

**Maria Gołda-Sobczak<sup>1</sup>**

## **Problem podstaw i trybu odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego**

**Słowa kluczowe:** wybory, Państwowa Komisja Wyborcza, sprawozdanie finansowe, Sąd Najwyższy

**Keywords:** elections, National Electoral Commission, financial report, Supreme Court

### **Streszczenie**

Instytucja sprawozdania finansowego jest ważnym elementem sprawdzania prawidłowości finansowania kampanii wyborczej. W myśl kodeksu wyborczego pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego winien przedłożyć organowi wyborczemu któremu komitet wyborczy złożył wcześniej zawiadomienie o swoim utworzeniu sprawozdanie finansowe o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach komitetu w tym także o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. Sprawozdanie finansowe może w tej sytuacji być składane Państwowej Komisji Wyborczej, a także innym organom wyborczym. Jeżeli jednak sprawozdanie zostałoby odrzucone przez komisarza wyborczego pełnomocnik finansowy może wnieść do Sądu Okręgowego odwołanie od takiego postanowienia. Z dotychczasowych judykatów wynika, iż sporne było, czy istnieje możliwość wniesienia skargi w sytuacji, gdy sprawozdanie zostało przyjęte, lecz jednocześnie wskazano stwierdzone uchybienia. Kwestionowano także treść obligatoryjnych podstaw ustawowych odrzucenia sprawozdania.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-3854-7007, doktor habilitowany, Zakład Studiów Kulturowych, Instytut Kultury Europejskiej w Gnieźnie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: mgolsob@amu.edu.pl.

**Abstract****The problem of the grounds and procedure for rejecting the financial statements of the election committee**

Financial statement is an important element in checking the compliant financing of an election campaign. According to the Election Code, the financial representative of the election committee should submit to the election body to which the election committee previously submitted a notification of its establishment, a financial report on the committee's revenues, expenses and liabilities, including bank loans obtained and loans conditions. In this situation, the financial statement may be submitted to the National Electoral Commission as well as to other election bodies. However, if the report was rejected by the election commissioner, the financial representative may appeal against such decision to the District Court. Judicial practice shows that it was disputed whether a complaint could be brought in a situation where the report was accepted, but at the same time the identified shortcomings were identified. The content of the obligatory statutory grounds for rejecting the report was also questioned.

✱

W myśl art. 142 § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (dalej k.w.)<sup>2</sup> pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego ma obowiązek w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów przedłożyć organowi wyborczemu<sup>3</sup>, któremu komitet wyborczy złożył zawiadomienie o swoim utworzeniu sprawozdanie finansowe o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> J.t. Dz.U. 2020, poz. 1319.

<sup>3</sup> W myśl art. 152 § 1 k.w. stałymi organami wyborczymi są Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisarze wyborczy. Zob. w tym przedmiocie S.J. Jaworski, *Status obwodowej komisji wyborczej w systemie polskich organów wyborczych*, [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądowi Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014; A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Uwagi do art. 152*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.

<sup>4</sup> W literaturze podkreśla się, że sprawozdanie finansowe jest zbiorczym dokumentem, w którym są sumowane wszystkie pozyskane przez komitet środki z podziałem na źródła ich

W sytuacji, gdy takie sprawozdanie finansowe przedkładane jest Państwowej Komisji Wyborczej istnieje obowiązek dołączenia do niego opinii biegłego rewidenta, wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej PKW) z pośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Rewidentów<sup>5</sup>. Sprawozdania finansowe sporządza się według wzoru określonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>6</sup>. Obowiązek składania sprawozdania finansowego jest przejawem jawności finansowania kampanii wyborczej<sup>7</sup>. Pamiętać należy, że obowiązek sprawozdawczy dotyczy wszystkich komitetów wyborczych których zawiadomienia o utworzeniu zostały przyjęte przez właściwy organ wyborczy i to bez względu na to czy komitet pozyskiwał środki finansowe, zaciągał zobowiązania oraz je wydatkował. W literaturze podkreśla się, że obowiązek złożenia sprawozdania finansowego istnieje także w związku z udziałem w wyborach przeprowadzanych w toku kadencji jakiegoś organu, a więc także w wyborach uzupełniających np. do Senatu RP, w wyborach przedterminowych, ponownych bądź w nowych wyborach organów jednostek samorządowych<sup>8</sup>. Obowiązek złożenia sprawozdania dotyczy także komitetów wyborczych, które uległy rozwiązaniu przed dniem

---

pochodzenia (wpłaty od osób fizycznych, odsetki od środków na rachunku bankowym, środki pochodzące z kredytów, pochodzące w funduszu wyborczego lub funduszy wyborczych, a także inne przychody) oraz poniesione wydatki i koszty. Zob. T. Gąsior, *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 105–113. Por. także A. Sokala, *Sprawozdanie finansowe*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 131.

<sup>5</sup> W kwestii badania sprawozdań przez biegłych zob. P. Gąsior, *Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] *25 lat Demokratycznego prawa wyborczego i Organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 34.

<sup>6</sup> W myśl art. 476 § 3 ten minister ma obowiązek, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej określić, w drodze rozporządzenia, wzór łącznego sprawozdania w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta po zasięgnięciu opinii PKW wraz z wykazem dokumentów jakie należy załączyć do takiego sprawozdania, tak aby umożliwiły weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji.

<sup>7</sup> A. Gorgoń, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim* Lublin 2011, s. 185; M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 123.

<sup>8</sup> K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Uwagi do art. 142 i 143*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks...*

wyborów. W odniesieniu do sytuacji, kiedy kandydaci komitetu wyborczego uczestniczą w ponownym głosowaniu, w tak zwanej drugiej turze trzy-miesięczny termin na złożenie sprawozdania finansowego biegnie od dnia ponownego głosowania. W literaturze podkreśla się, że komitety wyborcze mają obowiązek dołączenia do sprawozdania finansowego wykazu osób fizycznych będących obywatelami polskimi które dokonały wpłat na rzecz komitetu wyborczego (art. 143 § 4 kodeksu wyborczego). Zauważyć należy, że kodeks wyborczy nie pozwala na składanie częściowych sprawozdań finansowych sporządzanych w strukturach terenowych komitetu wyborczego przez osoby działające z upoważnienia pełnomocnika finansowego ani sprawozdań niepełnych, uzupełnianych w toku postępowania.

Podnosi się wprawdzie, że prowadzenie kampanii wyborczej nie jest w praktyce możliwe bez ponoszenia wydatków, gdyby jednak taka sytuacja nastąpiła to i tak pełnomocnik finansowy winien złożyć sprawozdanie<sup>9</sup>.

Sprawozdania finansowe przedkładane PKW podawane być muszą do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej nie później niż trzydziestego dnia od jego złożenia i po tej dacie ogłaszane w Monitorze Polskim. Treść sprawozdania finansowego stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>10</sup>.

Organ wyborczy ma trzy możliwości postępowania ze złożonym mu sprawozdaniem finansowym. Po pierwsze może w terminie sześciu miesięcy od dnia jego złożenia przyjąć je bez zastrzeżeń. Po drugie może przyjąć sprawozdanie wskazując na stwierdzone uchybienia. Wreszcie po trzecie, może je odrzucić w przypadku zauważenia jednego z pięciu uchybień, wymienionych w treści art. 144 § 1 pkt 3 k.w. Przepis art. 144 § 1 pkt 2 k.w. wskazujący możliwość przyjęcia sprawozdania z zastrzeżeniami odnosi się do sytuacji, kiedy zauważone uchybienia mają charakter znikomy, skutkujący niewielkimi przesunięciami finansowymi w stosunku do ogólnej kwoty przychodów

---

<sup>9</sup> Postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 21 marca 2012, IIISW 2/12 OSNP 2013 nr 5–6, poz. 71. W treści uzasadnienia tego postanowienia wskazano, że zakaz przyjmowania wartości niepieniężnych z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne nie kreuje zakazu nieodpłatnego pełnienia funkcji przez członków komitetu wyborczego. Uznano przy tym, że członkowie takiego komitetu „zawsze powinni pełnić społecznie funkcje”.

<sup>10</sup> J.t. Dz.U. 2020, poz. 2176.

komitetu wyborczego. Zauważyć należy, że w myśl art. 145 § 5 k.w. w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez komisarza wyborczego pełnomocnik finansowy ma prawo w terminie 14 dni od dnia doręczenia<sup>11</sup> postanowienia o odrzuceniu sprawozdania wnieść do sądu okręgowego odwołanie od takiego postanowienia<sup>12</sup>. Winne być ono rozpoznane przez sąd okręgowy w postępowaniu nieprocesowym w terminie 30 dni od dnia doręczenia odwołania. Od orzeczenia sądu okręgowego nie przysługuje środek odwoławczy.

Jeżeli jednak sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego zostanie odrzucone przez PKW pełnomocnik finansowy ma prawo w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania wnieść do SN skargę na takowe postanowienie. Sąd Najwyższy winien rozpatrzyć skargę i wydać w tej sprawie orzeczenie w terminie 60 dni od dnia doręczenia skargi. Wydane orzeczenie należy doręczyć pełnomocnikowi finansowemu i PKW. Skargę rozpoznaje SN w składzie 7 sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Od takowego orzeczenia SN nie przysługuje środek odwoławczy<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> W myśl postanowienia SN z 18 października 2016 r. III SW 10/16, LEX nr 2152400 wobec braku odrębnego uregulowania w kwestii doręczeń w kodeksie wyborczym, stosować należy w drodze analogii przepis z rozdziału 8 k.p.a.

<sup>12</sup> W myśl postanowienia SN z 18 października 2016 r., III SW 11/16, LEX nr 2148621 czternastodniowy termin do złożenia skargi, o którym stanowi art. 145 § 1 k.w. jest zachowany tylko wówczas, gdy skarga na postanowienie PKW została fizycznie wniesiona (złożona) przez pełnomocnika finansowego do SN w okresie czternastu dni od dnia otrzymania postanowienia PKW, bądź w tym terminie dotarła do SN skarga wniesiona w drodze pocztowej. W postanowieniu z 14 czerwca 2016 r. SN wskazał, że czternastodniowy termin do złożenia skargi, o którym stanowi art. 145 § 1 k.w. jest zachowany tylko wówczas, gdy skarga na postanowienie PKW została fizycznie wniesiona (złożona) przez pełnomocnika finansowego do SN w okresie czternastu dni od dnia otrzymania postanowienia PKW, bądź w tym terminie dotarła do SN skarga wniesiona w drodze pocztowej lub innej – np. w postaci FAXu. W postanowieniu tym zauważono także, że skoro art. 145 § 1 k.w. nie zawiera odmiennej regulacji od normy zawartej w art. 9 § 2 k.w., to stosownie do art. 9 § 3 k.w. czynności dotyczące złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu powinny być dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów.

<sup>13</sup> W postanowieniu SN z 11 kwietnia 2012 r. III SO 4/12 LEX nr 1226855 wskazano, że regulacja art. 74 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP ustanawiająca prawo do sądowego dochodzenia naruszonych wolności oraz prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie przeczy zakazowi wyrażonemu w treści art. 145 § 4. Ustanawiając w art. 78 Konstytucji RP zasadę zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej

W sytuacji, gdyby SN albo sąd okręgowy (ten ostatni w przypadku wskazanym w art. 145 § 5 k.w.) uznałyby argumenty pełnomocnika finansowego za zasadne to odpowiednio PKW albo komisarz wyborczy winni niezwłocznie postanowić o przyjęciu sprawozdania finansowego. Dodać należy, że po bezskutecznym upływie terminu do wniesienia skargi, o której mowa w art. 145 § 1 lub odwołania, którego dotyczy art. 145 § 5 k.w. albo po wydaniu orzeczenia, o którym mowa w art. 145 § 2 lub 5 k.w. uznającego odwołanie lub skargę pełnomocnika finansowego za niezasadne, organ, któremu przedłożono sprawozdanie finansowe, przekazuje postanowienie o jego odrzuceniu naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu miejscowo ze względu na siedzibę komitetu wyborczego.

Sąd Najwyższy w treści postanowienia z 28 września 2020 r.<sup>14</sup>, rozpoznając skargę pełnomocnika finansowego jednego z komitetów wyborczych na postanowienie PKW przyjmujące to sprawozdanie ze wskazaniem uchybień na podstawie art. 144 § 1 pkt 2 k.w. domagającego się uchylenia zaskarżonego orzeczenia PKW Sąd Najwyższy stwierdził, że konstrukcja przepisu art. 144 § 1 pkt 2 k.w. pozwalająca na przyjęcie sprawozdania z uwagami to przykład zastosowania zasady *deminimis non curat lex*, zgodnie z którą błahе roszczenia nie podlegają ochronie prawnej. Nieprawidłowość mająca charakter znikomy nie skutkuje odrzuceniem sprawozdania – a jego

---

instancji, ustrojodawca zastrzegł możliwość wprowadzenia w drodze ustawy wyjątków od tej reguły oraz upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia trybu zaskarżania tych orzeczeń i decyzji. Zauważono także w przywołanym postanowieniu, że sformułowanej tezy o niedopuszczalności skargi kasacyjnej od przewidzianych w kodeksie wyborczym postanowień Sądu Najwyższego nie podważa zawarta w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Podkreślono, że w licznych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego oraz w wyrokach i uchwałach Sądu Najwyższego podkreślono, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów, czyli spraw rozpoznawanych „od początku do końca” przez sądy. W postępowaniu o mieszanym charakterze jednoinstancyjna kontrola sądowa sprawowana przez Sąd Najwyższy odpowiada standardom konstytucyjnym. Zawarte w art. 176 ust 1 Konstytucji pojęcie „instancji” należy odnosić do przedmiotu całego postępowania, a nie do przedmiotu konkretnego rozstrzygnięcia, także incydentalnego.

<sup>14</sup> INSW 5874/20, LEX nr 3059918 stwierdził, że w razie zauważenia uchybień których efektem jest naruszenie przepisów wpływające w stopniu znikomym na pozostałe elementy sprawozdania nie daje podstaw do złożenia skargi do SN przez pełnomocnika finansowego.

przyjęcie zgodne jest z wnioskiem i oczekiwaniami składającego<sup>15</sup>. Wskazano, że brak środka odwoławczego odnoszącego się do kwestii drobnych niestanowiących istoty uchwały pozytywnej w swoich zasadniczych skutkach dla składającego sprawozdanie nie może stanowić naruszenia reguł konstytucyjnych. Zauważono, że działanie polegające na skarżeniu uchwały co do zasady zgodnej z pierwotnym oczekiwaniem skarżącego, tylko z uwagi na wskazanie, w istocie rzeczy drobnych uchybień, nie jest procesowo racjonalne. W tym stanie rzeczy sprawozdanie przyjęte zgodnie z wnioskiem składającego przesądza o walorze niezaskarżalności decyzji organu wyborczego w tym zakresie<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> W doktrynie wskazano jednak, że mogą wystąpić sytuacje, które nie pozwalają na przyjęcie sprawozdania nawet ze wskazaniem uchybień, ale jednocześnie nie mieszczą się w ustawowym katalogu, przy czym odrzucenia sprawozdania finansowego. Wystąpi to w przypadku, gdy sprawozdanie zostało złożone, ale komitet wyborczy nie reaguje na wystąpienie organu wyborczego w sprawie powstałych wątpliwości co do prawidłowości sprawozdania, np. w kwestii wiarygodności danych. Może także okazać się, że sprawozdanie wykaże błędy polegające na niewłaściwym wypełnieniu rubryk, nieprawidłowym wykazaniu przychodów i błędnej kwalifikacji wydatków, wreszcie błędnym podsumowaniu arytmetycznym kolumn. Podkreśla się, że nierozwiązana prawnie jest kwestia skorygowania danych w sprawozdaniu. Do korekt takich nie jest bowiem upoważniony organ wyborczy. Błędy mogą przy tym zostać ujawnione po terminie zgłaszania przez uprawnione podmioty zastrzeżeń dla treści sprawozdania i po podaniu sprawozdania do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w Monitorze Polski. W kwestii tej zob. P. Uziębło, *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 259; S. Rymarz, *Finansowanie wyborów*, [w:] *Prawo wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej: Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, J. Juchniewicz, Olsztyn 2003, s. 84 i n.; K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Uwagi do art. 144 k.w.*, [w:] Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy...*

<sup>16</sup> Postanowienie SN z 28 września 2020r. I NSW 5874/20 LEX nr 3059918. Z orzeczeniem tym koresponduje wywód zawarty w postanowieniu SN z 13 listopada 2019 r. I NSW 83/19, LEX nr 3031413, w myśl którego ustawa rozróżnia uchybienia w mniejszej skali, które nie powodują odrzucenia sprawozdania. Do tych uchybień Sądu Najwyższego nie należy jednak przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych, pochodzących z innego źródła niż jej fundusz wyborczy. Przywołano przy tej okazji postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 22 września 2016 r., LEX nr 2147284, w którym m.in. stwierdzono, że komitet wyborczy nie może przeznaczyć na wybory pieniądze, które nie pochodziły z funduszu wyborczego tej partii.



Przedmiotem rozważań SN w aspekcie art. 144 § 1 i 2 k.w. był też problem, u podstaw którego legła uchwała PKW dotycząca sprawozdania finansowego jednego z komitetów wyborczych którego sprawozdanie zostało odrzucone przez PKW. W uzasadnieniu uchwały odrzucającej sprawozdanie wskazano, że w wyniku jego badania i analizy dołączonych do sprawozdania dokumentów w tym sprawozdania biegłego rewidenta oraz wyjaśnień złożonych przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego stwierdzono naruszenie reguł finansowania komitetów co determinowało konieczność odrzucenia sprawozdania. Podkreślono przy tym, że wszystkie środki wydatkowane przez komitet zostały pozyskane z naruszeniem art. 132 § 1 k.w. gdyż pochodziły z rachunku bankowego który nie był rachunkiem funduszu wyborczego, a jednym z rachunków bieżących partii politycznej. Zdaniem PKW sytuacja ta zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w. dawała podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu.

Skupiając się na merytorycznej ocenie zarzutów sformułowanych w skardze i przechodząc do porządku nad faktem, że została ona podpisana nie tylko przez pełnomocnika finansowego, lecz także przez osoby wchodzące w skład organów partii politycznej SN w postanowieniu z 25 listopada 2020r.<sup>17</sup> wskazał, że zachodziły obligatoryjne podstawy do odrzucenia spornego sprawozdania finansowego Komitetu z uwagi na naruszenie wypełniające dyspozycję przepisu art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w. Podkreślono, że wspomniany przepis przewiduje bezwzględny obowiązek odrzucenia sprawozdania w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy. W judykaturze podnosi się, że przepisy dotyczące odrzucenia sprawozdania finansowego muszą być wykładane ściśle, co oznacza między innymi, że zarówno brak winy w naruszeniu prawa, jak i znikomy stopień jego naruszenia, nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania finansowego<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> I NSW 5930/20, LEX nr 3083041.

<sup>18</sup> Przywołano przy tej okazji postanowienie SN z 5 maja 2015 r., sygn. akt III SW 7/15, LEX nr 2288982, w którym stwierdzono, że przepis art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w. określa w sposób kategoryczny, że źródłem, z którego pochodzą środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej (a z takim właśnie komitetem wyborczym mamy do czynienia w niniejszej sprawie) może być wyłącznie fundusz wyborczy tej partii, tworzony na podstawie przepisów



W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy wywiódł, że finansowanie kampanii wyborczej oparte jest na wydzieleniu i kontroli środków własnych komitetów wyborczych. Wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych (art. 126 k. wyb.). Obowiązuje tu zasada jawności i przejrzystości finansowania (art. 125 k. wyb.). Zgodnie z art. 132 § 1 k. wyb. środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, utworzonego na podstawie przepisów ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 580, dalej: ustawa o partiach politycznych). Należy również zwrócić uwagę na regulację art. 134 § 1 k. wyb., który przewiduje, że środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że właścicielem rachunku bankowego może być wyłącznie komitet wyborczy. Nie może być nim osoba fizyczna ani żaden inny podmiot. Właścicielem rachunku bankowego, na którym mają być gromadzone środki finansowe komitetu wyborczego, nie może być zatem partia polityczna. Obowiązek gromadzenia środków finansowych komitetu wyborczego wyłącznie na jednym rachunku bankowym i to takim, którego właścicielem jest określony komitet, przekłada się na realizację zasady jawności finansowania kampanii wyborczej i działalności politycznej, a także kontroli legalności gospodarki finansowania komitetów wyborczych<sup>19</sup>. Przy tym, obowiązek gromadzenia środków na jednym rachunku bankowym dotyczy wszystkich komitetów wyborczych.

Podkreślono, że istnieje obowiązek gromadzenia środków na jednym rachunku bankowym, który to wymóg dotyczy wszystkich komitetów wyborczych. Zauważono, że PKW trafnie wskazała zatem, że rachunek bankowy, na którym gromadzono fundusze wyborcze, nie jest rachunkiem Funduszu Wyborczego partii, a jednym z rachunków bieżących partii (...). W tej sytuacji należy podzielić argumentację PKW, że doszło do finansowania Komitetu poza regułami określonymi w Kodeksie wyborczym, czyli z naruszeniem

---

ustawy z 1997 r. o partiach politycznych (art. 35 tej ustawy). Ustawodawca nie zezwala natomiast komitetowi wyborczemu partii politycznej na pozyskiwanie środków finansowych z żadnych innych źródeł, w tym na przykład z wpłat obywateli lub kredytów bankowych, jak w przypadku komitetów wyborczych organizacji lub komitetu wyborczego wyborców.

<sup>19</sup> Zob. postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 13 listopada 2019 r., I NSW 81/19.

art. 132 § 1 k.w. Komitet wyborczy partii politycznej nie może bowiem wydać na wybory pieniędzy, które nie pochodzą z funduszu wyborczego tej partii. Stanowiło to przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w.

W dalszej części podjęto problem rozróżnienia uchybień mniejszej skali, które nie powodują odrzucenia sprawozdania. Wskazano, że uchybienia te nie obejmują jednak przyjęcia środków finansowych przez komitet wyborczy partii politycznej pochodzących z innego źródła niż jej fundusz wyborczy. Jak podnosi się w judykaturze, treść regulacji z art. 132 § 1 w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w. gwarantuje jednolitość orzecznictwa. Przestrzegania reguły, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, wymaga się w równym stopniu od wszystkich podmiotów uczestniczących w wyborach i życiu politycznym. Walorem tego rozwiązania jest jednakowe egzekwowanie norm prawa wobec wszystkich, co zapewnia wyłącznie ścisłą wykładnię przepisów. Jest to zgodne z przyjętą metodą regulacji, opartą na szczegółowym określeniu w ustawie sposobu postępowania. Taka wykładnia zasadnie jest przyjmowana i stosowana przez PKW na gruncie dotychczasowej i aktualnej kontroli sprawozdań finansowych<sup>20</sup>.

Wskazano także na nieuprawnione korzystanie przez komitet w czasie kampanii z oznaczenia innej partii politycznej w postaci znaku graficznego. Podniesiono, że wyborca zapamiętuje ten rysunek i – o ile będzie miał możliwość zobaczenia go w połączeniu z nazwą partii politycznej – będzie z nim kojarzył tę partię polityczną. Załączony do odpowiedzi na skargę wydruk, zawierający zestawienie fotografii kilku kandydatów na tle logotypu w postaci czterolistnej zielonej koniczyny z umieszczonym obok skrótem „(...)” potwierdza natomiast, że Komitet w kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, przeprowadzonych w październiku 2019 r., wykorzystał ten znak przy tworzeniu materiałów wyborczych – do czego nie był jednak uprawniony. Z wyjaśnień Sekretarza NKW (...) z 14 kwietnia 2020 r. jednoznacznie bowiem wynika, że partia nie udzieliła zgody na wykorzystanie przez Komitet w materiałach agitacyjnych symbolu graficznego wspomnianego ugrupowa-

<sup>20</sup> Zob. postanowienia składu siedmiu sędziów SN: z 22 września 2016 r., III SW 7/16; z 13 listopada 2019 r., I NSW 83/19.

nia. Wbrew twierdzeniom skarżącego, prawo do korzystania z symbolu graficznego partii (...) przez Komitet nie wynika także z dokumentu w postaci porozumienia współpracy w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, zawartego 5 sierpnia 2019 r. między (...), a partią (...). W porozumieniu tym mowa jest wyłącznie o zamierzonej współpracy tych ugrupowań w poszczególnych dziedzinach życia społecznego oraz o planowanym desygnowaniu przez partię (...) części swoich kandydatów na listy Komitetu Wyborczego (...). Porozumienie to nie zawiera jednak żadnych postanowień uprawniających Komitet do korzystania z symbolu graficznego (...). Należy wskazać, że nazwa, skrót nazwy oraz symbol graficzny partii podlega ochronie prawnej (art. 17 ustawy o partiach politycznych) na zasadach przewidzianych dla dóbr osobistych. Z przepisu tego wynika, iż nazwa partii politycznej skrót nazwy oraz symbol graficzny partii należy do kategorii oznaczeń odróżniających, które mają pozwolić uczestnikom rynku, do których świadomości mają trafiać takie oznaczenia (w tym przypadku wyborców), na odróżnienie jednej formacji politycznej od drugiej. Za nieuprawnione należy więc uznać używanie przez dany komitet elementów graficznych innej partii, bez zgody tego ugrupowania na takie działania.

Odnosząc się do sformułowanego w skardze zarzutu dokonania przez PKW błędnej wykładni art. 132 § 5 k.w., zauważono, że w przepisie tym ustawodawca wprowadził generalną zasadę, że komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, za wyjątkiem tych enumeratywnie wymienionych w przepisie. Katalog korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które mogą przyjmować komitety wyborcze, obejmuje: nieodpłatne rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (pkt 1); pomoc w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne (pkt 2); wykorzystanie przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne (pkt 3); nieodpłatne udostępnianie miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy (pkt 4). Wykładnia gramatyczna powołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten dotyczy każdej osoby fizycznej, a zatem również tej, która jest członkiem danego komitetu wyborczego. Uznanie, że dyspozycja omawianego przepisu nie obejmuje osób wchodzących w skład komitetu mogłoby zresztą prowadzić do niezasadnego wniosku, że osoby takie w ogó-

le nie mogą czynić przysporzeń o charakterze niemajątkowym na rzecz własnych komitetów wyborczych. Należy bowiem mieć na uwadze, że źródłem przychodów wszystkich komitetów wyborczych mogą być wyłącznie korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, które zostały wprost wskazane w Kodeksie wyborczym. Przyjęcie założenia, że przepis art. 132 § 5 k.w. nie dotyczy członków komitetu, oznaczałoby zatem, że komitety wyborcze nie mogłyby przyjmować przysporzeń w postaci nieodpłatnie świadczonych usług przez własnych członków. Z powyższych względów słusznie wskazano w zaskarżonej uchwale, że stosownie do treści § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1566) Komitet zobowiązany był do oszacowania i wykazania w punkcie VII części II (części dotyczącej informacji szczegółowych) swojego sprawozdania finansowego wartości wszelkich świadczeń niepieniężnych, w tym wartości usług świadczonych przez swoich członków, polegających na rozpowszechnianiu jego ulotek i plakatów wyborczych.

Odnosząc się do zarzutu nieważności z mocy prawa uchwały PKW, z powodu przekroczenia sześciomiesięcznego terminu na rozpatrzenie sprawozdania finansowego, określonego w art. 144 § 1 k.w. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela zapatrywanie judykatury, że sześciomiesięczny termin na rozpatrzenie sprawozdania finansowego określonego w art. 144 § 1 k.w. ma charakter instrukcyjny, w związku z czym jego przekroczenie nie skutkuje nieważnością uchwały PKW wydanej z jego przekroczeniem<sup>21</sup>.

W efekcie Sąd Najwyższy wywiódł, że sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego musi być odrzucone w razie stwierdzenia (choćby jednego) naruszenia prawa. Ustawa rozróżnia wprawdzie uchybienia mniejszej skali, które nie powodują odrzucenia sprawozdania. Nie obejmuje to jednak przyjęcia środków finansowych przez komitet wyborczy partii politycznej pochodzących z innego źródła niż jej fundusz wyborczy<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Zob. postanowienie SN z 2 marca 2020 r., sygn. akt I NSW 1/20.

<sup>22</sup> Przepis regulacji z art. 132 § 1 w związku z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c k.w. gwarantuje jednolitość orzecznictwa. Przestrzegania reguły, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, wymaga się w równym stopniu od wszystkich podmiotów uczestniczących w wyborach. Ignorancja i zawinione przez osobę odpowiedzialną (pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego) elementarne błędy w pozyskiwaniu i finansowaniu kampanii wyborczej, które wymagały natychmiastowego lub

Stanowczo podkreślono, że środki finansowe komitetu wyborczego mogą być gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym. Właścicielem rachunku bankowego może być wyłącznie komitet wyborczy. Nie może być nim osoba fizyczna ani żaden inny podmiot. Właścicielem rachunku bankowego, na którym mają być gromadzone środki finansowe komitetu wyborczego, nie może być zatem partia polityczna.

Wreszcie zauważono, że źródłem przychodów wszystkich komitetów wyborczych mogą być wyłącznie korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, które zostały wprost wskazane w Kodeksie wyborczym<sup>23</sup>. Przyjęcie założenia, że przepis art. 132 § 5 k.w. nie dotyczy członków komitetu, oznaczałoby zatem, że komitety wyborcze nie mogłyby przyjmować przysporzeń w postaci nieodpłatnie świadczonych usług przez własnych członków.

Problem podstaw i trybu odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego ma istotne znaczenie zarówno dla oceny prawidłowości przebiegu wyboru, jak i rodzi istotne skutki dla komitetów wyborczy partii politycznych. Mimo szczegółowości rozwiązań zawartych w przepisach kodeksu wyborczego, pojawiają się jednak niekiedy w tym zakresie istotne wątpliwości. Rozstrzygnięcia zawarte w orzeczeniach SN, dokonującego wykładni przepisów kodeksu przy okazji rozstrzygania konkretnych skarg w dużej mierze rozwiązują te niejasności. Nie da się natomiast zaprzeczyć, że nierozwiązaną kwestią pozostaje ciągle sprawa, jak należy pojmować sytuacje, w których przyjmując sprawozdanie organ skazuje jego uchybienia oraz takie, kiedy waga tych uchybień już po opublikowaniu sprawozdania okazała się znacznie poważniejsza niż w ocenie organu wyborczego.

---

niezwłocznego skorygowania, nie stanowią „technicznego” błędu, który usprawiedliwiłby przyjęcie oczywiście wadliwego sprawozdania finansowego.

<sup>23</sup> Warto zauważyć, że już w postanowieniu SN z 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 7/16, LEX nr 2147284, stwierdzono, że sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego partii politycznej nie jest prawidłowe i podlega odrzuceniu, gdy podaje nieprawdę, że przychody komitetu pochodziły z funduszu wyborczego partii, choć komitet uzyskał niemalą kwotę z rachunku bieżącego partii i wydatkował ją na wybory. Komitet wyborczy partii politycznej nie może wydać na wybory pieniędzy, które nie pochodziły z funduszu wyborczego tej partii (art. 132 § 1 k.w.).

## Literatura

- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Gąsior P., *Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] *25 lat Demokratycznego Prawa Wyborczego i Organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016.
- Gąsior T., *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
- Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim* Lublin 2011.
- Jaworski S.J., *Status obwodowej komisji wyborczej w systemie polskich organów wyborczych*, [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014.
- Rymarz S., *Finansowanie wyborów*, [w:] *Prawo wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej: Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, J. Juchniewicz, Olsztyn 2003.
- Sokala A., *Sprawozdanie finansowe*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Uziębło P., *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.