

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 18 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak
SSN Janusz Niczyporuk
SSN Tomasz Przesławski
SSN Maria Szczepaniec
SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)
SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi Śląskiej Partii Regionalnej
na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej Nr 79/22 i 80/22 z 17 sierpnia 2022 r. w
przedmiocie odrzucenia sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych,
w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach
poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r. i 2020 r.
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych 18 października 2022 r

**na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. zawiesza postępowanie
do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o
sygnaturze P 8/17.**

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 79/2022 z 17 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania
finansowego partii politycznej Śląska Partia Regionalna o źródłach pozyskiwania
środków finansowych w 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”)
postanowiła odrzucić sprawozdanie Śląskiej Partii Regionalnej (dalej: „skarżąca”) o

źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r., z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 372, dalej: „u.p.p.”). W uzasadnieniu uchwały wskazano, że do złożonego przez skarżącą sprawozdania finansowego zostało dołączone sprawozdanie biegłego rewidenta z badania tego sprawozdania w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy, wybranego przez PKW. W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) skarżąca wykazała, że w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody w wysokości 7667,00 zł, z czego środki pieniężne wpłacone na rachunki bankowe Partii wyniosły 6467,00 zł, w tym pochodzące ze składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku od jednej osoby wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników (5707,00 zł) i z darowizn (760,00 zł). Zatem łącznie od osób fizycznych skarżąca pozyskała środki finansowe w kwocie 6467,00 zł, czego nie wykazała w pozycji I pkt 1 sprawozdania. Poza tym, w okresie sprawozdawczym na rzecz skarżącej były świadczone usługi nieodpłatnie w postaci użyczenia lokalu (wycenione na 1200,00 zł). W pozycji V pkt 2) sprawozdania, dotyczącej wpłat dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych (w innej formie niż określona w art. 25 ust. 5 u.p.p.), skarżąca wykazała kwotę 65,00 zł. Z dokumentów załączonych do sprawozdania wynika jednak, że w tej pozycji sprawozdania wykazane powinno zostać 0,00 zł.

Ponadto, PKW wskazała, że z załączonych do sprawozdania dokumentów, w tym z historii bieżącego rachunku bankowego skarżącej, prowadzonego w Banku [...] S.A., wynika, że w 2019 r. z tego rachunku zostały przekazane przez skarżącą na rachunek utworzonego przez nią Komitetu Wyborczego Śląskiej Partii Regionalnej, uczestniczącego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w 2018 r., środki finansowe w łącznej wysokości 333,01 zł. Środki te zostały przekazane na rachunek Komitetu 9 września 2019 r. (153,77 zł), 25 listopada 2019 r. (129,09 zł) oraz 30 grudnia 2019 r. (50,15 zł), a zatem już po zakończeniu badania sprawozdania finansowego tego Komitetu. Tym samym finansowanie komitetu utworzonego przez skarżącą z jej rachunku bieżącego stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 u.p.p., zgodnie z którym wydatki partii

politycznej na cele związane z wyborami mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem jej Funduszu Wyborczego.

Uchwałą nr 80/2022 z 17 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Śląska Partia Regionalna o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r. PKW postanowiła odrzucić sprawozdanie skarżącej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2020 r., z powodu naruszenia art. 35 ust. 2 u.p.p. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że również do sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz wydatkach poniesionych ze źródeł Funduszu Wyborczego w 2020 r., dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta z badania sprawozdania skarżącej w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy, wybranego przez PKW.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) skarżąca wykazała, że w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody w wysokości 1760,00 zł pochodzące ze składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku od jednej osoby wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników (1140,00 zł) oraz z darowizn (620,00 zł). Zatem wszystkie pozyskane przez skarżącą środki pochodziły od osób fizycznych, czego ta nie wykazała w pozycji I pkt 1 sprawozdania.

PKW wskazała, że z załączonych do sprawozdania dokumentów, w tym z historii bieżącego rachunku bankowego skarżącej, wynikało, iż w 2020 r. środki finansowe w łącznej kwocie 178,16 zł zostały przez nią przekazane z tego rachunku na rachunek Komitetu Wyborczego Śląskiej Partii Regionalnej utworzonego w związku z udziałem skarżącej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w 2018 r (wpłaty z 20 lutego 2020 r. – 129,16 zł oraz z 27 lutego 2020 r. – 49,00 zł, opisane jako przekazanie środków na poczet kosztów finansowych). Wpłaty te dokonane zostały zatem już po podjęciu przez PKW uchwały nr 218/2019 z 9 września 2019 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Śląskiej Partii Regionalnej z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października

i 4 listopada 2018 r. Powyższe oznacza, że skarżąca naruszyła art. 35 ust. 2 u.p.p., zgodnie z którym wydatki partii politycznej na cele związane z wyborami mogą być dokonywane jedynie za pośrednictwem jej Funduszu Wyborczego.

Pismem z 24 sierpnia 2022 r., pełnomocniczka skarżącej wniosła skargę na postanowienia PKW, wyrażone uchwałami nr 79/22 i 80/22 z 17 sierpnia 2022 r. Skarżąca zaskarżyła powyższe uchwały w całości, zarzucając im:

(1) naruszenie art. 38a ust. 1 pkt 3 zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. przez ich błędne zastosowanie i odrzucenie sprawozdania pomimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek;

(2) naruszenie art. 35 ust. 2 u.p.p. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że partia polityczna finansowała kampanię wyborczą utworzonego przez siebie komitetu z pominięciem swojego Funduszu Wyborczego, podczas gdy jedynym ustawowym wyznacznikiem oceny finansowej działalności komitetu wyborczego jest raport biegłego rewidenta wyznaczonego przez PKW, którego ta nie powołała.

Skarżąca wniosła o uchylenie uchwał:

a) nr 79/22 PKW z 17 sierpnia 2022 r., w której PKW odrzuciła sprawozdania partii politycznej pod nazwą Śląska Partia Regionalna o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r.;

b) nr 80/22 Państwowej Komisji Wyborczej z 17 sierpnia 2022 r., w której PKW odrzuciła sprawozdania partii politycznej pod nazwą Śląska Partia Regionalna o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2020 r.

W przypadku uznania przez Sąd Najwyższy, że ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., skarżąca wniosła o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. akt P 8/17, w której badane – pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji – mają być przepisy

ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, na podstawie których PKW wydała powyższe uchwały, w szczególności przepis art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że ocena jej zasadności zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona już z tego tylko powodu, że uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Zdaniem skarżącej, wskazany przepis jest niezgodny z Konstytucją RP przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej „w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy, a także m.in. umyślność, czy też nieumyślność” (s. 5). Co więcej, konstrukcja normatywna zawarta w art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., w zakresie, w jakim przewiduje „automatyzm” odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW i w konsekwencji zastosowanie sankcji, jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, rekonstruowaną z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem skarżącej, odrzucenie sprawozdania partii politycznej i w konsekwencji odebranie jej prawa do subwencji, bez wzięcia pod uwagę skali naruszeń wynikających z ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (w świetle braku przyznania ustawowego PKW takiej kompetencji), rozwiązanie przewidziane w art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 38a ust. pkt 3 u.p.p. nie realizuje, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zasady sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do „automatyzmu” przewidzianego w regulacji ustawowej, dotkliwości sankcji i powiązanego z nią braku rozróżnienia między drobnymi pomyłkami a umyślnym lub notorycznym naruszaniem zasad finansowania partii politycznych (s. 6).

Pismem z 25 września 2022 r. PKW złożyła odpowiedź na powyższą skargę, w której podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencjach i uzasadnionych uchwał oraz wniosła o oddalenie przedmiotowej skargi. W uzasadnieniu wskazano,

że ustawodawca jasno określił zasady finansowania partii politycznych, których naruszenie skutkuje równie jasno określonymi sankcjami. Partia nie może być finansowana w inny sposób niż jednoznacznie wynikający z przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Naruszenie tych przepisów poprzez „dowolne działanie partii” skutkuje sankcjami określonymi w ustawie o partiach politycznych.

PKW zwróciła też uwagę, że nie jest uprawniona do dokonywania oceny racjonalności stanowionego prawa, jego słuszności czy poziomu rygoryzmu. Zgodnie z zasadą praworządności (legalizmu) wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP działa ona na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego, respektując jego przepisy, którym przysługuje walor zgodności z Konstytucją RP. Podjęcie przez PKW innych działań i decyzji niż wynikające z przepisów ustawy o partiach politycznych narażałoby ją na zarzut działania niezgodnego z prawem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Postępowanie sądowe podlega zawieszeniu na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., zgodnie z którym sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Obecnie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie o sygn. akt P 8/17, zainicjowane pytaniem prawnym przedstawionym przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 14 grudnia 2016 r. (III SW 15/16): „czy art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w zw. z art. 38d u.p.p., w zakresie, w jakim:

(1) przewidują obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami;

(2) przewidują skutek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania

subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania;

(3) przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277), kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach

– są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP”.

Wnosząc o zawieszenie postępowania do czasu rozpoznania sprawy P 8/17 przez Trybunał Konstytucyjny, skarżąca przywołała analogiczne zastrzeżenia co do zgodności przepisów z Konstytucją RP, do tych, które zostały wyrażone w przytoczonym pytaniu prawnym. Z tego względu, biorąc pod uwagę tożsamość problemów prawnych, sformułowanych w niniejszej skardze i w sprawie toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[as]