowana przez PKW w zaskarżonej uchwale metoda ustalenia odpowiedzialności Komitetu za „przyjęcie” niedozwolonych świadczeń niepieniężnych jest w świetle aktualnego stanu prawnego niedopuszczalna i z tego tylko względu należało również uznać skargę za zasadną. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że odrzucenie sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, ale PKW powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych, „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2012 r., III SW 2/12). Zasadnicze znaczenie dla uznania przyjęcia przez komitet wyborczy określonych wartości ma jednak to, czy całokształt zdarzeń i okoliczności prowadzi do uznania, że partia polityczna lub komitet wyborczy miały wiedzę i godziły się (nawet w sposób dorozumiany) na korzystanie z tych dóbr (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2017 r., III SW 18/16; także: postanowienie Sądu Najwyższego z 14 listopada 2017 r. III SW 2/17). Okoliczności te powinny zostać jednoznacznie wykazane w zaskarżonej uchwale, czego PKW w żaden sposób nie uczyniła. Równocześnie podkreślenia wymaga, że ocenie Sądu Najwyższego podlega zaskarżona uchwała PKW, w związku z powyższym nie mają żadnego znaczenia procesowe argumenty podnoszone w odpowiedzi na skargę, a które

nie znalazły się w treści uzasadnienia uchwały. Odpowiedź na skargę nie może bowiem służyć konwalidacji uchybień popełnionych przy wydawaniu zaskarżonej uchwały.

9. Zważywszy powyższe, PKW w żadnym stopniu nie wykazała ani wystąpienia przesłanek odrzucenia sprawozdania Komitetu, ani wartości zakwestionowanych świadczeń majątkowych.

Należy także podkreślić, że ze względu na ustrojowy charakter niniejszej sprawy, tak istotne wady konstrukcyjne uzasadnienia mają równie wysoką rangę, jak w procesach cywilnych, karnych, czy postępowaniach administracyjnych, w których ustalenie przez organ odwoławczy rażącej wadliwości uzasadnienia prowadzi do rozstrzygnięcia kasatoryjnego, skutkującego powtórzeniem postępowania w pierwszej instancji. Ustawodawca w art. 145 § 6 k.wyb. przesądził, że jedyną możliwą sankcją uznania zasadności skargi – niezależnie od rodzaju zarzutu – jest jej uwzględnienie i automatyczny obowiązek przyjęcia sprawozdania przez PKW. Inaczej ujmując, ewentualne wady uchwały PKW – niezależnie od ich rodzaju i rangi – choćby dotyczyły tylko warstwy argumentacyjnej uzasadnienia, skutkują koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Jeśli zatem PKW zmierzała do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, to miała obowiązek wykazać, że zachodzą przesłanki odrzucenia, czego nie uczyniła.

10. Powyższe uwagi mają szczególne znaczenie w odniesieniu do przyjętej w zaskarżonej uchwale podstawy prawnej. Otóż nie ulega wątpliwości, że zakres normy prawnej art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. w kontekście rozpatrywanej sprawy nie jest oczywisty, co wymagało szczególnej staranności przy uzasadnieniu uchwały wydawanej w oparciu o tą podstawę prawną. PKW musiała zdawać sobie z tego sprawę z kilku powodów.

Po pierwsze, w przygotowywanym przez PKW dokumencie „Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany” (z 4 marca 2024 r., ZPOW.502.1.2024) Komisja w pkt. 28 umieściła generalną propozycję „zmodyfikowania przepisów określających zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej (m.in. art. 84 § 1, art. 106 § 1 i przepisów karnych Kodeksu wyborczego) w celu zapobieżenia prowadzeniu i finansowaniu kampanii wyborczej poza działalnością komitetów wyborczych”, wskazując, że: „[w]yłączność

komitetów wyborczych na prowadzenie i finansowanie agitacji wyborczej jest warunkiem koniecznym realnej kontroli źródeł tego finansowania i uniemożliwienia obchodzenia przepisów Kodeksu wyborczego określających limity wpłat na rzecz komitetów wyborczych oraz limity ich wydatków”. PKW w momencie wydawania ww. uchwały miała więc świadomość zasadniczych niedostatków rozwiązań normatywnych w obszarze kontroli źródeł finansowania prowadzonej przez komitety wyborcze agitacji wyborczej.

Powyższe zostało potwierdzone przez PKW już po wydaniu zaskarżonej uchwały. Otóż, w dokumencie zatytułowanym „Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie udziału osób publicznych w kampanii wyborczej” (z 2 grudnia 2024 r., ZKF.622.9.2024) PKW stwierdziła, że przepisy Kodeksu wyborczego „nie ograniczają możliwości uczestnictwa w kampanii wyborczej osób publicznych (wykonujących funkcje publiczne lub przez inną swoją działalność zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp. wpływających znacząco na funkcjonowanie społeczeństwa) ani nie ograniczają możliwości wykonywania przez osoby uczestniczące w kampanii wyborczej (w tym jako kandydaci w wyborach) działalności publicznej związanej z ich działalnością zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp.”

Po drugie, problem wykorzystywania funkcji publicznych w trakcie kampanii wyborczej jest zauważany w orzecznictwie TK, doktrynie prawa, jak i w ograniczonym zakresie w obowiązujących rozwiązaniach prawnych. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „partie rządzące mają na co dzień wiele okazji, aby przedstawiać w mediach, bezpłatnie, swoje dokonania i zamierzenia za pośrednictwem swych członków czy zwolenników reprezentujących różne organy i agendy państwowe” (zob. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). W doktrynie prawa z kolei wprost wskazano, że ten aspekt życia politycznego łączy się z nadużywaniem funkcji publicznych (w analizowanym przypadku chodziło o samorządowe kampanie wyborcze, w szczególności zjawisko organizowania spotkań z uczniami w szkołach przez osoby kandydujące w wyborach i jednocześnie piastujące funkcje wójta, burmistrza, prezydenta miasta czy też starosty powiatu). Takie ustalenie prowadziło do sformułowania generalnej uwagi *de lege ferenda*: „ograniczenia w swobodzie prowadzenia kampanii wyborczej (...)

powinny być jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowane, tak aby nie budziły wątpliwości w swoim stosowaniu. Obecny stan prawny tego nie gwarantuje” (zob. R. Balicki, K. Piech, Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji kodeksu wyborczego, *Polityka i Społeczeństwo* 2015, nr 3, s. 43-44).

Problematyka aktywności osób piastujących najwyższe funkcje państwowe w trakcie kampanii wyborczej została szczerkowo uregulowana w rozporządzeniu KRRiTV z 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe (Dz.U. Nr 109, poz. 526). Zgodnie z § 5 rozporządzenia w okresie rozpowszechniania audycji wyborczych wystąpienia Prezydenta RP, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów prezentujące i wyjaśniające politykę państwa emitowane są w innych pasmach niż audycje wyborcze i nie powinny zawierać agitacji i polemik wyborczych. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o KRRiTV (Dz.U. 1993 Nr 7, poz. 34 ze zm.), który stanowi, że w drodze rozporządzenia określony zostanie tryb postępowania w sprawach umożliwienia naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa. Nawet pobieżna analiza ww. upoważnienia wskazuje na niekompletność jego treści. Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP upoważnienie ustawowe powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Nie jest rolą Sądu Najwyższego przeprowadzenie oceny konstytucyjności ww. upoważnienia, niemniej jednak brak w nim wytycznych potwierdza szczerkowy charakter regulacji dotyczących aktywności publicznej przedstawicieli najwyższych organów państwa w trakcie kampanii wyborczej.

Po trzecie, w orzecznictwie TK przyjmuje się, że „normatywną treść przepisu nadawać może także praktyka jego stosowania”, co ma szczególnie istotne znaczenie w obszarze konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał w sposób jednoznaczny wskazuje, że „ze względu na obowiązek ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela” nie można „ignorować jednolitej i dostatecznie utrwalonej praktyki wykładni prawa, nawet jeśli jej

prawidłowość jest dyskusyjna” (zob. m.in. wyrok TK z 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13, OTK ZU nr 114/10/A/2014; por. wyroki TK z: 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011; 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011; 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012; 8 lipca 2014 r., sygn. K 7/13, OTK ZU nr 7/A/2014).

W dotychczasowej praktyce stosowania ww. przepisów prawa wyborczego PKW, przeprowadzając kontrolę sprawozdań finansowych różnych komitetów wyborczych, nie uwzględniała jakichkolwiek działań organów władzy publicznej (i osób sprawujących funkcje publiczne), które podejmowane w okresie kampanii wyborczej mogłyby przynosić ewentualne korzyści wyborcze któremukolwiek komitetowi wyborczemu lub wpływać negatywnie na postrzeganie któregoś z komitetów wyborczych. Utrwalona praktyka stosowania przepisów prawa wyborczego nie wskazywała więc dotychczas na możliwość zaliczania aktywności organów państwa na rzecz komitetu wyborczego. Taka konstatacja powinna, zdaniem Sądu Najwyższego, nakładać na organ stosujący prawo obowiązek szczególnie wnikliwej argumentacji w przypadku zmiany utrwalonej praktyki stosowania przepisów prawa.

Po czwarte, w doktrynie prawa wskazywano, że w procedurze badania sprawozdań finansowych kodeksowe rozwiązania prawne są szczątkowe. Brak jest bowiem przepisów szczegółowo określających, jak powinna przebiegać zasadnicza część weryfikacji sprawozdań, a organy wyborcze nie mają w wielu przypadkach realnych możliwości faktycznej weryfikacji poprawności gospodarki finansowej komitetów. Przy czym dodatkowo katalog przesłanek uzasadniających odrzucenie sprawozdania jest uznawany jako „w istocie dość ograniczony”, a przesłanki te należy zawsze interpretować ściśle (tak A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 61, 364-366; T. Gąsior, *Kontrola finansowa komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 227; por. S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] red F. Rymarz, *Iudices electionis custodes*, Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 91). Przywołana, trafna zdaniem Sądu Najwyższego, ocena stanu

prawnego w obszarze kontroli finansów komitetów wyborczych, musi prowadzić do uznania konieczności dokonywania szczególnie precyzyjnych ustaleń zakresu treści normatywnej poszczególnych przepisów, tym bardziej w sytuacji, gdy organ wyborczy zmierza do objęcia swoją kontrolą nowych, dotychczas niekontrolowanych działań prowadzonych w trakcie kampanii wyborczych.

Po piąte, zgodnie z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa, przepisy prawa nie mogą być stanowione w sposób niejasny i wieloznaczny. Zasada ta ma doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności w obszarze prawa karnego i daninowego. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Niezgodne z tą zasadą jest więc takie formułowanie przepisów ustawy, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków (muszą oni wiedzieć, jakie zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne). Z tego względu: a) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom (tj. aby treść praw i obowiązków była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie); b) przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie, c) przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyroki TK z: 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU 6/1998, poz. 99; 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99, OTK ZU 2/2001, poz. 30; 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK ZU 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU 3A/2002, poz. 33). Konstytucyjny wymóg jawności finansowania partii politycznej daje wprawdzie podstawy do ustanawiania ograniczeń w sferze finansowej aktywności partii politycznych i tworzonych przez te partie komitetów wyborczych, jednak ograniczenia te muszą spełnić wymogi wynikające z zasady określoności prawa. Dotyczy to również sankcji nakładanych przez PKW na Komitety wyborcze za nieprawidłowe finansowanie kampanii wyborczej. Sankcje takie mają bowiem charakter finansowy i *quasi* karny, a więc sposób ich

sformułowania (precyzja) musi być zbliżony do wymogów stawianych prawu karnemu i daninowemu, a standardy te powinny być zachowane także na etapie stosowania prawa.

Tak zrekonstruowane standardy, wraz z towarzyszącymi im niedoskonałościami legislacyjnymi, nakładały na PKW obowiązek szczególnej staranności w związku z prowadzonym postępowaniem, i przy formułowaniu uzasadnienia podejmowanej uchwały. Tymczasem PKW nie poświęciła rozważaniom prawnym żadnej, najmniejszej nawet refleksji.

Sąd Najwyższy negatywnie ocena praktyki wykorzystywania piastowanych funkcji publicznych w kampanii wyborczej. W tym zakresie w pełni podziela krytyczną ocenę takich działań wyrażoną przez PKW w dokumencie zatytułowanym „Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie udziału osób publicznych w kampanii wyborczej” (z 2 grudnia 2024 r., ZKF.622.9.2024), w szczególności w zgodzie z zapatrywaniem Sądu Najwyższego pozostaje stwierdzenie, że „osoby publiczne, angażujące się w agitację na rzecz komitetów wyborczych, obowiązane są ściśle oddzielać taką działalność od swojej działalności związanej z wykonywaną funkcją publiczną, zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp.”, jak również przedstawiona przez PKW ocena: „Niestosowanie się do tej zasady oznaczałoby angażowanie środków publicznych podmiotów, których przedstawiciele włączają się w promowanie komitetu wyborczego czy kandydatów w wyborach, co naruszałoby zasady finansowania komitetów wyborczych określone w Kodeksie wyborczym”.

Negatywna ocena wskazanych przez PKW zjawisk zachodzących w przestrzeni publicznej w trakcie kampanii wyborczej nie może jednak prowadzić do zastępowania ustawodawcy przez organy stosujące prawo. Na przeszkodzie takiemu działaniu stoi bowiem konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7). Także komitety wyborcze i partie polityczne nie mogą być *post factum* zaskakiwane zasadniczą zmianą podejścia w ocenie prawnej ich działalności.

Zdaniem Sądu Najwyższego określenie zasad aktywności osób piastujących funkcje publiczne w okresie kampanii wyborczej należy do wyłącznej kompetencji władzy ustawodawczej, która powinna precyzyjnie określić kiedy, i na jakich zasadach koszty związane z aktywnością tych osób należy zaliczać do kosztów kampanii wyborczej danego komitetu wyborczego.

W świetle powyższego, postanowiono jak w pkt. 2 sentencji orzeczenia.

11. Wniosek skarżącego o udzielenie zabezpieczenia jego roszczenia poprzez orzeczenie, że zaskarżona uchwała PKW nie jest wykonalna do czasu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie może odnieść skutku, z uwagi na jego niedopuszczalność. Kodeks wyborczy, ani żaden inny akt normatywny, nie zawiera bowiem normy, która mogłaby stanowić podstawę wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia potwierdzającego okoliczność, która wynika wprost ze stanu prawnego.

Złożenie przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego, zgodnie z art. 145 § 1 k.wyb., do Sądu Najwyższego skargi na postanowienie PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego wstrzymuje do momentu rozpoznania tej skargi wykonalność takiego postanowienia. Dopiero odrzucenie przez Sąd Najwyższy skargi powoduje uprawomocnienie się ww. postanowienia PKW, co pociąga za sobą skutki prawne przewidziane w art. 148 § 1 i 2 k.wyb. Nie ulega zatem wątpliwości, że dopiero odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego i podtrzymanie tego rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy skutkuje pomniejszeniem subwencji lub dotacji przysługującej partii politycznej lub komitetowi wyborczemu. Tym samym podejmowanie działań na podstawie nieprawomocnej uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego byłoby przedwczesne, a przede wszystkim prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu oraz kompetencji Sądu Najwyższego.

W ocenie Sądu Najwyższego brak jest zatem podstaw do udzielenia zabezpieczenia we wskazany przez skarżącego sposób (wydanie orzeczenia, że zaskarżona uchwała PKW nie jest wykonalna do czasu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy). Takie rozstrzygnięcie wynika ponadto z braku podstaw normatywnych do zabezpieczenia uprawnień o charakterze publicznoprawnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kwestia finansowania działalności partii i komitetów wyborczych ze środków budżetowych systemowo przynależy do prawa publicznego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto stanowisko, że w sprawach publicznych udzielenie zabezpieczenia jest możliwe jedynie jako sytuacja wyjątkowa, o ile istnieje wyraźny przepis prawa publicznego określający szczegółowo podmiot upoważniony do udzielenia zabezpieczenia, jego formę oraz zakres (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 15 września 2023 r. I NSW 31/23; z 15



września 2023 r. I NSW 30/23; z 15 września 2023 r. I NSW 18/23; z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; z 19 września 2019 r., I NSW 69/19; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 2019 r., I NOZP 2/19). W Kodeksie wyborczym brak jest przepisu, w którym przewidziano możliwość udzielenia zabezpieczenia w sytuacji opisanej we wniosku.

W świetle powyższego, postanowiono jak w pkt. 1 sentencji orzeczenia.

Joanna Lemańska

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Oktawian Nawrot

Grzegorz Pastuszko

Mirosław Sadowski

Krzysztof Wiak

r.g.

[ał]