

PRZEGLĄD WYBORCZY



Biuletyn informacyjny

6-7/2012



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Kazimierz Wojciech Czaplicki, Szef Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – sierpień 2012 r.

*Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” Krajowe Biuro
Wyborcze będzie wdzięczne za każdorazowe wskazanie źródła informacji.*

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie

www.pkw.gov.pl

SPIS TREŚCI	Str.
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	4
* Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmian	4
* Kontrola gospodarki finansowej partii politycznych i komitetów wyborczych	13
* Wybory i referenda lokalne w czasie kadencji	43
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	44
* Informacje prawne	45

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła 8 posiedzeń w dniach 4, 11, 20 i 25 czerwca oraz 2, 4, 9 i 16 lipca 2012 r.

- * Państwowa Komisja Wyborcza zgodnie z wymogiem art. 160 § 1 pkt 8 Kodeksu wyborczego sporządziła i przekazała Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów informację o realizacji przepisów Kodeksu i propozycje ich zmian.

INFORMACJA O REALIZACJI PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 5 STYCZNIA 2011 R. – KODEKS WYBORCZY W WYBORACH DO SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I DO SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ PRZEPROWADZONYCH W DNIU 9 PAŹDZIERNIKA 2011 R.

Przepis art. 160 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.¹) nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek sporządzenia po każdym wyborach i przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów – informacji o realizacji przepisów Kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian. Informacja niniejsza stanowi wykonanie wyżej wymienionego obowiązku po wyborach do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.

1. Realizacja przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie poszczególnych czynności wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. została przedstawiona w sprawozdaniu z wyborów przesłanym bezpośrednio po wyborach, na podstawie art. 240 i art. 278 Kodeksu wyborczego, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Sądowi Najwyższemu. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła w sprawozdaniu, że wybory zostały przygotowane i przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa oraz, że przypadki naruszeń prawa były nieliczne i nie miały wpływu na wyniki głosowania i wyniki wyborów. Sąd Najwyższy na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2011 r., po rozpatrzeniu sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą i rozpoznaniu protestów wyborczych,

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 47, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1231.

stwierdził ważność wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. Do Sądu Najwyższego wpłynęło 157 protestów wyborczych: za uzasadnione w całości lub częściowo Sąd uznał 20 protestów – dotyczyły one w większości błędnego ustalenia wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze, lecz stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wyniki wyborów.

2. Państwowa Komisja Wyborcza od czasu uchwalenia Kodeksu wyborczego prowadziła systematycznie, w różnych formach, działania na rzecz zapoznania wyborców, organy i podmioty wyborcze z przepisami nowej ustawy oraz prawidłowego ich wdrożenia do praktyki wyborczej. Udzielała wytycznych i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów Kodeksu, gromadziła opinie i uwagi w tych sprawach, inicjowała wymianę doświadczeń. Prace w tym zakresie są kontynuowane i stanowią trwały element działalności Komisji, a także komisarzy wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza ocenia na podstawie zgromadzonych doświadczeń, że zasadniczo przepisy Kodeksu wyborczego zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce prowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu w 2011 r. Tym niemniej doświadczenia z wyborów w 2011 r. a także ogólna dynamika rozwoju społecznego dyktują potrzebę doskonalenia rozwiązań prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzania wyborów.
3. Z przedstawionych wyżej względów niniejsza informacja nie obejmuje oceny stosowania poszczególnych przepisów Kodeksu wyborczego w wyborach przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., a ogranicza się do przedstawienia propozycji zmian tych przepisów Kodeksu, których potrzeba dokonania wynika ze zgromadzonych doświadczeń. Proponowane zmiany były szczegółowo rozważane i analizowane na posiedzeniach Państwowej Komisji Wyborczej; ich podstawą są doświadczenia zgromadzone w czasie przygotowania i przeprowadzania wyborów, w tym wnioski, uwagi i opinie zgłaszane przez komisje wyborcze, komitety wyborcze i wyborców. Poprzedziła je też szeroka konsultacja z komisarzami wyborczymi pełniącymi w wyborach funkcje przewodniczących okręgowych komisji wyborczych. Doświadczenia własne Państwowej Komisji Wyborczej oraz opinie, wnioski i propozycje przekazane przez komisarzy wyborczych stanowią

obszerne studium analityczno-poznawcze funkcjonowania przepisów Kodeksu wyborczego w praktyce prowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu w 2011 r. Kierunkowe założenia proponowanych zmian legislacyjnych były przedmiotem narady służbowej Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami wyborczymi w dniach 28-29 maja 2012 r.

4. Proponowane zmiany i uzupełnienia w przepisach Kodeksu wyborczego w ujęciu problemowym są następujące:

A. W Dziale I. Przepisy wstępne:

- 1) w „Rozdziale 3. Obwody głosowania” wprowadzić, w przypadku nadzwyczajnych wydarzeń uniemożliwiających przeprowadzenie głosowania w wyznaczonych już siedzibach obwodowych komisji wyborczych, możliwość ustalania nowych siedzib przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Regulacja ta stanowiłaby wprowadzenie odstępstwa od zasady, że ustalenie siedzib obwodowych komisji wyborczych (lokali wyborczych) należy do rady gminy, ale zapewniałaby natychmiastową reakcję na nieprzewidziane sytuacje, np. pożar, powódź, katastrofa budowlana itp. przypadki. Sytuacje takie zdarzają się w praktyce i nierzadko bezpośrednio przed wyborami lub w dniu wyborów, co wiąże się z niemożliwością dokonania zmiany przez radę gminy.
- 2) „Rozdział 4. Rejestr wyborców” wymaga zmiany w związku ze zniesieniem od dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązku meldunkowego i likwidacją rejestrów mieszkańców. Proponuje się pozostawienie prowadzenia rejestru wyborców przez gminy. Jednakże wobec braku urzędowego wykazu mieszkańców gminy konieczne będzie wprowadzenie zasady, że wpisanie do rejestru wyborców następuje na wniosek wyborcy. Wniosek byłby składany do urzędu gminy na piśmie lub w formie elektronicznej. Wpisanie się do rejestru wyborców powodowałoby skreślenie wyborcy, z urzędu, z rejestru wyborców, w którym dotychczas był on ujęty. Proponuje się ponadto wprowadzenie możliwości skreślenia wyborcy z rejestru na jego wniosek; w obowiązujących przepisach możliwość taką mieli wyłącznie obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. W celu wymiany informacji pomiędzy gminami o wpisaniu wyborcy do rejestru oraz o pozbawieniu prawa wybierania konieczne

jest utworzenie centralnego rejestru wyborców prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą. Rejestr centralny stanowiłby zbiór danych z gminnych rejestrów wyborców.

Wprowadzenie powyższych zmian wiąże się z koniecznością uchwalenia przepisów przejściowych stanowiących, że z dniem 1 stycznia 2014 r. osoby ujęte dotychczas w rejestrze wyborców są z mocy prawa ujęte w rejestrze wyborców prowadzonym według znowelizowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Jednocześnie, ponieważ rejestr wyborców jest jedynym urzędowym potwierdzeniem posiadania przez wyborcę prawa wybieralności, proponuje się utworzenie rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów. Również te rejestry stanowiłyby część centralnego rejestru wyborców. Byłyby prowadzone na takich samych zasadach jak gminne rejestry wyborców, z tym, że wpis - na wniosek wyborcy - do konsularnego rejestru wyborców następowałby na okres np. 3 lat, o ile wyborca wcześniej nie zostałby wpisany do innego rejestru lub z rejestru skreślony w związku z zajęciem innej przesłanki ustawowej (utrata biernego prawa wyborczego, reklamacja). Powyższe ograniczenie czasowe wynika z konieczności zapewnienia aktualizacji rejestru wyborców. Do spisu wyborców sporządzanego za granicą mogliby zostać wpisani wyłącznie wyborcy ujęci w centralnym rejestrze wyborców, zatem ujęci w jednym z gminnych lub konsularnych rejestrów wyborców. Postulat utworzenia rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów wielokrotnie był zgłaszany przez środowiska polonijne.

Utworzenie centralnego rejestru wyborców umożliwi prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania. Zapewni to lepszą wymianę informacji pomiędzy gminami w tym zakresie, co wpłynie na prawidłowość sporządzania spisów

wyborców. Konieczne będą także zmiany o charakterze porządkującym i redakcyjnym związane z utworzeniem centralnego rejestru wyborców.

- 3) W „Rozdziale 6. Przepisy ogólne dla głosowania” wprowadzić zasadę, że w każdym lokalu wyborczym znajdują się nakładki na karty do głosowania, z których skorzystać może każdy wyborca. Dotychczasowe przepisy przewidują, iż nakładki, o których mowa, są stosowane tylko w lokalach wyborczych przeznaczonych dla wyborców niepełnosprawnych.
 - 1) „Rozdział 7a. Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych” i „Rozdział 8. Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą” należałoby zastąpić jednym rozdziałem: „Rozdział... Głosowanie korespondencyjne”. Propozycja ta wiąże się z koncepcją ustanowienia obok instytucji pełnomocnika innego alternatywnego sposobu głosowania, ale dostępnego dla wszystkich wyborców. Dotychczasowe rozwiązanie obejmujące możliwość głosowania korespondencyjnego w kraju tylko przez osoby niepełnosprawne, zaś za granicą – przez wszystkich wyborców – nie spotyka się z aprobatą i ponawiane są postulaty o ujednoczenie zakresu tej formy głosowania. Przyjęcie tej koncepcji wiązałoby się z dokonaniem niezbędnych zmian w szeregu przepisów Kodeksu jednakże wyłącznie o charakterze technicznym.
 - 2) w „Rozdziale 13. Kampania wyborcza w programach nadawców radiowych i telewizyjnych” w art. 121 przewiduje się, że przepisy szczególne Kodeksu określają szczegółowe zasady i tryb prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Regulacji takich, dotyczących nadawców niepublicznych jednakże nie ma. W poprzednim stanie prawnym kwestię tę regulowały przepisy np. art. 185 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu. Należałoby zatem albo 1) wykreślić w art. 121 wyrazy „i niepublicznych” albo 2) uzupełnić o tę regulację odpowiednio przepisy Działów: III – VIII Kodeksu dotyczące kampanii wyborczej w poszczególnych rodzajach wyborów: do Sejmu, do Senatu, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego, do organów

stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójta, burmistrza, prezydenta miasta, albo też 3) uregulować te kwestie bezpośrednio w „Rozdziale 13”, w formie przepisów ogólnych, obowiązujących we wszystkich wyborach powszechnych;

Regulacja proponowana w ppkt. 2) i 3) może budzić zastrzeżenie dotyczące naruszenia swobody działalności gospodarczej, na drugiej jednakże szali leży zasada równych szans w wyborach. Nadto rozważenia wymaga poddanie regulacji organizowanie debat kandydatów przez komercyjnych nadawców radiowych i telewizyjnych, a także kwestia czasu i odpłatności za rozpowszechnianie ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych (zob. art. 185 ust. 1 i 2 ustawy z 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu).

3) w „Rozdziale 15. Finansowanie kampanii wyborczych”:

- a) do rozważenia pozostaje kwestia potrzeby zdefiniowania określenia „wartość niepieniężna” występującego po raz pierwszy w art. 131 § 1 Kodeksu i dalej w artykułach: 132 § 5, 144 § 1 pkt 3 lit. d i e, 149 § 4 tutaj w formule „korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym”, art. 503, 506 pkt 1-3 i 6-7, 507. Niezbędne wydaje się natomiast ujednoczenie stosowanych w przepisach Kodeksu wymienionych określeń;
- b) rozważenia wymaga występujący w art. 135 § 5 Kodeksu zakaz przyjmowania wartości niepieniężnych innych aniżeli w postaci usługi nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Niemal powszechną praktyką jest bowiem włączanie się obywateli – wolontariuszy w działania na rzecz określonego komitetu wyborczego przez np. pomoc w pracach biurowych – urzędniczych, co jest też pozytywnie postrzegane jako czynnik aktywizujący wyborców. O takie działania mógłby zostać poszerzony zakres wartości niepieniężnych dopuszczalnych do przyjęcia przez komitet wyborczy;
- c) w art. 143 i 144 Kodeksu uregulowania wymagają, w analogiczny sposób jak w przypadku Państwowej Komisji Wyborczej, sprawy związane ze sprawozdaniami finansowymi z wyborów samorządowych przedkładanymi

komisarzowi wyborczemu. Należałoby w tym celu uzupełnić art. 143 § 4 o formułę udostępniania wykazów wpłat przez komisarzy wyborczych, a art. 144 § 5 i 6 o kwestię współpracy organów tam wymienionych z komisarzami wyborczymi. Podobną regulację proponuje się również w art. 144 § 7 i 8 Kodeksu, w odniesieniu do składania do komisarzy wyborczych zastrzeżeń do sprawozdań finansowych;

d) w art. 102 § 1 i art. 140 § 1 Kodeksu przewidziano nowe instytucje służące poszerzeniu jawności finansowania kampanii wyborczej:

- obowiązek utworzenia przez komitet wyborczy strony internetowej (art. 102 § 1) oraz – prowadzenia i umieszczania na stronie internetowej rejestrów zaciągniętych przez komitet kredytów i wpłat przekraczających kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 140 § 1).

W wyborach w 2011 r. komitety wyborcze nie zawsze wykonywały te obowiązki; proponuje się zatem rozważenie wprowadzenia w tym przedmiocie sankcji za niewykonanie ustawowego obowiązku;

e) w związku z art. 144 § 1 pkt 3 i art. 148 Kodeksu, określającymi odpowiednio katalog naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych, które powodują obligatoryjne odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz rodzaj skutki odrzucenia takiego sprawozdania, proponuje się wprowadzić przepis uzależniający obligatoryjność odrzucenia sprawozdania od „stopnia naruszenia przepisów”. Na przykład, jeżeli pozyskane (przyjęte) z naruszeniem przepisów środki finansowe nie przekraczają 0,01% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego organ wyborczy przyjmuje sprawozdanie finansowe, wskazując na uchybienia. Reguła powyższa mogłaby też dotyczyć przyjęcia wartości niepieniężnych, a także sfery dozwolonych wydatków komitetu wyborczego.

B. W Dziale III. Wybory do Sejmu:

1) Potrzebne jest ustalenie – w art. 205 § 2 i odpowiednio w pozostałych przepisach Kodeksu – iż w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu wyborczego na odmowę przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, Sąd w

postanowieniu określałby termin, np. 7 dni, na wykonanie przez ten komitet czynności przewidzianych w ustawie, których terminy już upłynęły lub byłyby krótsze. Powyższe kwestie rozstrzygane były dotąd (dwukrotnie) w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej, jednakże są wyrażane wątpliwości co do takiego uprawnienia Komisji. Przyjęcie powyższego rozwiązania wiązałoby się z potrzebą zmian w innych działach Kodeksu wyborczego dotyczących pozostałych rodzajów wyborów.

- 2) Do rozważenia pozostaje sprawa uściślenia przepisów w art. 210 i art. 211 Kodeksu dotyczących zgłaszania i rejestracji list kandydatów na posłów. Kwestia ta wystąpiła w wyborach przeprowadzonych 9 października 2011 r. w kontekście rejestracji list kandydatów na podstawie zaświadczenia wydawanego przez Państwową Komisję Wyborczą, uprawniającego komitet wyborczy do zgłoszenia list bez poparcia ich podpisami wyborców. Obecna regulacja w tym przedmiocie stanowi, że listy kandydatów co do zasady mają być poparte podpisami wyborców (co najmniej 5000). Wyjątkiem od zasady jest uprawnienie komitetu wyborczego, który zarejestrował listy co najmniej w połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia podpisami wyborców. Podstawą takiego zgłoszenia jest zaświadczenie wydane przez Państwową Komisję Wyborczą potwierdzające spełnienie warunku zarejestrowania list przynajmniej w połowie okręgów, przy tym termin na zgłoszenie list popartych podpisami i termin na wydanie zaświadczenia są te same – do 40 dnia przed dniem wyborów (art. 210 ust. 2 i 3, art. 211 ust. 1). W wyborach w 2011 r. poddano w wątpliwość formułę: „zarejestrował listy” (art. 210 § 2 Kodeksu) jako równoznaczną ich zgłoszeniu, zgłaszano także wątpliwości i uwagi co do racjonalności tego samego granicznego terminu na zgłoszenie list popartych podpisami i na podstawie zaświadczenia wydanego przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zmiany regulacji w tym zakresie mogłyby polegać:

- na zastąpieniu w art. 210 § 2 dotychczasowej formuły „zarejestrował listy”, formułą „którego listy zostały zarejestrowane”.

- dokonaniu zmiany w art. 211 § 1 w kierunku – że listy kandydatów popartych podpisami wyborców zgłasza się tak jak dotąd – najpóźniej w 40 dniu przed dniem wyborów, a listy na podstawie zaświadczenia najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów;
- 3) w art. 210 § 3 Kodeksu proponuje się dodanie rozwiązania uprawniającego komitet wyborczy do zaskarżenia do Sądu Najwyższego uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odmowy wydania zaświadczenia umożliwiającego zgłaszanie list kandydatów bez poparcia podpisami wyborców. Brak takiej możliwości w obecnym stanie prawnym spotyka się z krytyczną oceną w kontekście konstytucyjnego „prawa do sądu”. W przypadku akceptacji, stosowny przepis powinien ustalać krótki termin na złożenie skargi, np. 24 godziny w siedzibie Sądu oraz równie krótki termin na rozstrzygnięcie skargi przez Sąd, np. 24 godziny;
- 4) niezbędnego ujednolicenia wymagają wszystkie przepisy Kodeksu dotyczące czynności wyborczych, które są uwarunkowane udzieleniem poparcia podpisami wyborców, związane z utworzeniem komitetu wyborczego oraz zgłoszeniem kandydatów (m.in. artykuły: 204 § 7 pkt 3, 209 § 2, 265 § 3, 299 § 3 pkt 4, 303 § 1 pkt 3, 403 § 4 pkt 3). Potrzebne jest też ustawowe określenie w wykazach podpisów jednakowych warunków dla czynności utworzenia komitetu wyborczego i dla zgłoszenia kandydatów, a także znaczenia prawnego danych zawartych w wykazach dotyczących każdego obywatela udzielającego poparcia. Obecnie występujące w tym zakresie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych, powoduje niespójność w stosowaniu tego prawnego wymogu w praktyce prowadzenia wyborów, komplikuje postępowania i jest powodem protestów wyborczych. Zmiany regulacji w tym zakresie mogłyby zostać wprowadzone np. generalnie w przepisach ogólnych Kodeksu w rozdziale 11, bądź też w przepisach szczególnych dotyczących poszczególnych rodzajów wyborów;
- C. Rozważenia wymaga zagadnienie tzw. „prekampanii wyborczej” prowadzonej przed zarządzeniem wyborów oraz skutki takich działań. Prowadzona jest ona w różnych formach: w formule działalności informacyjnej, społecznej,

rozrywkowej. W świetle art. 104 Kodeksu, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, wobec tego inicjatywy takie stanowią naruszenie przepisów prawa, jednakże organy wyborcze nie mają środków innego oddziaływania niż oświadczenia i apele. Ponadto, z tą działalnością wiążą się określone wydatki pozostające w istocie poza kontrolą organu wyborczego.

* * *

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiając powyższe uwagi do przepisów Kodeksu wyborczego zgłasza gotowość uczestniczenia w pracach legislacyjnych, jeżeli będą one prowadzone.

- * Państwowa Komisja Wyborcza zakończyła badanie sprawozdań komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu i do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. Sprawozdania miały obowiązek przedłożyć 104 komitety wyborcze, złożyły je 94 komitety. Sprawozdań nie złożyło 10 komitetów wyborczych (Stronnictwo Narodowe im. Dmowskiego Romana, Dudek-Durkalec, Grażyny Głuszak, Katarzyna Elżbieta Bider, Konfederacja Godność i Praworządność, Mniejszość Niemiecka Województwa Śląskiego, Na Ojczyściej Ziemi, Podkarpacie Razem, Polska Obywatelska, Romana Sklepowicza).

Państwowa Komisja Wyborcza po zbadaniu sprawozdań, zgodnie z art. 144 § 1 Kodeksu wyborczego:

- 1) przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdania 17 komitetów wyborczych: Nowa Prawica-Janusza Korwin-Mikke, Partii Demokratycznej-demokracy.pl, Platforma Obywatelska RP, Polska jest Najważniejsza, Polskie Stronnictwo Ludowe, Prawica, Sojusz Lewicy Demokratycznej, „Banaś do Senatu”, Barbary Dolniak, Bartnika Łukasza, Bezpartyjni do Senatu, Bogdana Bardzika, Iwony Borchulskiej, Kandydata na Senatora Przemysława Jakuba Hince, Krzysztofa Piesiewicza, Mniejszość Niemiecka, Tadeusza Skorupy;
- 2) sprawozdania 64 komitetów wyborczych przyjęła ze wskazaniem uchybień: Chrześcijańskiej Inicjatywy Społecznej, Liga Polskich Rodzin, Narodowego Odrodzenia Polski, Nasz Dom Polska-Samoobrona Andrzeja Leppera, Polska

Partia Pracy-Sierpień 80, Polska Patriotyczna, Prawo i Sprawiedliwość, Ruch Palikota, Związku Słowiańskiego, Adama Hajduka Razem, Aktywni Społecznie, Aleksandra Ziolo, Alojzego Motylewskiego, Andrzej Celiński do Senatu, Artura Balazsa, Artura Zielińskiego, Baćko do Senatu, Bezpartyjni pl. Bogdana Borkowskiego, Cezarego Marka Graja, Cimoszewicz do Senatu, Dariusza Macieja Grabowskiego, Dla Pomorza...Dla Polski, Edmunda Klicha, Elżbiety Hibner, Jacek Markowski Twój Senator, Jacka Ciechanowskiego, Jana Wojtery, Janusza Geryka, Janusza Michalaka, Jarosława Milczarka „Zlikwidować Senat”, Jerzego Krzekotowskiego, Józefa Makosza, Kandydat Częstochowy, Katarzyny Nowocin-Kowalczyk, Kazimierza Kutza, Konrada Głębockiego Obywatele do Senatu, Longina Kajki, Longina Komołowskiego, Marii Olszak-Winiarskiej, Marka Borowskiego, Michała Okły, „Nasz Powiat” Piotr Badura, Niezależnego Kandydata na Senatora Leszka Lewoc, Obywatelskich List Wyborczych Nowego Ekranu, Piotr Biliński-Obywatel w Senacie, Podhalanie, Przemysława Zalańskiego, Radosława Piesiewicza Niezależnego Kandydata na Senatora RP, Rafał Dutkiewicz, Romana Jasiakiewicza, Ryszarda Kurpa, Senat Obywatelski-Konstanty Dombrowicz, Śląsk-Jerzy Markowski, Tadeusza Ferenc „Rozwój Podkarpacia”, Unia Prezydentów-Obywatele do Senatu, Wiesław Piotrowski-Bezpartyjny, Wiesława Domian, Wincentego Szarmacha, Władysława Komarnickiego, Włodzimierza Wiertka, „Wolni i Solidarni” Kornela Morawieckiego, Wspólnoty Samorządowej Doliny Sanu, Zbigniewa Chlebowskiego. Uchybienia w sprawozdaniach polegały w szczególności: na niezawiadomieniu PKW o adresie strony internetowej komitetu (art. 102 ust. 1 Kodeksu wyborczego) prowadzeniu rachunkowości niezgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości (art. 128), nieumieszczeniu w umowie rachunku bankowego zastrzeżeń o sposobie wpłat (art. 134 § 6), nieumieszczeniu na stronie internetowej komitetu rejestrów zaciągniętych kredytów i wpłat (art. 140 § 1 i 2), sporządzeniu sprawozdania niezgodnie ze stanem faktycznym (art. 142 § 1);

- 3) odrzuciła sprawozdania 13 komitetów wyborczych: Ligi Obrony Suwerenności – z powodu przyjęcia przez komitet środków finansowych z niedozwolonego źródła, co stanowi naruszenie art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego; Przymierze dla Polski –

z powodu przyjęcia środków finansowych po dniu wyborów, tj. z naruszeniem art. 129 § 2 pkt 2; Autonomia Dla Ziemi Śląskiej – wskutek pozyskania środków finansowych po dniu wyborów (art. 129 § 2 pkt 2); Bogumiła Czubackiego – z powodu przyjęcia środków finansowych od osoby niebędącej obywatelem polskim, co jest naruszeniem art. 132 § 3 pkt 2; Izabelli Sierakowskiej – z powodu wydatkowania środków finansowych na cele niezwiązane z wyborami, tj. naruszenia art. 129 § 1; Jacka Janiszewskiego – wskutek przyjęcia przez komitet środków finansowych od osoby niebędącej obywatelem polskim (art. 132 § 3 pkt 2); Mariana Antosza-Niezależny Kandydat do Senatu RP – z powodu naruszenia art. 129 § 2 pkt 2 tj. pozyskiwania przez komitet środków finansowych po dniu wyborów; Obywatel z Mazur w Ponadpartyjnym Senacie – wskutek pozyskiwania niedozwolonych wartości niepieniężnych, tj. naruszenia art. 132 § 5; „Ojcowizna” – z powodu pozyskiwania niedozwolonych wartości niepieniężnych (art. 132 § 5); Paweł Policzkiewicz – z powodu wydatkowania środków finansowych na cele niezwiązane z wyborami (art. 129 § 1); Roberta Węgrzyna – wskutek pozyskiwania środków po dniu wyborów (art. 129 § 2 pkt 2); Romualda Szeremietiewa – z powodu naruszenia art. 132 § 3 pkt 2, tj. przyjęcia środków finansowych z nieuprawnionego źródła; W. Lubawskiego-Senat dla Obywateli – wskutek naruszenia art. 132 § 5 tj. pozyskiwania niedozwolonych wartości niepieniężnych.

Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach finansowych wraz z tekstami uchwał jest umieszczony na stronie internetowej Komisji.

- * Państwowa Komisja Wyborcza otrzymała w dniu 28 maja 2012 r. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2012 r. Sygn. akt III SW 2/12, uznające za zasadną skargę Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 stycznia 2012 r. odrzucającą sprawozdanie finansowe tego Komitetu z wyborów samorządowych przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. W wykonaniu postanowienia Sądu Najwyższego Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 84a ust. 7 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przyjęła w dniu 11 czerwca 2012 r.

sprawozdanie Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna”. Stanowisko odmienne niż w postanowieniu z dnia 21 marca 2012 r. III SW 2/12 przyjął Sąd Najwyższy w zakresie takiej samej materii w postanowieniu z dnia 12 października 2011 r. sygn. akt III SW 9/11 oddalając skargę partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 sierpnia 2011 r. odrzucając sprawozdanie finansowe ww. partii. Państwowa Komisja Wyborcza uznając zasadność postanowienia z dnia 12 października 2011 r. nie podzieliła argumentacji wyrażonej w postanowieniu III SW 2/12 z dnia 21 marca 2012 r. w przedmiocie prowadzenia kampanii wyborczej przez komitet wyborczy bez ponoszenia kosztów. Z ustawowej zasady jawności finansowania kampanii wyborczej wynika zdaniem PKW wymóg przedstawienia w sprawozdaniu finansowym, odpowiednio przez partię polityczną bądź komitet wyborczy, źródeł finansowania każdej działalności, wszystkich pozyskanych przychodów jak i poniesionych wydatków, a z każdą czynnością prowadzoną w ramach kampanii wiążą się określone wydatki. Odpowiednio, przewidziana w art. 84 ust. 2b Ordynacji wyborczej procedura składania przez komitet wyborczy oświadczenia zamiast sprawozdania ma zastosowanie do komitetów, które o swoim utworzeniu zawiadomiły komisarza wyborczego i kampanii wyborczej faktycznie nie prowadziły. Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” zawiadomił o swoim utworzeniu Państwową Komisję Wyborczą i uchwałą z dnia 29 września 2010 r. Komisja przyjęła zawiadomienie (ZPOW-7500-13/10).

UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 23 stycznia 2012 r.

w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” o źródłach pozyskania funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego,
przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 84a ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 oraz z 2011 r. Nr 34, poz. 172),

postanawia

odrzuć sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego, uczestniczącego w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., z powodu naruszenia art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Uzasadnienie

Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” przedłożył Państwowej Komisji Wyborczej łączne sprawozdanie finansowe z zachowaniem terminu określonego w art. 84 ust. 2 Ordynacji wyborczej. Sprawozdanie zostało sporządzone według wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2006 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań finansowych o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 212, poz. 1560).

Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” zarejestrował kandydatów do rad powiatów i gmin oraz kandydata na burmistrza, w związku z czym powinien był sporządzić sprawozdanie finansowe według wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2006 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze związane z wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. Nr 212, poz. 1561). Uchybienie to, w świetle art. 84a Ordynacji wyborczej, nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania.

Żaden z uprawnionych podmiotów określonych w art. 84b Ordynacji wyborczej nie zgłosił Państwowej Komisji Wyborczej zastrzeżeń do sprawozdania Komitetu.

Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” po uzyskaniu postanowienia potwierdzającego jego utworzenie, zarejestrował: 6 kandydatów do rad powiatów, 5 kandydatów do rad miast na prawach powiatu, 34 kandydatów do rad gmin i 1 kandydata na burmistrza miasta.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie przedłożonych dokumentów oraz wyjaśnień pełnomocnika finansowego komitetu stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu finansowym Komitet wykazał, że nie pozyskał i nie wydatkował na cele wyborcze środków finansowych, wykazując w sprawozdaniu wartości zerowe, zarówno po stronie przychodów jak i wydatków. Komitet posiadał rachunek bankowy nr 03 1090 1418 0000 0001 1509 7632, prowadzony w Banku Zachodnim WBK SA. Do sprawozdania nie dołączono umowy rachunku bankowego ani jego historii. Państwowa Komisja Wyborcza w trybie art. 84a ust. 2 zwróciła się do Komitetu o udzielenie wyjaśnień z jakich środków zostały sfinansowane koszty związane ze zgłoszeniem kandydatów oraz o dostarczenie brakujących dokumentów.

W odpowiedzi pełnomocnik finansowy Komitetu poinformował, że „...wszystkie czynności wyborcze były wykonywane społecznie (nieodpłatnie)”. Pełnomocnik poinformował również, że Komitet nie prowadził kampanii wyborczej. Do odpowiedzi pełnomocnik finansowy dostarczył umowę rachunku bankowego, natomiast nie dołączył jego historii. Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” zarejestrował kandydatów na radnych w 6 województwach, co wymagało poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów (np. koszty papieru, powielenia formularzy dokumentów), zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu (np. koszty paliwa, biletów).

Wskazane wyżej wyjaśnienia potwierdzają, że faktyczne koszty funkcjonowania Komitetu były wyższe niż koszty wykazane w sprawozdaniu. Wyjaśnienia te świadczą również o tym, że Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” przyjął wartości niepieniężne (m.in. materiały biurowe, które wykorzystano do prowadzenia kampanii wyborczej, pokrycie kosztów powielania

dokumentów i kosztów podróży) od osób nieodpłatnie dokonujących w jego imieniu czynności wyborczych.

Według art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne.

Naruszenie tego przepisu, na podstawie art. 84a ust. 1 pkt 3 lit. d Ordynacji, powoduje odrzucenie sprawozdania Komitetu.

Państwowa Komisja Wyborcza, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem finansowym Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna”, dołączonymi do niego dokumentami oraz wyjaśnieniami pełnomocnika finansowego Komitetu, postanowiła jak w sentencji.

Od niniejszego postanowienia pełnomocnikowi finansowemu Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej: *Stefan J. Jaworski*

Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej: *Andrzej Kisielewicz,*

Stanisław Kosmal

Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej: *Bogusław Dauter, Andrzej Mączyński,*

Janusz Niemcewicz, Włodzimierz Ryms, Stanisław Zabłocki

Sygn. akt III SW 2/12

POSTANOWIENIE

Dnia 21 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Walerian Sanetra (przewodniczący)

SSN Teresa Flemming-Kulesza

SSN Katarzyna Gonera

SSN Kazimierz Jaśkowski

SSN Halina Kiryło

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 stycznia 2012 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 marca 2012 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 23 stycznia 2012 r. Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie wyborcze Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” o źródłach pozyskania funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele wyborcze w wyborach organów samorządu terytorialnego przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. z powodu naruszenia art. 83c ust. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm., zwanej dalej Ordynacją), poprzez przyjęcie wartości niepieniężnych (między innymi materiałów biurowych, które wykorzystano do prowadzenia kampanii wyborczej, pokrycia kosztów powielania dokumentów i kosztów podróży) od osób nieodpłatnie dokonujących w imieniu Komitetu czynności wyborczych.

Na podstawie sprawozdania Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” oraz wyjaśnień jego pełnomocnika finansowego PKW stwierdziła, że Komitet nie wykazał żadnych przychodów ani wydatków/kosztów związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej, ponieważ wszystkie czynności wyborcze były wykonywane społecznie (nieodpłatnie). Tymczasem zarejestrowanie kandydatów w 6 województwach do rad powiatów i gmin oraz kandydata na burmistrza miasta wymagało bez wątpienia poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów (np. koszty papieru, powielenia formularzy dokumentów), zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów

do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu (np. koszt paliwa, biletów). Oznaczało to, w ocenie Komisji, że Komitet nie poniosł kosztów związanych z wymienionymi czynnościami wyborczymi, natomiast poniosły je osoby, które nieodpłatnie te czynności wykonały, a zatem faktyczne koszty funkcjonowania Komitetu były wyższe niż koszty wykazane w sprawozdaniu. Tym samym Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” przyjął wartości niepieniężne, naruszając zakaz określony w art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej.

W skardze na tę uchwałę Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” utrzymywał, że ustalenia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące faktycznych kosztów funkcjonowania Komitetu nie są zgodne z prawdą i nie zostały potwierdzone żadnym dowodem. Wynika to z uzasadnienia uchwały z dnia 23 listopada 2011 r., w którym PKW stwierdziła, że „żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania” oraz że „uczestniczący w wyborach Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” nie prowadził kampanii wyborczej, nie pozyskał ani nie wydatkował żadnych środków”. Ponadto w skardze wskazano że Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” zostało wykreślone z ewidencji partii politycznych postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15 marca 2010 r. „co może stanowić przesłankę do uznania tego postępowania jako bezprzedmiotowego”. W związku z tym skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i umorzenie postępowania.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko. Według tej Komisji, jej ustalenia są zgodne z prawdą, gdyż złożone w sprawie wyjaśnienia potwierdzały, że faktyczne koszty funkcjonowania Komitetu były wyższe niż koszty wykazane w sprawozdaniu, bo Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” przyjął wartości niepieniężne, naruszając zakaz określony w art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej, a „stanowisko takie znajduje potwierdzenie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2011 r. sygn. akt III SW 9/11”.

W ocenie Komisji, nietrafny jest również argument skarżącego, że do sprawozdania

partii politycznej Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” o źródłach pozyskania środków finansowych w 2011 r. nie zostały wniesione zastrzeżenia w trybie określonym art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 1, poz. 924), a sprawozdanie to zostało przyjęte. Dotyczą one odrębnego postępowania, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych, zakończonego 2 miesiące przed podjęciem zaskarżonej uchwały. Okoliczności, które spowodowały odrzucenie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” nie miały wpływu na treść uchwał Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r.”.

Odnosnie do podniesionego w skardze wykreślenia partii politycznej Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” z ewidencji partii politycznych, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że przepisy Ordynacji wskazują rodzaje postanowień wydawanych w sprawie przedłożonych jej sprawozdań finansowych komitetów wyborczych (art. 84a ust. 1 tej ustawy) i nie zwalniają Państwowej Komisji Wyborczej z obowiązku wydania postanowień w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych utworzonych przez partie, które zostały następnie wykreślone z ewidencji partii politycznych. Zgodnie z art. 64 ust. Ordynacji „obowiązek złożenia sprawozdania finansowego ciąży również na pełnomocniku komitetu wyborczego, który uległ rozwiązaniu; do takich sprawozdań również ma zastosowanie art. 84a ust. 1 Ordynacji wyborczej”. W takich okolicznościach sprawy Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie i dla porządku wymagał rozważenia zgłoszony w skardze zarzut „bezprzedmiotowości” postępowania skargowego ze względu na wykreślenie Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” z ewidencji partii politycznych postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15 marca 2010 r. Tę okoliczność potwierdziła również Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę, wskazując, że wymienione postanowienie stało się prawomocne „w wyniku oddalenia apelacji” postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2010 r., I Ca

686/10. Nie ma jednak informacji, czy po uprawomocnieniu się postanowienia o wykreśleniu tego Stronnictwa z ewidencji partii politycznych sąd rejestrowy zarządził likwidację i wyznaczył likwidatora w trybie art. 47 ustawy o partiach politycznych. Ponadto z ogólnodostępnych informacji elektronicznych (internet) wynika, iż pomimo prawomocnego wykreślenia z ewidencji partii politycznych Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” nie zaprzestało działalności. Oceniając ten zakres skargi Sąd Najwyższy uznał, że zarzut „bezprzedmiotowości” postępowania ze skargi na odrzucenie sprawozdania finansowego z wyborów samorządowych przeprowadzonych w dniu 27 listopada 2010 r. nie jest uzasadniony przede wszystkim dlatego, że wymienione wybory, w których brał udział Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna”, odbyły się przed prawomocnym wykreśleniem tego Stronnictwa z ewidencji partii politycznych. Wprawdzie odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego danej partii politycznej, w tym za zobowiązania związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy (prawa wyborczego), ponosi partia, która go utworzyła (art. 64k Ordynacji), a w wykreślenia partii politycznej z ewidencji sąd zarządza likwidację partii politycznej i wyznacza jej likwidatora, który pokrywa koszty likwidacji, w tym jej zobowiązania majątkowe, z majątku zlikwidowanej partii, a jeżeli ten nie wystarcza - pozostałą część kosztów likwidacji pokrywa Skarb Państwa (art. 47 i 48 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jednolity tekst: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924), jednak to nie wymienione Stronnictwo, ale jego komitet wyborczy był podmiotem prowadzonego postępowania ze skargi pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego tego Komitetu Wyborczego o jego przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych (powoływane dalej jako sprawozdanie finansowe), które pełnomocnik przedłożył Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów (art. 84 ust. 2 Ordynacji). W konsekwencji Państwowa Komisja Wyborcza była zobowiązana do zweryfikowania przedłożonego jej sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” w trybie art. 84a Ordynacji, a Sąd Najwyższy do rozpoznania tego zarzutu wniesionej skargi.

Powyższe oznacza, że wykreślenie partii z ewidencji partii politycznych nie zwalniało pełnomocnika finansowego jej komitetu wyborczego, który brał udział w wyborach, z obowiązku złożenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego komitetu wyborczego w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, które podlega weryfikacji przez właściwe organy wyborcze, niezależnie od tego, że za potencjalne zobowiązania związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy (prawa wyborczego), ponosi partia, która go utworzyła (art. 84 ust. 2 Ordynacji, aktualnie art. 142 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., powoływanej dalej jako Kodeks wyborczy).

Zaskarżona uchwała okazała się bezpodstawna i nieuzasadniona. Wstępnie wniosek taki uzasadnia już porównanie zaskarżonej uchwały z dnia 23 stycznia 2012 r. o odrzuceniu sprawozdania finansowego skarżącego Komitetu Wyborczego z wcześniejszą uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2011 r. o przyjęciu sprawozdania finansowego partii politycznej Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” o źródłach pozyskania środków finansowych w tym samym okresie sprawozdawczym - 2010 r., „ze wskazaniem uchybienia polegającego na naruszeniu art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych”. W uzasadnieniu tej drugiej uchwały Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że w 2010 roku sprawozdawczym, wymienione Stronnictwo nie pozyskało środków finansowych „we wszystkich pozycjach 0 (zero)”, a tylko z tego względu, że „Partia nie posiadała w 2010 r. Funduszu Wyborczego”, chociaż jej kandydaci brali udział w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, ale „uczestniczący w tych wyborach Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” nie prowadził kampanii wyborczej, nie pozyskał ani nie wydatkował żadnych środków”, Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła sprawozdanie finansowe Stronnictwa, z zastrzeżeniem braku utworzenia obligatoryjnego funduszu wyborczego.

W takich okolicznościach zasadne okazały się zastrzeżenia skarżącego, że ta sama Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 23 stycznia 2012 r. odrzuciła sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna”, z uzasadnieniem różnym niż uzasadnienie wcześniej podjętej uchwały z dnia 23

listopada 2011 r., przyjmując, że w tych samych wyborach samorządowych „faktyczne koszty funkcjonowania Komitetu były wyższe niż koszty wykazane w sprawozdaniu”, ponieważ „Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” przyjął wartości niepieniężne (m.in. materiały biurowe, które wykorzystano do prowadzenia kampanii wyborczej, pokrycie kosztów powielenia dokumentów i kosztów podróży) od osób nieodpłatnie dokonujących w jego imieniu czynności wyborczych”. Pominąwszy to, że ten sam państwowy organ wyborczy powinien unikać podejmowania uchwał, które zawierają wzajemnie sprzeczne uzasadnienia, to zaskarżona uchwała okazała się niezgodna z prawem, a wniesiona skarga była zasadna z następujących przyczyn.

Przepisy prawa wyborczego regulują przypadki, w których komitet wyborczy nie pozyskuje ani nie wydatkuje żadnych środków na wybory, w których bierze udział. I tak z art. 84 ust. 2b Ordynacji wynikało, że w przypadku gdy komitet wyborczy nie pozyskiwał i nie wydatkował takich środków, jego pełnomocnik finansowy składał właściwemu komisarzowi wyborczemu jedynie stosowne oświadczenie zastępujące sprawozdanie finansowe. Również w aktualnym stanie prawnym pełnomocnik finansowy zawiadamia organ wyborczy w terminie 30 dni od dnia wyborów, że komitet wyborczy nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych. W takim przypadku do zawiadomienia przedkładanego Państwowej Komisji Wyborczej nie sporządza się opinii biegłego rewidenta i raportu (art. 142 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego). Z zacytowanego prawnego punktu odniesienia przedmiotem badania Państwowej Komisji Wyborczej nie było zatem sprawozdanie finansowe, choć tak nazwał je skarżący, który posłużył się „drukem” sprawozdania finansowego, ponieważ w istocie rzeczy złożył on „stosowne oświadczenie zastępujące sprawozdanie finansowe” w rozumieniu art. 84 ust. 2b Ordynacji. Tymczasem zaskarżoną uchwałą Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie finansowe, bez jakiegokolwiek wyjaśnienia przyczyn takiej kwalifikacji prawnej złożonego oświadczenia pełnomocnika finansowego, które było złożone w formie „sprawozdania finansowego” reprezentowanego przez Komitet Wyborczy. Z tego złożonego oświadczenia o braku przychodów, wydatków ani zobowiązań finansowych tego Komitetu *implicite* wynikało, że ten Komitet nie

przyjmował także żadnych wartości niepieniężnych w rozumieniu art. 83c ust. 5 Ordynacji.

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. Przeciwnie członkowie komitetu wyborczego zawsze powinni pełnić społecznie funkcje jego członków, którzy „pracując” społecznie z natury rzeczy nie świadczą w ten sposób „wartości niepieniężnych” na rzecz własnego komitetu wyborczego. Taki stan rzeczy potwierdził na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej, skierowane na podstawie art. 84a ust. 2 Ordynacji, skarżący pełnomocnik, który wyjaśnił, że: „1. Wszystkie czynności wyborcze były wykonywane społecznie (nieodpłatnie), 2. Komitet Wyborczy SL „Ojcowizna” nie prowadził kampanii wyborczej, albowiem kandydaci byli bardzo dobrze znani w swoich środowiskach i nie było potrzeby prowadzenia kampanii”. Pomimo to Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie finansowe, które powinna potraktować jako stosowne oświadczenie w rozumieniu art. 84 ust. 2b Ordynacji, gołosłownie w istocie rzeczy twierdząc, że „faktycznie koszty funkcjonowania Komitetu były wyższe niż wykazane w sprawozdaniu”. Tymczasem wysoce kontrowersyjne było podważenie w zaskarżonej uchwale spornych oświadczeń skarżącego pełnomocnika finansowego o braku przychodów, wydatków i zobowiązań finansowych reprezentowanego przezeń Komitetu Wyborczego, obejmujących również (*implicite*) oświadczenie o nieprzyjęciu jakichkolwiek wartości niepieniężnych przez ten Komitet, któremu w zaskarżonej uchwale Państwowa Komisja Wyborcza ogólnikowo zarzuciła, że „przyjął wartości niepieniężne (m.in. materiały biurowe, które wykorzystano do prowadzenia kampanii wyborczej, pokrycie kosztów powielenia dokumentów i kosztów podróży) od osób nieodpłatnie dokonujących w jego imieniu czynności wyborczych”. Z uzyskanego przez Sąd Najwyższy wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej wynikało jedynie, że wymienione w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały „wartości niepieniężne” poniosły „osoby, które te czynności wykonały”, a „stanowisko takie znajduje potwierdzenie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2011 r. sygn. akt III SW 9/11”.

Pomijając to, że powołane orzeczenie, które zapadło przy dwóch zdaniach odrębnych, nie wiąże Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu innych spraw, choćby w analogicznych stanach faktycznych, to skład rozpoznający przedmiotową skargę nie podzielił uzasadnienia tego judykatu, w którym Sąd Najwyższy uznał, że „wszystkie wydatki związane z kampanią wyborczą partii (także z tą jej fazą, która polega na zbieraniu podpisów na listach poparcia dla kandydatów oraz rejestrowaniu list kandydatów) muszą być finansowane przez nią z jej Funduszu Wyborczego”, choćby dlatego, że w tym samym uzasadnieniu częściowo zaprzeczył tej tezie, skoro zgodził się z twierdzeniem, że „sama praca członków partii świadczona w procesie zbierania podpisów i zgłaszania list kandydatów może być świadczona społecznie (bez wynagrodzenia)”, ale już „poniesienie przez nich wydatków związanych z tymi czynnościami (np. na paliwo, bilety) stanowiło sfinansowanie kampanii wyborczej partii z pominięciem Funduszu Wyborczego”.

W poddanej rozpoznaniu sprawie Państwowa Komisja Wyborcza nie oparła zaskarżonej uchwały na zarzucie i podstawie sfinansowania kampanii z pominięciem Funduszu Wyborczego, ale na zarzucie wykonania nieodpłatnych „czynności wyborczych” przez bliżej niewymienione „osoby, które te czynności wykonały”, co obejmować miało „(m.in. materiały biurowe, które wykorzystano do prowadzenia kampanii wyborczej, pokrycie kosztów powielenia dokumentów i kosztów podróży) od osób nieodpłatnie dokonujących w jego (Komitetu wyborczego) imieniu czynności wyborczych”. W ocenie składu orzekającego, w żadnym stanie prawnym nieodpłatne korzystanie w czasie kampanii wyborczej przez komitet wyborczy danej partii politycznej z lokalu partii, jak również z jej sprzętu biurowego, albo z lokalu lub sprzętu biurowego osoby wchodzącej w skład komitetu wyborczego nie mogło być kwalifikowane jako zakazane przyjęcie niedozwolonych wartości niepieniężnych przez komitet wyborczy, skoro członkowie komitetów wyborczych w sposób oczywisty i niejako naturalny nie mogli i nie mogą być pozbawieni możliwości nieodpłatnego korzystania z dostępnych im lokali i sprzętu biurowego partii politycznej, która utworzyła komitet wyborczy, ani z możliwości społecznego, tj. nieodpłatnego świadczenia usług „biurowych” na rzecz tego komitetu, a także rozpowszechniania plakatów wyborczych przez osoby fizyczne. Taka interpretacja

została w aktualnym stanie prawnym wyraźnie potwierdzona wart. 133 Kodeksu wyborczego, który wprost reguluje uprawnienia do nieodpłatnego korzystania z wymienionych „partyjnych” możliwości i urzędzeń.

Odrzucenie sprawozdania finansowego z powodu przyjęcia „kosztów podróży” od osób nieodpłatnie dokonujących w imieniu skarżącego Komitetu czynności wyborczych wymagałoby wskazania konkretnych osób, które dokonywały konkretnych czynności wyborczych oraz poniesionych przez nie konkretnych „kosztów podróży” czego w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały zabrakło. Nie da się wykluczyć, że „inkryminowane” koszty podróży nie zaistniały, tj. w ogóle nie zostały poniesione, gdyż na przykład osoby nieodpłatnie wykonujące czynności wyborcze mogły poruszać się pieszo, na rolkach, na rowerze lub korzystać z biletów miesięcznych, itp., co nie wymagało od nich dodatkowych wydatków „na paliwo” ani świadczenia na rzecz komitetu wyborczego innych wartości niepieniężnych - niż dozwolony społeczny udział w czynnościach wyborczych, który nie poddaje się odmiennej prawnej ani racjonalnej reglamentacji. Nie sposób twierdzić, aby racjonalny ustawodawca uznał, że w wymienionych przypadkach niedozwolonymi wartościami niepieniężnymi były koszty „amortyzacji” wynikające ze zużycia zelówek, rolek lub części rowerowych.

Przede wszystkim jednak w judykaturze (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2003 r., III SW 149/03, OSNP 2004 nr 10, poz. 180), trafnie wywodzi się, że w przypadku, gdy ze złożonego przez skarżącego pełnomocnika finansowego Komitetu wyborczego oświadczenia o braku przychodów, wydatków ani zobowiązań finansowych, oraz z jego dodatkowych wyjaśnień, wynika, że Komitet nie miał przychodów, wydatków ani zobowiązań finansowych związanych w wyborami samorządowymi z 2010 r., z czego *implicite* wynika, że Komitet nie przyjmował także żadnych wartości niepieniężnych w rozumieniu art. 83c ust. 5 Ordynacji, uprawnione jest ustalenie, że dany Komitet nie prowadził żadnej kampanii wyborczej lub prowadził ją w taki sposób, że nie powodowało to żadnych wydatków, które musiałyby być dokonane za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. W rozpoznanej sprawie tego typu oświadczenie pełnomocnika finansowego miało oparcie ustawowe wart. 84 ust. 2b Ordynacji, a ponadto w wystarczającym stopniu

zostało wyjaśnione i uprawdopodobnione w odpowiedzi na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do skarżącego w trybie art. 84a ust. 2 Ordynacji. Przeciwnie ustalenie wymagałoby wskazania w zaskarżonej uchwale jakiegoś konkretnego przypadku (przypadków) przyjęcia przez skarżący Komitet konkretnych wartości niepieniężnych, choćby po to, że potencjalnie nielegalnie przyjęte przez Komitet Wyborczy korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym podlegają przekazaniu właściwemu urzędowi skarbowemu (art. 84d ust. 3 zdanie drugie Ordynacji).

Mając powyższe, na uwadze Sąd Najwyższy na podstawie art. 84a ust. 7 Ordynacji uznał skargę za zasadną, wyrażając następujące stanowiska, że:

1. Wykreślenie partii z ewidencji partii politycznych nie zwalnia pełnomocnika finansowego jej komitetu wyborczego, który brał udział w wyborach, z obowiązku złożenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego komitetu wyborczego w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, które podlega weryfikacji przez właściwe organy wyborcze, niezależnie od tego, że za potencjalne zobowiązania związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy (prawa wyborczego), ponosi partia, która go utworzyła (art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm., aktualnie art. 142 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

2. Odrzucenie sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych (art. 83c ust. 5 wymienionej Ordynacji, aktualnie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego) nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, ale Państwowa Komisja Wyborcza powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych, skoro komitet wyborczy ma obowiązek ich przekazania („oddania”) urzędowi skarbowemu właściwemu dla siedziby komitetu (art. 84d ust. 3 zdanie drugie wymienionej Ordynacji, aktualnie art. 149 § 4 zdanie drugie Kodeksu wyborczego).

UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

z dnia 11 czerwca 2012 r.

w sprawie przyjęcia sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” o źródłach pozyskania funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 84a ust. 7 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 oraz z 2011 r. Nr 34, poz. 172)

postanawia

w wykonaniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2012 r. (sygn. akt III SW 2/12), doręczonego Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 28 maja 2012 r., przyjąć sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego, uczestniczącego w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.

Od niniejszego postanowienia nie przysługuje środek prawny.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej: *Stefan J. Jaworski*
Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej: *Andrzej Kisielewicz*,
Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej: *Bogusław Dauter, Maria Grzelka,*
Andrzej Mączyński, Janusz Niemcewicz

UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

z dnia 8 sierpnia 2011 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach
pozyskania środków finansowych w 2010 r.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, z późn. zm.²⁾)

postanawia

odrzuć sprawozdanie partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r. **z powodu** niezłożenia sprawozdania finansowego przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r., co – wobec braku wiarygodnych wyjaśnień Partii w tej sprawie – uniemożliwiło stwierdzenie, że udział Partii w tych wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego.

Uzasadnienie

Partia polityczna Narodowe Odrodzenie Polski (EwP 58) przedłożyła Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania w 2010 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Sprawozdanie finansowe zostało sporządzone według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. Nr 33 poz. 269).

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 127, poz. 1089, z 2003 r. Nr 57, poz. 507, z 2004 r. Nr 25, poz. 219 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1398, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, z 2009 r. Nr 213, poz. 1652 oraz z 2010 r. Nr 254, poz. 1702.

Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdziła, co następuje.

Partia polityczna Narodowe Odrodzenie Polski wykazała w sprawozdaniu, że w okresie sprawozdawczym pozyskała środki w łącznej kwocie 1 756,01 zł, na które złożyły się składki członkowskie wpłacone do kasy Partii i pozostawione w terenowych jednostkach organizacyjnych partii — z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością (art. 26a ustawy).

Partia nie pozyskała w okresie sprawozdawczym środków finansowych ani wartości niepieniężnych z innych źródeł; w pozostałych pozycjach sprawozdania wykazano zero.

Partia nie posiadała w okresie sprawozdawczym rachunku bankowego.

Partia nie posiadała w 2010 r. Funduszu Wyborczego. Partia utworzyła Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r., zgłaszając 139 kandydatów do sejmików 6 województw oraz 1 kandydata do rady gminy. Pełnomocnik finansowy Komitetu nie złożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego.

W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, działając na podstawie art. 38a ust. 1, w związku z art. 34a ust. 2 o partiach politycznych, zwróciła się do Partii o udzielenie wyjaśnień, z jakich środków został sfinansowany udział Narodowego Odrodzenia Polski w wyborach. W odpowiedzi Prezes Partii poinformował, że „Narodowe Odrodzenie Polski nie prowadziło kampanii, która wymagałaby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. W związku z powyższym złożone sprawozdanie finansowe w pełni oddaje stan faktyczny.”.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału w wyborach, a wydatki partii politycznej na sfinansowanie udziału w wyborach mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego; w tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek odpowiedniego komitetu wyborczego. Nieutworzenie

Funduszu Wyborczego pomimo uczestnictwa w wyborach stanowi zatem uchybienie, ponieważ uniemożliwia sfinansowanie udziału partii w wyborach w sposób zgodny z prawem.

Niezłożenie przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski sprawozdania finansowego uniemożliwia stwierdzenie, że finansowanie udziału partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski w wyborach było zgodne z przepisami ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 oraz z 2011 r. Nr 34, poz. 172) i z przepisami ustawy o partiach politycznych, a w szczególności, że pozyskiwanie przez Komitet środków finansowych było zgodne z art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej oraz z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza nie może uznać za wiarygodne wyjaśnień Partii, dotyczących finansowania jej udziału w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r. Już samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski dokonania czynności wymagających poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu. Wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, ponieważ Partia nie utworzyła Funduszu Wyborczego.

Powyższe uniemożliwia Państwowej Komisji Wyborczej stwierdzenie, że udział Partii w wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego. W związku z powyższym sprawozdanie nie może zostać przyjęte i należy je odrzucić. Stanowisko takie, przyjmowane przez Państwową Komisję Wyborczą, zajął również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 października 2008 r. (Sygn. akt III SW 10/08).

Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie sprawozdania finansowego Partii i dokumentów do niego załączonych oraz wyjaśnień Partii, postanowiła jak w sentencji.

Od niniejszego postanowienia partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej: *Stefan J. Jaworski*

Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej: *Jan Kacprzak*

Stanisław Kosmal

Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej: *Maria Grzelka Andrzej Mączyński*

Włodzimierz Rymś

Sygn. akt III SW 9/11

POSTANOWIENIE

Dnia 12 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Zbigniew Hajn

SSN Roman Kuczyński

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Romualda Spyt (uzasadnienie)

W sprawie ze skargi partii politycznej Narodowego Odrodzenia Polski na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 sierpnia 2011 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 października 2011 r.,

oddala skargę.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 8 sierpnia 2011 r. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: OZ.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924), postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r. z powodu niezłożenia sprawozdania finansowego przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r., co - wobec braku wiarygodnych wyjaśnień Partii w tej sprawie - uniemożliwiło stwierdzenie, że udział Partii w tych wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego.

W uzasadnieniu powyższej uchwały Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w okresie sprawozdawczym Partia nie posiadała rachunku bankowego. Nie posiadała w 2010 r. Funduszu Wyborczego. Partia utworzyła Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 listopada i 5 grudnia 2010 r., zgłaszając 139 kandydatów do sejmików 6 województw oraz 1 kandydata do rady gminy. Pełnomocnik finansowy Komitetu nie złożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego Komitetu o przychodach, wydatkach zobowiązaniach finansowych komitetu z wyborów samorządowych w 2010 r.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 38a ust. 1 w związku z art. 34a ust. 2 ustawy o partiach politycznych, zwróciła się do Partii o udzielenie wyjaśnień, z jakich środków został sfinansowany udział Narodowego Odrodzenia Polski w wyborach samorządowych. W odpowiedzi prezes Partii poinformował, że „Narodowe Odrodzenie Polski nie prowadziło kampanii, która, wymagałaby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. W związku z powyższym złożone sprawozdanie finansowe w pełni oddaje stan faktyczny”.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, nieutworzenie przez Partię

Funduszu Wyborczego, pomimo uczestnictwa w wyborach, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o partiach politycznych, ponieważ uniemożliwia sfinansowanie udziału partii w wyborach w sposób zgodny z prawem. Niezłożenie przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski sprawozdania finansowego uniemożliwia stwierdzenie, że finansowanie udziału partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski w wyborach było zgodne z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych oraz z art. 83 c ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.; dalej również jako: „Ordynacja wyborcza”).

Ustosunkowując się do wyjaśnień Partii dotyczących finansowania jej udziału w wyborach organów jednostek samorządowych, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski dokonania czynności wymagających poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu. Wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, ponieważ nie został on utworzony. Gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o partiach politycznych, które zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy powoduje odrzucenie sprawozdania finansowego partii.

Narodowe Odrodzenie Polski złożyło skargę na powyższe postanowienie, zarzucając obrazę prawa materialnego przez uznanie, że: „na skarżącej spoczywał obowiązek samodzielnego przygotowania sprawozdania wyborczego, pomimo tego, że ustawa stanowi inaczej” oraz że „partia polityczna nie może działać w okresie wyborczym a jej członkowie nie mogą być aktywnymi działaczami partyjnymi, pomimo że ustawa ograniczeń takich nie nakłada”. Powołało się także na: obrazę przepisów postępowania – „przez nieprzedstawienie żadnych dowodów na uzasadnienie zarzutów i podjęcie zaskarżonej uchwały w oparciu o sprzeczne z logiką

i zdrowym rozsądkiem konfabulacje” oraz błąd w ustaleniach faktycznych, który miał wpływ na orzeczenie polegający na uznaniu, że „NOP złożyło niebudzące wątpliwości sprawozdanie, a jednocześnie go nie złożyło”.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że w trakcie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych w 2010 r. nie prowadziła dodatkowej działalności związanej z tą kampanią (drukowanie ulotek wyborczych, plakatów, reklamy w mediach), która wymagałaby tworzenia Funduszu Wyborczego, gromadzenia środków i wydatkowania ich na udział Partii w wyborach samorządowych. Taka sytuacja została ujęta w przedstawionym przez skarżącą Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdaniu z pozyskiwania środków finansowych w 2010 r. Natomiast sam udział partii w wyborach nie zamyka możliwości innych form jej działalności. Członkowie partii pracujący społecznie przy wyborach „nie generują kosztów wyborczych. Przykładowo (z czego PKW czyni zarzut) przekazanie pełnomocnictwa Komitetu Wyborczego dla działacza X rejestrującego listy wyborcze następuje nie w drodze specjalnych wysyłek „w teren”, ale w trakcie regularnych, rutynowych spotkań partyjnych, prowadzonych bez względu na to czy jest to czas wyborczy, czy też nie”. Jedynym ustawowym wyznacznikiem oceny finansowej działalności komitetu wyborczego jest raport biegłego rewidenta wyznaczonego przez Państwową Komisję Wyborczą, którego Komisja nie powołała.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi. Podtrzymując swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale, wskazała, że udział partii politycznej w wyborach powoduje konieczność oddzielenia „regularnych, rutynowych spotkań partyjnych” i innych form statutowej działalności partii od działań związanych z udziałem w wyborach. Wymagają tego zasady finansowania kampanii wyborczej, a w szczególności art. 82 ust. 1 Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym wydatki komitetów wyborczych ponoszone w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Do wydatków tych należą nie tylko koszty ponoszone na prowadzenie agitacji wyborczej, lecz także koszty związane z wykonywaniem przez pełnomocnika wyborczego czynności wyborczych, w tym między innymi zgłaszaniem list kandydatów na radnych. Stanowią one koszty udziału partii w wyborach i mogą być finansowane wyłącznie w sposób określony w art. 35

ust. 1 i ust. 2 ustawy o partiach politycznych oraz w przepisach Ordynacji wyborczej, dotyczących zasad finansowania kampanii wyborczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie Narodowego Odrodzenia Polski na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych. Powołany został zatem przepis zobowiązujący Komisję do odrzucenia sprawozdania z uwagi na gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego. Uzasadniając swoje stanowisko (w sentencji postanowienia), Komisja stwierdziła, że odrzucenie sprawozdania następuje z powodu niezłożenia sprawozdania finansowego przez pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, co - wobec braku wyjaśnień Partii w tej sprawie - uniemożliwiło stwierdzenie, że udział Partii w tych wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego. Gdyby zatrzymać się na tym etapie przytoczonych motywów i odczytując je wprost, można by uznać, że istnieje dysonans między podstawą prawną rozstrzygnięcia a jego uzasadnieniem, bowiem nie wyartykułowano ustawowej przesłanki odrzucenia sprawozdania. Nie jest nią bowiem ani niezłożenie sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy, ani nieutworzenie Funduszu Wyborczego, ani też niemożność weryfikacji sposobu gromadzenia i wydatkowania środków na kampanię wyborczą. Jednakże należy mieć na uwadze, że brak możliwości skontrolowania sposobu finansowania kampanii wyborczej przez partię polityczną - z uwagi na niesporządzenie sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy i nieutworzenie przez partię Funduszu Wyborczego, w połączeniu z ustaleniem, że kampania była prowadzona i wymagała poniesienia wydatków - może prowadzić do wniosku, że naruszony został art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, skoro środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii (art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej). Taka też konkluzja wnika z uzasadnienia postanowienia, w którym stwierdza się, że „Państwowa Komisja Wyborcza nie mogła uznać za wiarygodne wyjaśnień Partii, dotyczących finansowania jej udziału w wyborach

organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dnia 21 listopada i 5 grudnia 2010 r. Już samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski dokonania czynności wymagających poniesienia kosztów związanych ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dużych odległościach od siedziby Komitetu. Wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, ponieważ partia nie utworzyła Funduszu Wyborczego”.

Taka zaś przyczyna - ponoszenie wydatków na kampanię wyborczą z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych - wypełnia hipotezę art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych i uzasadnia odrzucenie sprawozdania finansowego.

Wskazać należy, że sprawozdanie finansowe odrzucone na podstawie zaskarżonego postanowienia ma swoją podstawę prawną w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Jest sprawozdaniem partii politycznej, składanym według wzoru wynikającego z treści załącznika do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. Nr 33, poz. 267). Sprawozdanie to składa się z dwóch części, pierwszej, dotyczącej źródła pozyskania środków przez partię polityczną (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) oraz drugiej, dotyczącej wpływów i wydatków Funduszu Wyborczego. Natomiast zarzut Państwowej Komisji Wyborczej - niezłożenia sprawozdania - dotyczy innego sprawozdania, a mianowicie sprawozdania Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, do którego sporządzenia był on zobowiązany na podstawie art. 84 ust. 2 Ordynacji wyborczej. W tym zaś przypadku ta ostatnio przywołana ustawa nie formułuje wymagania sporządzenia opinii i raportu biegłego rewidenta wyznaczonego przez Państwową Komisję Wyborczą, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do sprawozdania finansowego partii na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy o partiach politycznych.

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych - partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach

do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. „Udział partii w wyborach” obejmuje także prowadzenie kampanii wyborczej wedle reguł w tym przypadku wynikających z Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W polskim prawie wyborczym brak jest legalnej definicji kampanii wyborczej. W doktrynie prawa przyjmuje się, że kampania wyborcza to zorganizowany zespół działań i prac określonych co do formy i czasu trwania w Ordynacji wyborczej, zmierzających do uzyskania jak najlepszego wyniku w wyborach. Rozpoczyna się ona z dniem ogłoszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów (art. 65 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Partie polityczne, organizacje i wyborcy oraz komitety wyborcze mogą wykonywać czynności określone w ustawie od tego właśnie dnia. Czynności podjęte przed tym terminem są nieważne (art. 65 ust. 1 a Ordynacji wyborczej). Od kampanii wyborczej odróżnić należy agitację wyborczą, która stanowi część składową kampanii wyborczej. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) definiowano ją jako skoordynowane działanie mające na celu wybranie określonego kandydata na dany urząd. W Kodeksie wyborczym zawarto legalną definicję agitacji wyborczej (art. 105 § 1). Stosownie do niej, agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. W pojęciu kampanii wyborczej mieszczą się zatem wszystkie określone Ordynacją wyborczą czynności komitetów wyborczych, podjęte od dnia jej rozpoczęcia, mające na celu, po pierwsze, wyłonienie kandydatów do organów samorządu terytorialnego, po drugie, mające charakter agitacji wyborczej na rzecz zarejestrowanych na listach wyborczych kandydatów. Zbieranie podpisów pod listami poparcia a następnie zgłaszanie list kandydatów do komisji wyborczych stanowi więc element kampanii wyborczej. Wydatki partii politycznej związane z finansowaniem jej udziału w wyborach do organów samorządu terytorialnego - od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej - mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego (art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), w konsekwencji zatem środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii (art. 83c ust.

1 Ordynacji wyborczej). Wynika z tego jednoznacznie, że wszystkie wydatki związane z kampanią wyborczą partii (także z tą jej fazą, która polega na zbieraniu podpisów na listach poparcia dla kandydatów oraz rejestrowaniu list kandydatów) muszą być finansowane przez nią z jej Funduszu Wyborczego.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski zgłosił 139 kandydatów do sejmików 6 województw oraz 1 kandydata do rady gminy. Stwierdziła, że samo zgłoszenie list kandydatów do sejmików 6 województw wymagało od Komitetu Wyborczego dokonania czynności pociągających za sobą koszty związane ze sporządzeniem wymaganych dokumentów, zebraniem podpisów osób popierających zgłoszenia oraz dostarczeniem dokumentów do właściwych komisji wyborczych położonych w dalekich odległościach od siedziby Komitetu. W konsekwencji uznała, że wydatki na ten cel nie mogły być dokonane w sposób zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, tj. za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Przedstawione ustalenia faktyczne o gromadzeniu i wydatkowaniu środków z pominięciem Funduszu Wyborczego są zatem oparte na domniemaniu faktycznym. Należy wobec tego ocenić, czy istniały wystarczające podstawy do konstruowania domniemania o takiej treści. Przy analizie tej można odwołać się do utrwalonych poglądów dotyczących stosowania domniemań faktycznych w postępowaniu cywilnym. Zgodnie z art. 231 k.p.c. można uznać za ustalone fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). Domniemanie faktyczne z istoty polega na stwierdzeniu określonego prawdopodobieństwa zaistnienia faktu (por. wyrok z dnia 5 lipca 1967 r., I PR 174/67, OSNCP 1968 nr 2, poz. 26). Stopień prawdopodobieństwa zaistnienia faktu będącego skutkiem domniemania jest tak duży, jak duży jest stopień prawdopodobieństwa, że nie zachodziły okoliczności wykluczające zaistnienie tego faktu (uzasadnienie wyroku z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 79/99, OSNAPiUS 2000 nr 19, poz. 733). Domniemane ustalenie musi logicznie wynikać z prawidłowo ustalonych faktów stanowiących jego przesłanki (wyrok z dnia 22 stycznia 1998 r., II UKN 465/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 24; wyrok z dnia 22 lipca 1998 r., I PKN 223/98,

OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 509). Ustalenie, że Narodowe Odrodzenie Polski prowadziło kampanię wyborczą, wynika z zarejestrowania list kandydatów. Ta okoliczność w połączeniu z ustaleniem, że nie został utworzony Fundusz Wyborczy stanowi dostateczną podstawę do skonstruowania domniemania faktycznego, że wydatki na kampanię ponoszone były z pominięciem Funduszu. Domniemanie to nie zostało obalone ani w toku postępowania przed Państwową Komisją Wyborczą, ani też w skardze nie powołano dowodów, które mogłyby wzruszyć taki sposób wnioskowania. Informacja udzielona Państwowej Komisji Wyborczej ograniczyła się do złożenia oświadczenia, że „Narodowe Odrodzenie Polski nie prowadziło kampanii, która, wymagałaby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. W związku z powyższym złożone sprawozdanie finansowe w pełni oddaje stan faktyczny” - bez wyjaśnienia zaprezentowanego stanowiska. Argumentacja zawarta w skardze, że członkowie partii - pracujący przy wyborach społecznie w ramach działalności ich działalności statutowej – „nie generują kosztów wyborczych” nie jest wystarczająca. O ile można się zgodzić z twierdzeniem, że sama praca członków partii świadczona w procesie zbierania podpisów i zgłaszania list kandydatów może być świadczona społecznie (bez wynagrodzenia), to już ponoszenie przez nich wydatków związanych z tymi czynnościami (np. na paliwo, bilety) stanowi finansowanie kampanii wyborczej partii z pominięciem Funduszu Wyborczego. Pokrywanie przez osoby fizyczne (członków partii) z ich środków pieniężnych nawet niewielkich wydatków związanych z kampanią wyborczą nie stanowi usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii (wartości niepieniężnych).

Nieprzekonujące jest również twierdzenie, że wykonywanie czynności członków Komitetu Wyborczego odbywało się przy okazji „regularnych, rutynowych spotkań partyjnych”. O ile wyjaśnienie, że przekazanie pełnomocnictwa Komitetu Wyborczego Polskiego Odrodzenia Narodowego działaczowi tej Partii, rejestrującemu listy kandydatów, odbyło się przy okazji takiego spotkania, jest do przyjęcia, to trudno wyobrazić sobie, że takie „regularne, rutynowe spotkania partyjne” miały miejsce w każdym dniu i w każdym miejscu zbierania podpisów pod listami poparcia kandydatów w terenie oraz przy zgłaszaniu przez pełnomocnika Komitetu Wyborczego tych list we wszystkich komisjach wyborczych (skarżący nie

twierdzi, że zgłoszenia dokonywane były za pośrednictwem poczty). Nie sposób zatem uznać, że wydatki ponoszone przez członków partii na przejazdy podczas dokonywania tych czynności były związane wyłącznie z wykonywaniem statutowych obowiązków partyjnych.

Natomiast wyjaśnienie, że „Narodowe Odrodzenie Polski w trakcie kampanii wyborczej nie prowadziło dodatkowej działalności (drukowanie ulotek wyborczych, plakatów, reklamy w mediach), która wymagałaby tworzenia Funduszu Wyborczego, gromadzenia środków i wydatkowania ich na udział Partii w wyborach samorządowych”, nie uwzględnia tego, że utworzenie tego Funduszu wymaga sam udział partii w wyborach już od momentu podjęcia przez komitet wyborczy czynności związanych z pierwszą fazą kampanii wyborczej polegającą na czynnościach prowadzących do zarejestrowania list kandydatów, jeśli są z tym związane koszty.

W konkluzji, odrzucenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych okazało się uzasadnione. Stąd też Sąd Najwyższy postanowił o oddaleniu skargi.

- * W czerwcu i lipcu 2012 r. odbyły się wybory uzupełniające w 41 radach gmin, w jednej radzie wybory ponowne, w 4 gminach wybory przedterminowe wójtów i burmistrzów: 24 czerwca 2012 r. Burmistrza Okonka woj. wielkopolskie, 15 lipca – Wójta Gminy Czarnożyły woj. łódzkie, 22 lipca – Wójta Gminy Lewin Kłodzki woj. łódzkie, 29 lipca – Wójta Gminy Wizajny woj. podlaskie. W 17 gminach przeprowadzono referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego: 3 czerwca 2012 r. w sprawie odwołania Wójta Gminy Płaska woj. podlaskie oraz Burmistrza Miasta Ostróda woj. warmińsko-mazurskie; 10 czerwca – w sprawie odwołania Wójta Gminy Ręčno woj. łódzkie; 17 czerwca – w sprawie odwołania Burmistrza Poddębic woj. łódzkie, Rady Miejskiej i Prezydenta Miasta Bytomia woj. śląskie oraz Wójta Gminy Stawiguda woj. świętokrzyskie; 24 czerwca – w sprawie odwołania Burmistrza Bielawy, Burmistrza Głuszycy, Wójta Gminy Stoszowice, Rady Miejskiej Wałbrzycha woj. dolnośląskie, Burmistrza Gminy Łomianki woj. mazowieckie, Prezydenta i Rady Miasta Ruda Śląska oraz Burmistrza i Rady Miasta i Gminy Koziegłowy woj. śląskie; 1 lipca – w sprawie odwołania Wójta Gminy Parzęczew woj. łódzkie oraz Wójta i Rady Gminy Lidzbark Warmiński woj.

warmińsko-mazurskie; 8 lipca – w sprawie odwołania Burmistrza i Rady Miejskiej Bytowa woj. pomorskie; 29 lipca – w sprawie odwołania Burmistrza Rajgrodu woj. podlaskie. Ważne i rozstrzygające były 2 referenda: referendum przeprowadzone w dniu 3 czerwca 2012 r. w mieście Ostróda, którego wynikiem było odwołanie burmistrza miasta, oraz referendum przeprowadzone w dniu 17 czerwca 2012 r. w Bytomiu, w którym odwołano Radę Miejską i Prezydenta Bytomia. Wybory przedterminowe w Bytomiu zostały zarządzane na dzień 16 września 2012 r. Wybory przedterminowe Burmistrza Ostródy są zarządzane na dzień 14 października 2012 r.

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie wyborów wraz z kalendarzem czynności wyborczych zostały ogłoszone w Dziennikach Ustaw z dnia 16 lipca i 8 sierpnia 2012 r. pod poz. 816 i 905.

Pozostałe referenda były nieważne ponieważ wzięło w nich udział mniej niż 3/5 liczby osób uczestniczących w wyborach odwoływanych organów (art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym).

WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

- * W dniu 11 lipca 2012 r. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia S. Jaworski i sekretarz Komisji K. Czaplicki uczestniczyli na zaproszenie Marszałka Sejmu w spotkaniu seminaryjnym z przewodniczącym i delegacją Zgromadzenia Konstytucyjnego Republiki Tunezyjskiej. Obrady miały formułę okrągłego stołu, otwarcia dokonała Marszałek Sejmu, uczestnikami i referentami byli posłowie i przedstawiciele Kancelarii Sejmu, Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Trybunału Konstytucyjnego, organów samorządowych, środowisk naukowych, politycznych i społecznych. W wystąpieniach problemowych przedstawiono polskie rozwiązania i doświadczenia w budowaniu demokratycznego państwa, systemu konstytucyjnego, parlamentaryzmu, samorządności lokalnej, systemu demokratycznych wyborów. Przewodniczący PKW wygłosił wykład na temat roli organów wyborczych w budowie demokratycznego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Sekretarz PKW poświęcił wystąpienie monitoringowi instytucjonalnemu i społecznemu procesowi wyborczemu.

- * W dniach 12 i 13 lipca 2012 r. w konferencji OBWE w Wiedniu uczestniczył członek PKW sędzia A. Mączyński. Tematem konferencji była problematyka obserwacji wyborów, zalecenia i rekomendacje w tej materii zawarte w raportach Misji OBWE.
- * W dniu 18 lipca 2012 r. zastępca przewodniczącego PKW sędzia A. Kisielewicz oraz K. Lorentz dyrektor Zespołu Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW uczestniczyli w rozprawie w Trybunale Konstytucyjnym w sprawie ze skargi grupy posłów dotyczącej konstytucyjności niektórych przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, Kodeksu wyborczego i ustawy o partiach politycznych (sygn. K14/12). Trybunał konstytucyjny spośród 12 zaskarżonych przepisów uznał za niezgodny z Konstytucją przepis art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego. Pozostałe zaskarżone przepisy w tym art. 24 ust. 1-5 i 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych, uznał za zgodne z Konstytucją, bądź postępowanie umorzył – m.in. w przedmiocie art. 111 ust. 1 i 126 Ordynacji wyborczej.

INFORMACJE PRAWNE

- * Wyrok NSA II OSK 401/12
Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 8 maja 2012 r. sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w sprawie ze skarg J. F. i Rady Powiatu N. na zarządzenie zastępcze Wojewody L. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego 1. Oddalił skargę kasacyjną; 2. odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.
NSA uznał następujące tezy
 1. Odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli, dotkniętego poważnymi wadami, z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenia woli.
 2. Waga aktów wyborczych sprawia, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ocena, czy wystąpiły takie szczególne

okoliczności, uzasadniające – z uwagi na poważną wadę oświadczenia woli – dopuszczalność jego cofnięcia, należy do organu stanowiącego, który powinien posiłkowo posłużyć się przepisami kodeksu cywilnego (art. 61 i art. 82-88).

W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, co następuje:

Wyrokiem z dnia 9 listopada 2011 r. , sygn. akt II SA/Go 539/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim po rozpoznaniu sprawy ze skarg J. F. i Rady Powiatu N. na zarządzenie zastępcze Wojewody L. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze oraz stwierdził, że akt ten nie podlega wykonaniu. Jednocześnie Sąd zasądził od Wojewody na rzecz J. F. kwotę 257 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżonym zarządzeniem zastępczym Wicewojewoda L. działając w zastępstwie Wojewody, na podstawie art. 85a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.), po powiadomieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego Powiatu N. – J. F.

Organ nadzoru podkreślił, że pismem skierowanym do Przewodniczącego Rady Powiatu radny J. F. zrezygnował z pełnienia funkcji radnego. W związku z tym została zwołana nadzwyczajna sesja Rady Powiatu N. w celu podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. W tym dniu, przed rozpoczęciem sesji, J. F. złożył pisemne oświadczenie o wycofaniu swojej rezygnacji z mandatu radnego. Po otwarciu obrad sesji nadzwyczajnej Przewodniczący Rady Powiatu N. stwierdził, że wskutek wycofania przez J. F. jego rezygnacji z mandatu radnego, projekt uchwały o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu, który miał być przedmiotem tej sesji, stał się bezprzedmiotowy i wobec tego obrady zostały zamknięte.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe okoliczności wskazują, że zaszła przesłanka określona w art. 190 ust. 1 pkt 2 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa, co oznacza, że wygaśnięcie mandatu radnego nastąpiło z mocy prawa wskutek zaistnienia przesłanki zrzeczenia się mandatu, a uchwała stwierdzająca powyższe, którą rada miała obowiązek podjąć najpóźniej w 3

miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, ma jedynie charakter deklaratoryjny.

Wobec powyższego pismem z dnia [...] kwietnia 2011 r. Wojewoda L, działając na podstawie art. 85a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wezwał Radę Powiatu N. do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwania.

W wyznaczonym terminie Rada nie zajęła stanowiska w przedmiotowej sprawie, wobec czego koniecznym okazało się wydanie w tym przedmiocie zarządzenia zastępczego.

Skargę na zarządzenie zastępcze Wojewody L. złożył J. F. wnosząc o jego uchylenie, orzeczenie o jego niewykonalności i zasądzenie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego. Zarzucił naruszenie przez Wojewodę art. 85a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku z art. 190 ust. 1 pkt 2 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, poprzez błędne ich zastosowanie oraz naruszenie art. 82 Kodeksu cywilnego, poprzez bezzasadną odmowę jego zastosowania w odniesieniu do oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego.

Podkreślono, iż z uwagi na tożsamość rodzaju stosunków prawnych, do oświadczeń woli składanych w kwestii mandatu, winien mieć zastosowanie art. 82 ust. 1 Kodeksu cywilnego, który dotyczy możliwości uchylenia się od skutków oświadczenia woli złożonego w warunkach wyłączających świadome lub swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli. W takiej właśnie sytuacji znalazł się skarżący J. F., który podupadł na zdrowiu po bardzo stresującej i emocjonalnej wizycie dwóch funkcjonariuszy partyjnych usiłujących perswazją wpłynąć na zmianę jego decyzji w sprawie poparcia kandydata na starostę. Wobec powyższego ocena złożonego przez skarżącego oświadczenia dokonana przez Wojewodę L. rażąco narusza standardy państwa prawnego. Skarga została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Go 539/11.

Skargę na powyższe zarządzenie zastępcze Wojewody L. wniosła również Rada Powiatu N. wskazując, że z ustawowego wymogu podjęcia uchwały należy wyprowadzić wniosek, iż sama rezygnacja radnego nie powoduje jeszcze wygaśnięcia mandatu. Taki skutek pojawia się dopiero po spełnieniu dwóch przesłanek: rezygnacji

radnego i uchwały rady. W konsekwencji radny może odwołać (cofnąć) swoją rezygnację z mandatu, aż do podjęcia przez radę uchwały, o której mowa w art. 190 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa. Skoro radny może skutecznie cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu, to podejmowanie uchwały o wygaszeniu mandatu jest bezprzedmiotowe i tym samym brak jest ustawowych przesłanek do zastosowania przez Wojewodę przepisów art. 85a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Ponadto żaden przepis prawa wprost nie zabrania radnemu skutecznie odwołać swojego oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu. Skarga została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Go 540/11.

W odpowiedzi na skargi Wojewoda L. wniósł o ich oddalenie, podtrzymując argumentację i wyrażoną w zarządzeniu zastępczym.

Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2011 r., Sąd I instancji orzekł o połączeniu powyższych spraw do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

Podczas rozprawy w dniu 28 września 2011 r. pełnomocnik J. F. uzupełnił skargę wskazując, że kwestia będąca przedmiotem postępowania nie została poddana wnikliwej analizie, w szczególności nie dokonano wykładni właściwych przepisów w szerszym zakresie, który obejmowałby wszystkie reguły wykładni, w tym głównie systemowej. Zatem konieczne jest poszukiwanie w systemie prawa rozwiązań, które przy braku odpowiednich regulacji prawem publicznym, pozwolą na właściwą ocenę tej sytuacji oświadczenia woli.

Natomiast pełnomocnik Rady Powiatu N. podkreślił, że z orzecznictwa sądowego wynika możliwość cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. Ponadto Ordynacja wyborcza wielokrotnie operuje pojęciami, które są uregulowane w prawie cywilnym.

W dniu 12 października 2011 r. Sąd I instancji, na podstawie art. 133 § 2 p.p.s.a. zamkniętą rozprawę otworzył na nowo i wezwał pełnomocnika Wojewody Lubuskiego do przedłożenia dokumentów potwierdzających uprawnienie Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego do podpisania wezwania z dnia [...] kwietnia 2011 r. oraz Wicewojewody do podpisania zaskarżonego aktu nadzoru, zgodnie z

przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Następnie Sąd odroczył rozprawę.

W dniu 19 października 2011 r. do Sądu zostały złożone następujące dokumenty:

- kopia upoważnienia z dnia [...] stycznia 2011 r. udzielonego przez Wojewodę L. – Dyrektorowi Generalnemu LUW, gdzie w pkt 3 upoważniono Dyrektora Generalnego m.in. do: „kierowania wezwań do organów jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia uchwał w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta (...)”;

- kopia zarządzenia nr 75 Wojewody L. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego LUW wraz z kopią wyciągu z załącznika do ww. zarządzenia, gdzie w § 2 i 3 określono zasady pełnienia zastępstwa Wojewody przez Wicewojewodę.

Na rozprawie w dniu 9 listopada 2011 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny po rozpoznaniu przedstawionej sprawy stwierdził, że skargi podlegają uwzględnieniu, aczkolwiek z innych powodów niż zostały w nich podniesione.

Na wstępie Sąd podkreślił, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Przyznanie zaś w Konstytucji RP wojewodzie kompetencji do sprawowania przedmiotowego nadzoru oznacza, że jest to kompetencja przysługująca temu organowi, której nie może on powierzyć do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu.

O niedopuszczalności realizacji tej kompetencji w imieniu wojewody przez inne organy lub pracowników urzędu wojewódzkiego (aparatu pomocniczego), świadczy też jej odrębne unormowanie w art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Jak podkreślił Sąd, z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy wynika, iż wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Uwzględniając zatem reguły wykładni systemowej Sąd stwierdził, że mocą art. 12 ustawodawca świadomie, z uwagi na szczególny charakter funkcji nadzoru nad samodzielnymi jednostkami

samorządu terytorialnego, wyłączył z zakresu zadań wojewody do osobnej regulacji zadanie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy - sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

W konsekwencji, zdaniem Sądu I instancji, nie jest dopuszczalne przy podejmowaniu aktów nadzorczych zastosowanie art. 19 ww. ustawy, który stanowi, że wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym, że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1. Przewidziana w tym przepisie możliwość prawna dekoncentracji wykonywania kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jest to kompetencja przysługująca wyłącznie wojewodzie.

Jak wskazał Sąd, przez użyte w art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, sformułowanie - odrębne ustawy w stosunku do sprawowania nadzoru nad działalnością organów powiatu, rozumieć należy ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), w szczególności przepisy rozdziału 8 „Nadzór nad działalnością powiatu”. Ustawa o samorządzie powiatowym (podobnie ustawa o samorządzie gminnym oraz o samorządzie województwa) reguluje szeroki i zróżnicowany pod względem charakteru, skutków oraz trybu procedury katalog środków nadzorczych, należących do kompetencji różnych organów. Wśród kompetencji nadzorczych wojewody i związanych z ich wykonywaniem aktów nadzorczych wyróżnić należy w szczególności, odrębnie uregulowane, rozstrzygnięcia nadzorcze (art. 79) oraz zarządzenia zastępcze (art. 85a). Instytucje te stanowią odrębne akty nadzoru, z których każdy ma inny przedmiotowy zakres zastosowania i przesłanki, jak również odmienne reguły proceduralne wydania. Dokonując porównania treści przepisów regulujących tryb wydania obu powyższych aktów nadzoru Sąd wskazał, że o ile regulacja dotycząca wydania rozstrzygnięcia nadzorczego odsyła do odpowiedniego

stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 79 ust. 5), to jednocześnie brak takiego odesłania w przypadku procedury związanej z wydaniem przez organ nadzoru (wojewodę) zarządzenia zastępczego (art. 85a). Wobec tego, kierując się powszechnie akceptowanymi regułami wykładni prawa należy przyjąć, że w postępowaniach nadzorczych dotyczących zarządzenia zastępczego przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania.

W konsekwencji, w przypadku wydania zarządzenia zastępczego, niezależnie od powyższych wywodów w zakresie braku możliwości derogacji kompetencji nadzorczych wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego, umocowania w tym zakresie nie można także poszukiwać w przepisie art. 268a k.p.a., który ma zastosowanie do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych, objętych zakresem przedmiotowym regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego Sąd uznał, że regulowane przepisem art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, wystąpienie z wezwaniem do podjęcia określonej czynności, które jest etapem przedmiotowego postępowania nadzorczego, jak i wydanie aktu nadzoru - zarządzenia zastępczego (w razie niewykonania dyspozycji zawartej w wezwaniu), stanowią obowiązek wojewody.

Odnosząc powyższe do okoliczności rozpoznawanej sprawy Sąd podkreślił, że pismo z dnia 1 kwietnia 2011 r. będące wezwaniem Rady Powiatu N. do podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego J. F. w terminie 30 dni od otrzymania wezwania, podpisał C. D. Dyrektor Generalny- Urzędu Wojewódzkiego, powołując się na upoważnienie Wojewody L. Pismo zostało opatrzone pieczęcią Urzędu Wojewódzkiego. Pismo doręczono Radzie Powiatu N. w dniu [...] kwietnia 2011 r.

W ocenie Sądu, przedmiotowe pismo nie stanowiło wezwania wojewody, w rozumieniu art. 85a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, bowiem nie pochodziło od tego organu monokratycznego, nie zostało podpisane przez jego piastuna. W konsekwencji wezwanie dokonane przez Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego, nawet dokonane z powołaniem na niedopuszczalne w tym zakresie upoważnienie wojewody, należy uznać za bezskuteczne, co w konsekwencji oznacza, że nie zaistniała przesłanka warunkująca wydanie przez Wojewodę L. przedmiotowego zarządzenia zastępczego. Skoro bowiem nie nastąpiło skuteczne

prawnie wezwanie, o którym mowa w art. 85 ust. 1 powołanej ustawy, to nie może budzić wątpliwości, iż nie można mówić o bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego organowi powiatu do podjęcia odpowiedniego aktu (uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego). W tej sytuacji Sąd uznał, że zaskarżone zarządzenie zastępcze zostało wydane przedwcześnie, z naruszeniem przepisów art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Następnie Sąd wskazał, iż zgodnie z przepisem art. 13 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego zapewnia jego prawidłowe funkcjonowanie. Prawa i obowiązki dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego określa odrębna ustawa. Zadania dyrektora generalnego urzędu administracji rządowej, w tym urzędu wojewódzkiego określa art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.). Z treści powyższych uregulowań trudno poszukiwać merytorycznego uzasadnienia dla upoważnienia dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego do wykonywania, w imieniu wojewody, czynności związanych z powierzoną wojewodzie w Konstytucji RP funkcją nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, w szczególności stosowania aktów nadzoru czyli wydawania rozstrzygnięć nadzorczych i zarządzeń zastępczych (tak jak zostało to określone w przedłożonym Sądowi upoważnieniu Wojewody L. z dnia [...] stycznia 2011 r. (k. 43 akt sprawy).

Drugą przyczyną uchylenia zaskarżonego aktu nadzoru stało się jego wydanie przez osobę nieuprawnioną, zaskarżone bowiem zarządzenie zastępcze z dnia [...] maja 2011r. w zastępstwie Wojewody L. podpisał Wicewojewoda L.

Jak wskazał Sąd, przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie przewidują możliwość dekoncentracji kompetencji nadzorczych wojewody (wynikających z art. 71 Konstytucji RP) na wicewojewodę, co wynika wprost z dyspozycji art. 7 ustawy a przede wszystkim z jego ust. 3 i 4. Wojewoda określa, w formie zarządzenia, zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów (art. 7 ust. 3 ustawy). Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody, a w przypadku powołania dwóch

wicewojewodów - I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody (art. 7 ust. 4 ustawy).

Powołując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1954/10 Sąd I instancji podkreślił, że z uzasadnienia tego wyroku wynika, iż norma art. 7 ust. 3 i 4 ustawy przewiduje możliwość dekoncentracji uprawnień wojewody na rzecz wicewojewody w zakresie podejmowania przez ten organ administracji rządowej rozstrzygnięć nadzorczych w dwóch odrębnych sytuacjach faktycznych. Po pierwsze, wojewoda w zarządzeniu wydanym na podstawie ust. 3 może precyzyjnie określić zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodę bądź wicewojewodów), łącznie z możliwością podpisania przez wicewojewodę, w ściśle określonych sytuacjach faktycznych, rozstrzygnięcia nadzorczego w zastępstwie wojewody. Po drugie, w każdym przypadku niepełnienia obowiązków służbowych przez wojewodę, zakres zastępowania przez wicewojewodę rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody, w tym również - nadzorcze (ust. 4) i w tym zakresie nie mają zastosowania ograniczenia wyznaczone przez zarządzenie, o którym mowa w ust.3. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie można uznać, iż przekazanie kompetencji wojewody (w tym - dotyczących nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) zostało wyłączone z możliwości dekoncentracji uprawnień wojewody w trybie art. 7 ust. 3 ustawy. Przekazanie kompetencji wymagało natomiast wyraźnego określenia zadań i kompetencji cedowanych na wicewojewodę. Żadne pozytywne domniemanie przekazania nie jest bowiem dopuszczalne w tym zakresie. Kompetencje Wojewody L. nie wskazane w zarządzeniu jako przekazane wicewojewodzie do wykonywania, nie mogą być przez wicewojewodę wykonywane w trybie art.7 ust 3 ustawy.

Wobec wątpliwości co do zakresu umocowania Wicewojewody podpisującego zaskarżone zarządzenie zastępcze (oraz Dyrektora Generalnego podpisania wezwania do podjęcia uchwały), w dniu 12 października 2011 r. Sąd zamkniętą rozprawę otworzył na nowo i odroczył do dnia 9 listopada 2011 r. oraz zobowiązał pełnomocnika Wojewody do przedłożenia dokumentów potwierdzających m.in. zakres umocowania Wicewojewody do wydania skarżonego zarządzenia zastępczego.

Pełnomocnik organu przy piśmie procesowym z 19 października 2011 r. jako dokumenty potwierdzające uprawnienie Wicewojewody do podpisania skarżonego zarządzenia zastępczego w zastępstwie Wojewody, przedłożył: uwierzytelnioną kopię zarządzenia nr 75 Wojewody L. z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego wraz z kopią wyciągu z załącznika do tego zarządzenia oraz kopię polecenia wyjazdu służbowego Nr 101111 Wojewody L.-z dnia 20 maja 2011 r. Jednocześnie pełnomocnik wskazał, iż w § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia Wojewody określono zasady pełnienia zastępstwa Wojewody przez Wicewojewodę. Zgodnie z tymi zasadami, jeżeli Wojewoda nie pełni obowiązków służbowych zastępuje go Wicewojewoda i wówczas zakres zastępstwa Wicewojewody rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Wojewody. Przy czym przez niepełnienie obowiązków służbowych rozumie się nieobecność z powodu choroby, urlopu, delegacji służbowej powyżej 3 dni oraz nieobecność z innych powodów trwającą powyżej 3 dni. Z uwagi na to, że Wojewoda L. w okresie od 22 maja do dnia 28 maja 2011 r. przebywała w delegacji służbowej, Wicewojewoda korzystał z uprawnień określonych w § 4 ust. 2 i 3 regulaminu Organizacyjnego LUW w G. W.

Dokonując oceny przedstawionych dokumentów Sąd I instancji stwierdził, że organ nie wykazał, iż Wicewojewoda mógł działać w zastępstwie organu bez wyraźnego umocowania Wojewody do wydawania aktów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, iż organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest wojewoda i tylko ten organ może korzystać z kompetencji przyznanych przepisami prawa. Wyjątek w tym zakresie może wynikać z przepisów prawa, przy czym Sąd stwierdził, że przepisy te muszą mieć rangę ustawy, gdyż nadzór sprawowany przez Wojewodę jest działalnością w sferze zewnętrznej administracji. Obowiązująca ustawa w art. 7 ust. 3 przyjmuje taki wyjątek stwierdzając, że wojewoda określa, w formie zarządzenia, zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodę. Oznacza to, że warunkiem skutecznego działania wicewojewody, który jest aparatem pomocniczym organu jest przekazanie określonych kompetencji w formie zarządzenia. Ustawa wyraźnie dla skuteczności

przejścia kompetencji na rzecz Wicewojewody wymaga zachowania formy zarządzenia i wyraźnego określenia zadań i kompetencji cedowanych na wicewojewodę. Prawo nie narzuca sposobu w jaki to powinno nastąpić, zatem można przyjąć, że zarówno poprawne byłoby wydanie zarządzenia, które szczególnie określa te kompetencje, jak i możliwe jest zawarcie stosownej regulacji w regulaminie, przy czym w takiej sytuacji trzeba by wyraźnie wskazać, że jest to część regulaminu wypełniająca treść art. 7 ust. 3 ustawy. Tylko w takich warunkach można by uznać, że wicewojewoda może działać skutecznie w oznaczonym zakresie spraw .

W rozpoznawanej sprawie - zdaniem Sądu - organ nie wykazał, by wicewojewoda miał określony zarządzeniem zakres kompetencji, który obejmowałby wydawanie aktów nadzoru, w tym zarządzeń zastępczych, a to oznacza, że jego działanie w zakresie rozpoznawanej sprawy było bezskuteczne, a co za tym idzie wadliwe. Za chybione Sąd uznał powoływanie się przez pełnomocnika na treść § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego nadanego zarządzeniem Wojewody L. nr 75 z dnia 9 kwietnia 2010 r. jako podstawę uprawniającą do działań wicewojewody. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody (czyli zakres kompetencji określonych przez wojewodę zgodnie z ust. 3) rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody. Przedłożony Sądowi wyciąg z Regulaminu Organizacyjnego LUW w § 4 stanowi: „1. zakres zadań i kompetencji Wicewojewody określa Wojewoda odrębnym zarządzeniem. 2. Wicewojewoda w ramach kompetencji określonych zarządzeniem Wojewody odpowiada za kompleksowe rozwiązywanie problemów i nadzoruje merytoryczną działalność wskazanych wydziałów, realizujących te zadania, 3. Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych zastępuje go Wicewojewoda i wówczas zakres zastępstwa Wicewojewody rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Wojewody, 4. Przez niepełnienie obowiązków służbowych rozumie się nieobecność z powodu choroby, urlopu, delegacji służbowej powyżej 3 dni oraz nieobecność z innych powodów trwającą powyżej 3 dni”.

W ocenie Sądu, powyższa regulacja w § 4 ust. 3 stanowi zbędne i niedopuszczalne, w akcie wykonawczym, wydanym na podstawie delegacji ustawowej, powtórzenie

normy ustawowej - art. 17 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Ponadto uregulowanie określone w ust. 4 nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej (art. 16), a nadto stanowi niedopuszczalną i wadliwą próbę definiowania w akcie wewnętrznym pojęć ustawowych.

Wskazując zatem, iż na mocy art. 178 Konstytucji RP sądy w toku orzekania podlegają tylko Konstytucji i ustawom, wobec tego sąd uprawniony jest do badania zgodności z aktem rangi podstawowej i nie może stosować przepisów podustawowych, sprzecznych z ustawą, Sąd odmówił zastosowania w sprawie norm zawartych w § 4 ust. 3 i 4 Regulaminu Organizacyjnego LUW w G. W. stanowiącego załącznik do zarządzenia Wojewody L. nr 75 z dnia 9 kwietnia 2010 r. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego zarządzenia zastępczego), jako sprzecznych z art. 7 ust. 3 i 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Jak podkreślił Sąd, w art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie (...) ustawodawca zawarł normę szczególną, która może mieć zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych tzn.: gdy wojewoda „nie pełni obowiązków służbowych”. Sytuacje takie mogą być nadzwyczajne, najczęściej będąc następstwami różnych zdarzeń losowych, skutkiem których piastun organu (organ) nie może działać np. ciężka długotrwała choroba, brak świadomości, tymczasowe aresztowanie. Także przebywając na urlopie wojewoda nie pełni, z oczywistych powodów, obowiązków służbowych. Na tej więc podstawie wicewojewoda może przejąć kompetencje nawet w tych zakresach, co do których w zarządzeniu wydanym w trybie ust. 3 art. 7, nie został wskazany jako podmiot uprawniony. Okolicznością taką nie może być sama nieobecność w urzędzie, gdyż Wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 7 ust. 4 ustawy. W okolicznościach niniejszej sprawy, przedstawiony przez pełnomocnika dowód uzasadniający „nie pełnienie obowiązków” (delegacja służbowa) potwierdza stanowisko odmienne niż prezentowane przez pełnomocnika, wskazuje bowiem, że Wojewoda pełnił obowiązki służbowe, zatem nie było podstaw do stosowania art. 7 ust. 4 ustawy. Nieobecność wojewody w urzędzie związana z pełnieniem obowiązków służbowych (delegacja służbowa) nie świadczy o niemożności pełnienia przez niego swojej funkcji. Żaden wszakże przepis prawa nie

stanowi, że wojewoda, czy też inny piastun organu monokratycznego pełni swoje obowiązki służbowe wyłącznie w siedzibie urzędu.

Dodatkowo Sąd zauważył, że zarówno statut, jak i regulamin organizacyjny potwierdzają działanie Wicewojewody w zakresie upoważnienia Wojewody (tak: § 5 ust. 2 Statutu Urzędu Wojewódzkiego nadany zarządzeniem nr 112 Wojewody L. z dnia 26 maja 2009 r. oraz § 4 ust. 1 i 2 ww. Regulaminu Organizacyjnego LUW w G. W.). Co prawda pełnomocnik organu nie przedstawił wyciągu z regulaminu organizacyjnego LUW w tej części, niemniej jednak Sąd zauważył, że zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do zarządzenia Wojewody L. nr 75 z dnia 19 kwietnia 2010 r. wśród zadań, które Wojewoda zastrzegł do swojej aprobaty wymienione zostały wszystkie kompetencje związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w szczególności w pkt 47 - wydawanie zarządzeń zastępczych (vide: strona BIP Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego). Jednocześnie analiza treści przedłożonych na wezwanie Sądu zarządzeń Wojewody w sprawie określenia zakresu kompetencji Wicewojewody tj. zarządzenia nr 349 z dnia 22 grudnia 2008 r., zarządzenia nr 274 z dnia 4 sierpnia 2011 r. wskazuje, iż Wojewoda L. nie dokonał derogacji, w rozumieniu art. 7 ust. 3 ustawy, na wicewojewodę kompetencji w zakresie sprawowania nadzoru wobec działalności samorządu terytorialnego. Wśród kompetencji i zadań wicewojewody nie ma w szczególności, istotnej w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, kompetencji do wydawania zarządzeń zastępczych lub innych aktów nadzoru.

Podsumowując powyższe rozważania Sąd wskazał, że działanie wicewojewody w ramach kompetencji wojewody, w sposób wskazany w art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie bez wyraźnego określenia jego kompetencji na podstawie zarządzenia, o którym stanowi ust. 3 wskazanego przepisu jest możliwe tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieje trwała niezdolność osoby piastującej stanowisko wojewody do pełnienia obowiązków służbowych. Sytuacja taka nie zaistniała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy. W związku z powyższymi uchybieniami natury proceduralnej Sąd stwierdził, iż zachodzi konieczność wyeliminowania zaskarżonego aktu nadzoru z obrotu prawnego, co uczynił na podstawie art. 148 p.p.s.a.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda L. reprezentowany przez radcę prawnego, zarzucając Sądowi I instancji:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie:

1) art. 12 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz w zw. z art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że z uwagi na szczególny charakter funkcji nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego kompetencja ta przysługuje wyłącznie wojewodzie i nie może zostać powierzona do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu, a także, że mocą tego przepisu ustawodawca wyłączył z zakresu zadań wojewody do osobnej regulacji zadanie sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, w związku z czym Sąd I instancji zaskarżone zarządzenie zastępcze, jako wydane z naruszeniem art. 185 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tj. przedwcześnie, z uwagi na bezskuteczne wezwanie Rady Powiatu N.;

2) art. 19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez niezastosowanie wyrażonej w nim normy dającej możliwość cedowania, w drodze upoważnienia pracowników Urzędu Wojewódzkiego, także kompetencji nadzorczych wojewody;

3) art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że nie było dopuszczalne na podstawie tego przepisu scedowanie zadań i kompetencji Wojewody na Wicewojewodę w sposób określony w § 4 ust. 3 i 4 Regulaminu Organizacyjnego LUW w G. W., stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 75 Wojewody Lubuskiego z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego w G. W., w ten sposób, że jeżeli Wojewoda nie pełni obowiązków służbowych zastępuje go Wicewojewoda i wówczas zakres zastępstwa Wicewojewody rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Wojewody, przy czym przez niepełnienie obowiązków służbowych rozumie się nieobecność z powodu choroby, urlopu, delegacji służbowej powyżej 3 dni oraz nieobecność z innych powodów trwającą

powyżej 3 dni;

4) art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wicewojewoda na mocy upoważnienia tego przepisu może wykonywać czynności wojewody jako organu, w tym organu nadzoru, w trakcie nie pełnienia obowiązków służbowych przez wojewodę jedynie wówczas, gdy wojewoda nie może działać wskutek zdarzeń takich jak ciężka długotrwała choroba, brak świadomości lub tymczasowe aresztowanie, a związku z tym na uznaniu, że pojęcie „wojewoda nie pełni obowiązków służbowych” należy interpretować w sposób zawężający do szczególnych sytuacji, które nie obejmują delegacji służbowych.

II. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a to: art. 133 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 ust. 3 i 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez pominięcie w rozpoznaniu sprawy złożonego do akt sprawy wyciągu z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 75 Wojewody L. z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego L. Urzędu Wojewódzkiego w G. W. i niezastosowaniu norm w nim zawartych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez uznanie przez Sąd I instancji, że zaskarżone zarządzenie zastępcze wydane zostało przez osobę nieuprawnioną. Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie w całości wniesionych skarg, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gorzowie Wlkp. do ponownego rozpoznania. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Powiat N. reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł o oddalenie tej skargi w całości i zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, która w niniejszej sprawie nie występuje. Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, bo mimo

zasadności części podniesionych w niej zarzutów wyrok - co do istoty - odpowiada prawu. Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. W. uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze Wojewody L. choć z innych powodów niż wskazane były w skardze. Naruszeń prawa wskazanych w skardze Sąd I instancji nie rozpatrywał, choć były one zasadne i z uwagi na ten fakt uchylenie zarządzenia zastępczego było uzasadnione. Powodem wydania zarządzenia zastępczego było niepodjęcie przez Radę Powiatu N. uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w sytuacji gdy radny, który wcześniej na piśmie zrzekł się mandatu, następnie - przed podjęciem uchwały przez Radę - cofnął oświadczenie woli. Zmianę stanowiska uzasadnił poważnymi naciskami funkcjonariuszy partyjnych, usiłujących wymusić na nim określone działanie w czasie głosowania w sprawie wyboru starosty. Cofnięcie oświadczenia woli w takiej sytuacji należy uznać za dopuszczalne. Oświadczenie woli o zrzeczeniu się mandatu jest oświadczeniem złożonym przez osobę fizyczną. Ani Ordynacja wyborcza, ani ustawy samorządowe ani jeszcze nieobowiązujący w tej kadencji Kodeks wyborczy nie zawierają regulacji prawnych dotyczących oceny takich oświadczeń dotkniętych, jak w rozpoznawanej sprawie, tzw. wadami woli (m.in. pozorność, błąd, groźba bezprawna). Stosunek prawny powstały w wyniku wyborów pomiędzy radnym a gminą ma charakter publicznoprawny. W polskim prawie publicznym nie ma jednak regulacji odnoszących się do tej materii. Regulacja taka znajduje się natomiast w kodeksie cywilnym, ale ma zastosowanie do cywilnoprawnych oświadczeń woli, między osobami fizycznymi oraz między nimi a osobami prawnymi. Stosunek prawny wynikający z mandatu nie jest stosunkiem cywilnoprawnym ale publicznoprawnym a zatem art. 61 kc w myśl którego oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób że mogła zapoznać się z jego treścią nie ma w tym przypadku zastosowania (por. A. Kisielewicz, Komentarz do art. 190 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz Komentarz do ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, [w:] Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, wyd. II).

Odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli, dotkniętego

poważnymi wadami, z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenia woli. Taka interpretacja byłaby zbyt restrykcyjna, zważywszy także na ustrojowe znaczenie demokratycznych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (a także wyborów wójta, burmistrza, prezydenta). Waga aktów wyborczych sprawia jednocześnie, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ocena, czy wystąpiły takie szczególne okoliczności, uzasadniające - z uwagi na poważną wadę oświadczenia woli - dopuszczalność jego cofnięcia, należy do organu stanowiącego, który powinien posiłkowo posłużyć się przepisami kodeksu cywilnego (art. 61 i art. 82-88). W rozpoznawanej sprawie wystąpiła taka właśnie szczególna sytuacja, uzasadniająca cofnięcie złożonego wcześniej pisemnego zrzeczenia się mandatu. Z uwagi na to, uchylene zarządzenia zastępczego Wojewody L. było uzasadnione a tym samym wyrok, co do istoty, odpowiada prawu. Zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej dotyczące niewłaściwego zastosowania i błędnej wykładni art. 12 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4, art. 19, art. 7 ust.3 i 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) są w okolicznościach rozpoznawanej sprawy uzasadnione. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko o dopuszczalności powierzania przez wojewodę funkcji nadzoru nad samorządem terytorialnym wicewojewodom i innym pracownikom. Brak jest podstaw do uznawania, że wykonywanie funkcji nadzoru, mimo jej znaczenia, jest wyłączone spod ogólnych ustawowych reguł określających dopuszczalność powierzania przez wojewodę, w drodze upoważnień administracyjnych, zastępcom i pracownikom wykonywania określonych zadań i funkcji. Upoważnienia te mogą przybierać różną formę, mogą być indywidualne, mogą być zawarte w regulaminie organizacyjnym bądź statucie urzędu. Ma rację Sąd I instancji, gdy podkreśla, że rozwiązania regulaminowe nie powinny powtarzać rozwiązań ustawowych (choć nie we wszystkich przypadkach takie uregulowanie stanowi poważne naruszenie prawa) i muszą być z nimi zgodne, niedopuszczalne jest też definiowanie pojęć ustawowych.

Niedopuszczalna jest jednak także taka interpretacja jakiej dokonał Sąd I instancji, również definiując ustawowe określenie „gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych” i sprowadzając je do sytuacji nadzwyczajnych, będących następstwami zdarzeń losowych, takich jak długotrwała choroba, brak świadomości czy tymczasowe aresztowanie. Nie jest trafne również stwierdzenie, że wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie. Taka wykładnia art. 7 ust. 4 pow. ustawy nie uwzględnia m.in. właśnie delegacji służbowych wojewody, krajowych i zagranicznych. Nie każda delegacja będzie mogła być uznana za sytuację, w której wojewoda nie pełni obowiązków służbowych ale w wielu przypadkach udział w delegacji będzie łączył się z niemożnością pełnienia obowiązków służbowych. Wykładnia powołanego przepisu nie może być ani rozszerzająca ani zważająca, ale musi być powiązana z oceną konkretnej sytuacji.

Mimo częściowej zasadności zarzutów skargi kasacyjnej, skarga ta nie mogła być uwzględniona. W tej sytuacji na mocy art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a.

* Postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach, sygn. akt II Ns 91/12

Sąd Okręgowy w Katowicach II Wydział Cywilny po rozpoznaniu w dniu 14 czerwca 2012 r. protestu w sprawie o zniechęcanie mieszkańców do udziału w referendum lokalnym oddalił protest.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd wskazał, co następuje.

Wnioskodawca Janusz W. wniósł o nakazanie uczestnikowi postępowania Piotrowi K. zaprzestania postanowień art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 15.09.2000 r. o referendum lokalnym skutkiem braku zastosowania przez niego postanowień w/w przepisu poprzez zniechęcanie mieszkańców B. do udziału w referendum w miejsce wyjaśnienia jego istoty i przedstawienia w rzetelny sposób argumentacji zarówno zwolenników jak i przeciwników rozwiązań poddanych pod głosowanie w referendum dnia 15.06.2012r., nakazanie uczestnikowi postępowania zaprzestania negatywnej agitacji przeciwko referendum mającej doprowadzić w konsekwencji do uniemożliwienia skutecznego wyrażenia woli społecznej i dokonania oceny sprawowania funkcji Prezydenta Miasta przez pana Piotra K. przed upływem

czteroletniej kadencji, wydanie panu Piotrowi K. w oparciu o art. 111 § 1 ustawy z dnia 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji mogących sugerować jakoby udział w referendum w dniu 17.06.2012 r. mógł przyczynić się do braku zaspokojenia potrzeby w B. oraz uniemożliwić jego dalszy rozwój i pozytywne przemiany, nakazu wycofania apelu o bojkot poprzez zamieszczenie oświadczenia na pierwszej stronie bytomskiego dodatku lokalnego „Dziennika Zachodniego” w piątek 15 czerwca 2012r.

Uzasadniając wniosek wnioskodawca podał, że działania Piotra K. stanowią jawne i bezprecedensowe pogwałcenie prawa wyborczego, dobrych obyczajów oraz wykazania całkowitego nie zrozumienia idei samorządności oraz sprawowania mandatu w oparciu o wolę członków jednostki samorządowej wyrażonych w powszechnym głosowaniu. Dodatkowo wnioskodawca wskazał, że postępowanie urzędującego Prezydenta Miasta B. może nosić cechy naruszenia art. 249 i 250 k.k. W przypadku tego pierwszego może istnieć uzasadnione podejrzenie podstępnego przeszkadzania w wykonywaniu prawa do głosowania albowiem wskazując, że apel o bojkot referendum pochodzi bezpośrednio od sprawującego władzę w mieście prezydenta można bezpośrednio odnieść wrażenie, że apel ten wystosowaniu jest i popierany przez władze miasta.

W odpowiedzi na wniosek uczestnik postępowania wniósł o oddalenie wniosku podnosząc, że zgodnie z art. 28 ustawy o referendum lokalnym kampania referendalna służy wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postanowionych pytań i wariantów a także prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddania pod referendum. Przepis ten nakłada na organ stanowiący będący inicjatorem referendum szereg obowiązków informacyjnych. Przepis ten nie ma jednakże zastosowania w niniejszej sprawie albowiem po pierwsze wskazuje on, iż dotyczy jedynie referendum przeprowadzonego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a po drugie wskazuje on organ stanowiący. Tymczasem Piotr K. nie jest podmiotem, który zarządził rzecone referendum. Zatem już z tych względów nie może on być postawą do

nałożenia na uczestnika obowiązków o które wnosi wnioskodawca bowiem nie naruszył on postanowień art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Ogłoszenie umieszczone w „Życiu Bytomskim” przedstawia jedynie pogląd dotyczący podmiotu, którego odwołania dotyczyć będzie referendum. Piotr K. jest uprawniony, a nawet zobowiązany do przedstawienia swojego poglądu w referendum bowiem broni on swojej racji. W niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego albowiem w tej ustawie zgodnie z art. 16 przepisów wprowadzających ustawę Kodeks wyborczy nie stosuje się w niniejszej sprawie. Dalej uczestnik podniósł odnosząc się do argumentów podniesionych w pkt. 3 pisma wnioskodawcy, że informacji zawartych w ogłoszeniu w „Życiu Bytomskim” nie można oceniać w kategoriach nieprawdziwych informacji. Pogląd wyrażony przez Piotra K. z jego oceny sytuacji Miasta B. i jako wypowiedź ocenna nie może podlegać wartościowaniu w kategoriach prawdy bądź fałszu. Wnioskodawca zaś w żaden sposób nie udowodnił, iż pogląd Piotra K. może zaistnieć w rzeczywistości.

Sąd ustalił co następuje:

Bezspornym jest między stronami, że w dniu 11.06.2012 r. w „Życiu Bytomskim” ukazało się ogłoszenie „Nasze miasto potrzebuje spokoju, rozwoju i dalszych zamian. Wszystkich mieszkańców B. proszę o to, aby nie brali udziału w referendum - Prezydent B. Piotr K.”. Bezspornym pozostaje również, że wnioskodawca jako osoba fizyczna jest uprawniony do wystąpienia z niniejszym wnioskiem. Zgodnie z treścią art. 28 ustawy o referendum lokalnym kampania referendalna służy wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum istoty problemów rozstrzyganych w referendum treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowanie stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum.

W niniejszej sprawie powyższa regulacja prawna nie może mieć zastosowania albowiem wskazany artykuł nie może być podstawą do nałożenia na uczestnika obowiązków, gdyż dotyczy jedynie samorządu terytorialnego, a po drugie wskazuje on organ stanowiący. Uczestnik postępowania nie jest podmiotem, który

zarządził przeprowadzenie referendum. Zgodnie z treścią art. 35 ustawy z dnia 15.09.2000 r. o referendum lokalnym Dz. U. z dnia 20.10.2000 r. jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje każdy zainteresowany ma prawo złożyć do Sądu Okręgowego wniosek o:

1. orzeczenie konfiskaty takich materiałów
2. wydanie zakazu publikowania takich materiałów
3. nakazanie sprostowania informacji
4. nakazanie przeproszenia pomówionego
5. nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10.000 zł na rzecz instytucji charytatywnej
6. zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10.000 zł tytułem odszkodowania

Ogłoszenie zamieszczone w gazecie bytomskiej dnia 11.06.2012 r. nie zawiera nieprawdziwych danych informacji. Trudno upatrywać się nieprawdziwości w zdaniu „Nasze miasto potrzebuje spokoju, rozwoju i dalszych zmian”, nie uzależniając jednocześnie potrzeby spokoju, rozwoju i dalszych zmian od udziału w referendum. Ocena treści tego ogłoszenia dokonana przez wnioskodawcę jest oceną subiektywną w sytuacji gdy jedynie fakt ma charakter obiektywny. Interwencja w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym konieczna jest wówczas gdy podane zostaną w materiałach wyborczych nieprawdziwe fakty odnoszące się do istoty problemów rozstrzyganych w referendum.

W niniejszej sprawie Sąd stanął na stanowisku, że ogłoszenie zamieszczone w gazecie bytomskiej nie narusza przewidzianej prawem formy propagandy i agitacji.