

POSTANOWIENIE

Dnia 23 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Grzegorz Pastuszko (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi partii politycznej [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej [...] o źródłach pozyskania środków finansowych w 2022 r.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 23 kwietnia 2024 r.,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] z dnia 16 stycznia 2024 r. (dalej: „uchwała”) Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 3, 4 i 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2023, poz. 1215, dalej: „ustawa o partiach politycznych”), postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej [...] o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych

ze środków Funduszu Wyborczego w 2022 r., z powodu naruszenia art. 24 ust. 1, 4 i 8 oraz art. 25 ust. 1 i ust. 4a ustawy o partiach politycznych.

Partia polityczna [...] (dalej: „Partia”), działająca przez Przewodniczącą Partii – K. P. (uprawnionego do jej reprezentacji na zewnątrz zgodnie z art. 10 ust. 10 statutu Partii), pismem z 26 marca 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), wniosła skargę na wskazaną uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, zarzucając, że „Podjęta decyzja nie ma uzasadnienia w faktach i jako taka zasługuje na uznanie przez SN co do jej zmiany i przyjęcia przez PKW sprawozdania Partii za 2022 rok”.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę wniosła o odrzucenie powyższej skargi Partii ze względu na jej wniesienie po upływie ustawowego terminu. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zaskarżoną uchwałę przesłała 18 stycznia 2024 r. na adres Partii, wskazany w Rejestrze Partii Politycznych (dalej: „Rejestr”) w Biuletynie Informacji Publicznej Sądu Okręgowego w W. Przesyłka ta – według Państwowej Komisji Wyborczej – była awizowana i została uznana za doręczoną 6 lutego 2024 r., natomiast termin do wniesienia skargi przez Partię upłynął 13 lutego 2024 r. Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza w swoim stanowisku odniosła się do kwestii poruszanych w skardze Partii, podtrzymując swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 38b ustawy o partiach politycznych, w przypadku odrzucenia sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. Przepisy art. 34b ust. 2-4 stosuje się odpowiednio.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym, na podstawie złożonych do akt sprawy I NSW 8/24 w dniu 11 kwietnia 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) dokumentów wraz ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej z 10 kwietnia 2024 r. znak [...] stwierdził, że Państwowa Komisja

Wyborcza za pośrednictwem Poczty [...] 18 stycznia 2024 r. przesyłką pocztową o nr [...], przesłała zaskarżoną uchwałę nr [...] z dnia 16 stycznia 2024 r., na adres siedziby Partii [...], tj. ul. [...], w W.. Przesyłka została doręczona 22 stycznia 2024 r. Z powodu niezastania adresata, na przesyłce umieszczono adnotację „mieszkanie zamknięte awizo z dnia 22 I 2024” i podpis doręczyciela. W dniu 6 lutego 2024 r., wobec niepodjęcia przesyłki przez adresata, na kopercie umieszczono „zwrot nie podjęto w terminie”. W dniu 21 lutego 2024 r. nadawca - Państwowa Komisja Wyborcza odebrał przesyłkę z Urzędu Pocztowego W. [...] (k. 50-50 *verte*).

W dniu rozpoznania sprawy, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym na podstawie Rejestru Partii Politycznych w Biuletynie Informacji Publicznej Sądu Okręgowego w Warszawie, ustalił, że adresem siedziby Partii jest ul. [...] w W.. W Rejestrze nie odnotowano innego adresu siedziby Partii niż wyżej wymieniony, ani też informacji o zmianie adresu siedziby Partii, do czego zobowiązuje Partię art. 19 ust. 1 pkt 2) w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

Mając na uwadze art. 38b ustawy o partiach politycznych, który stanowi, że partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej, Sąd Najwyższy w oparciu o zgromadzone w aktach sprawy dowody, stwierdza, że doręczenie uchwały nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z 16 stycznia 2024 r. partii politycznej [...] nastąpiło 5 lutego 2024 r., zaś termin wniesienia skargi do Sądu Najwyższego upłynął 12 lutego 2024 r.

Partia polityczna [...] działająca przez Przewodniczącą Partii – K. P., pismem z 26 marca 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), wniosła skargę na uchwałę nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 stycznia 2024 r. W treści skargi Partia nie kwestionowała skutecznego doręczenia 5 lutego 2024 r. zaskarżonej uchwały na adres jej siedziby.

Na marginesie natomiast Sąd Najwyższy wskazuje, że kolejne próby fizycznego doręczenia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały Przewodniczącemu Partii przesyłką poleconą nadaną 22 lutego 2024 r.,

22 marca 2024 r., czy wydanie w dniu 25 marca 2024 r. Przewodniczącemu Partii potwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii uchwały nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 stycznia 2024 r., której to odbiór potwierdził własnoręcznym podpisem, nie posiadały waloru prawnie skutecznych doręczeń zaskarżonej uchwały w świetle art. 38b ustawy o partiach politycznych, przez co nie wyznaczały kolejnych terminów stanowiących cezurę czasową warunkującą możliwość realizacji prawa wniesienia skargi do Sądu Najwyższego.

Wobec powyższego, skarga Partii z 26 marca 2024 r. na uchwałę nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 stycznia 2024 r. podlega odrzuceniu jako wniesiona z naruszeniem art. 38b ustawy o partiach politycznych.

Niezależnie od powyżej wskazanej podstawy skarga Partii podlega także odrzuceniu jako wniesiona z naruszeniem art. 87¹ § 1 k.p.c.

Zgodnie z przywołanym już art. 38b w zw. z art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 3, 4 i 7 ustawy o partiach politycznych, w przypadku odrzucenia sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca w ustawie o partiach politycznych nie skonkretyzował, jakiemu organowi partii politycznej przysługuje legitymacja do zaskarżenia w imieniu partii uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu jej sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (tak jak uczynił to np. w art. 145 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy [tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277, ze zm.] w odniesieniu do zaskarżenia postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, wskazując, że legitymacja w tym zakresie przysługuje wyłącznie pełnomocnikowi finansowemu). Należy stąd wywnioskować, że generalnie status uczestnika w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym, zainicjowanym skargą na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia jej sprawozdania finansowego, ma partia polityczna i to partii politycznej przysługuje ogólna legitymacja do złożenia takiej skargi do Sądu Najwyższego, w trybie art. 38b ustawy o partiach politycznych.

Przyznanie partii politycznej ogólnej legitymacji (wynikającej z prawa materialnego) do zaskarżenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego do Sądu Najwyższego nie oznacza jednak, że partia ta (a ściślej jej organ przez który działa, tj. organ uprawniony według postanowień jej statutu do reprezentowania partii na zewnątrz) może działać samodzielnie przed Sądem Najwyższym w postępowaniu ze skargi na tego rodzaju uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej.

W rozpoznawanej sprawie Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela aktualne stanowisko judykatury, zgodnie z którym w postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się ze skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej obowiązuje przymus adwokacko-radcowski w rozumieniu art. 87¹ k.p.c. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lutego 2023 r., I NSW 1/23, a tam wskazane postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 października 2022 r., I NSW 7/22; 3 listopada 2022 r., I NSW 11/22; zob. też M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013). Istota przymusu adwokacko-radcowskiego polega na wyłączeniu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym zdolności strony (uczestnika) do podejmowania przez nią osobiście czynności procesowych (tzw. zdolności postulacyjnej). To powoduje, że czynności podejmowane przez stronę (uczestnika) osobiście są bezskuteczne (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 lutego 2013 r., V CZ 88/12; 7 stycznia 2014 r., II PZ 30/13). Przymus ten ma przy tym charakter bezwzględny. Oznacza to, że partia polityczna (a ściślej organ partii reprezentujący ją na zewnątrz), legitymowana na zasadach ogólnych do zaskarżenia do Sądu Najwyższego uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego, musi być w postępowaniu sądowym zainicjowanym tego rodzaju skargą reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego. Samodzielny, osobisty udział takiego podmiotu (organu partii reprezentującego ją na zewnątrz, w tym Przewodniczącego Partii, co ma miejsce w rozpoznawanej sprawie) przed Sądem Najwyższym w tego rodzaju postępowaniu jest zatem wyłączony.

Jest rzeczą wartą odnotowania, że wcześniejsze stanowisko Sądu Najwyższego nie było w tej kwestii jednolite i w obrocie prawnym pojawiały się

wydane przezeń orzeczenia, w ramach których dokonywano merytorycznej oceny skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego konkretnej partii politycznej pomimo wniesienia tego rodzaju środka prawnego do Sądu Najwyższego osobiście przez np. prezesa danej partii politycznej. Orzekając w ten sposób, Sąd Najwyższy przyjmował, że prezes jako organ partii (działający w jej imieniu) posiadał zdolność postulacyjną do samodzielnego (osobistego) działania przed Sądem Najwyższym w postępowaniu toczącym się w trybie art. 34b czy art. 38b ustawy o partiach politycznych. Tym samym uznawał on, że reprezentacja partii (jej organu) przez adwokata lub radcę prawnego nie miała charakteru obligatoryjnego i nie rzucała na skuteczność wniesionej skargi (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 23 stycznia 2020 r., I NSW 361/19; 14 grudnia 2016 r., III SW 17/16; 25 lutego 2015 r., III SW 1/15).

W najnowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy trafnie jednak odszedł od powyższego kierunku wykładni, uznając, że przy wnoszeniu do Sądu Najwyższego skargi w trybie art. 38b czy też art. 34b ustawy o partiach politycznych obowiązuje tzw. przymus adwokacko-radcowski w rozumieniu art. 87¹ k.p.c. (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 21 lutego 2023 r., I NSW 1/23; 27 października 2022 r., I NSW 7/22; 3 listopada 2022 r., I NSW 11/22). Wniosek ten jest zasadny, zwłaszcza jeśli zważy się na treść art. 34b ust. 2 zd. 2 ustawy o partiach politycznych, w którym to przepisie zastrzeżono, że do rozpatrzenia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Zabieg polegający na odesłaniu w postępowaniu ze skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie nieprocesowe oznacza bowiem, że w tej kategorii spraw, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o partiach politycznych, zastosowanie mają zarówno przepisy Kodeksu postępowania cywilnego normujące postępowanie nieprocesowe (art. 506 i n. k.p.c.), jak też – w oparciu o art. 13 § 2 k.p.c. – art. 87¹ k.p.c., ustanawiający ogólną zasadę, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym

obowiązuje zastępstwo strony (uczestnika) przez adwokata lub radcę prawnego (art. 87¹ § 1 k.p.c.).

Należy podkreślić, że przymus adwokacko-radcowski ustanowiony w art. 87¹ k.p.c. obejmuje co do zasady wszystkie postępowania należące do właściwości Sądu Najwyższego i wszystkich jego uczestników, w tym również osoby fizyczne. W tym stanie rzeczy nie da się więc uznać, że obligatoryjne zastępstwo partii politycznej wyróżnia postępowanie ze skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej na tle ogólnie przyjętych wymogów. Z pewnością nie mamy tutaj do czynienia z przejawem szczególnego rygoryzmu.

W tym kontekście odnotowania wymaga, że reprezentacja partii politycznej przez zawodowego pełnomocnika w postępowaniu przed Sądem Najwyższym ze skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej leży w interesie samej partii. Wynika to stąd, że celem przymusu adwokacko-radcowskiego jest zapewnienie, aby środki zaskarżenia kierowane do Sądu Najwyższego spełniały odpowiednio wysoki poziom merytoryczny; taki, jakiego można oczekiwać od osoby uprawnionej do świadczenia profesjonalnej pomocy prawnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lutego 2022 r., I NSP 37/22).

W rezultacie należy stwierdzić, że skoro analizowana w niniejszej sprawie skarga partii politycznej [...] na uchwałę nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 stycznia 2024 r. w przedmiocie odrzucenia jej sprawozdania finansowego została wniesiona do Sądu Najwyższego osobiście przez Przewodniczącą tej Partii – K. P., to została ona złożona z naruszeniem art. 87¹ § 1 k.p.c. i jest z tej przyczyny niedopuszczalna.

Rodzi to konieczność odrzucenia tej skargi bez wzywania podmiotu ją wnoszącego do usunięcia tego uchybienia. Wadliwość w postaci niedochowania przymusu adwokacko-radcowskiego nie podlega bowiem konwalidacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 października 2021 r., IV CO 170/21).

Jednocześnie w związku z tym, że odpis skargi został już doręczony Państwowej Komisji Wyborczej, na obecnym etapie postępowania nie ma już możliwości dokonania zwrotu tego pisma (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 października 1988 r., I CZ 111/88; 22 sierpnia 1974 r., II CZ 133/74).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł o odrzuceniu skargi na podstawie art. 34b ust. 2 ustawy o partiach politycznych w zw. z art. 373 § 1

k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 34b ust. 2 ustawy o partiach politycznych
w zw. z art. 87¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 130 § 5 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

Joanna Lemańska

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Oktawian Nawrot

Janusz Niczyporuk

Grzegorz Pastuszko

Krzysztof Wiak

[SOP]

[ms]