

POSTANOWIENIE

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Elżbieta Karska

SSN Tomasz Przesławski

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Wolni i Solidarni

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z 16 stycznia 2023 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Wolni i Solidarni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2021 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 czerwca 2023 r.

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

I.

I.1. [...] partii politycznej Wolni i Solidarni X.Y. działając osobiście, bez zastępstwa pełnomocnika procesowego, wniósł skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) nr [...]z 16 stycznia 2023 r. Zaskarżonej uchwale zarzucił: [pisownia oryginalna]:

„1/ obrazę prawa materialnego mającego wpływ na jego treść, a to:

- a/ art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych przez wyrażenie błędnego poglądu, że partia prowadzi działalność gospodarczą oraz, że środki pieniężne nie pochodziły ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji podczas gdy pochodziły z środków finansowych opisanych w ustawie;
- b/ przez wyrażenie błędnego wnioskowania jakoby środki pieniężne nie były przeznaczone na cele statutowe podczas gdy wszystkie środki pieniężne zostały spożytkowane na bieżącą działalność partii;
- c/ przez wyrażenie błędnego poglądu, sprzecznego z zasadami logiki i doświadczenia życiowego jakoby PKW mogła stwierdzić na zasadzie domniemania, a nie dowodu, że środki finansowe partii, jak również wartości niepieniężne, pochodziły z niedozwolonych źródeł;
- d/ przez wyrażenie błędnego poglądu prawnego, że wyznaczony kurator przez Sąd Rejestrowy może kreować rzekomą działalność gospodarczą w pismach swoich a nie na podstawie tytułu prawnych w konsekwencji nie sposób takiego stanowiska skontrolować, a kwota 200 zł była prywatnym kontem kuratora a nie partii;
- e/ jest rzeczą niepokojącą, iż partia otrzymała pismo w dniu 22 sierpnia 2022 roku z możliwością odpowiedzi do 25 sierpnia 2022 roku w nieprzekraczalnym terminie, jest to tendencyjne działanie w celu uniemożliwienia partii odpowiedzi na pytania Komisji Wyborczej;
- f/ ad 1 partia nie posiada strony <http://wolniisolidarni/czest.pl/> dlatego nie jest zobowiązana do ujmowania jej kosztów w sprawozdaniu;
- g/ ad. 2 partia nie ponosiła kosztów zebrań w związku z tym, iż nie miała dostępu w 2020 roku do lokalu przy ulicy Wiejska 2 w Warszawie, który był wpisany w Sądzie Rejestrowym jako siedziba partii, nowy kurator A.Z. wystąpił do byłego kuratora P.W. o wydanie kluczy oraz dokumentów w dniu 22 grudnia 2020 roku, a przejęła lokal umową najmu nr [...] z dnia 24 listopada 2021 roku Partia w tym momencie nie robiła żadnych kampanii reklamowych ani nie sprzedawała statutu partii i innych materiałów dotyczących partii Wolni i Solidarni, kurator partii w tym czasie miał wyznaczony przez sąd termin do zorganizowania walnego zgromadzenia członków partii Wolni i Solidarni;

h/ koszty utrzymania lokalu przy ulicy [...], [...]W. , nie było w związku wypowiedzeniem umowy tylko i wyłącznie widniała w Sądzie Rejestrowym jako adres partii Wolni i Solidarni;

i/ ad 4 partia nie posiada umowy na lokal przy ulicy [...] w C., w związku z tym nie jest jego dysponentem i osoby, które go wynajmują nie są członkami partii Wolni i Solidarni w myśl statutu partii. Jeżeli ktoś jako osoba fizyczna chce wynajmować lokal i prowadzić stronę nikt mu nie może tego zabronić jednak partia Wolni i Solidarni nie może być obarczona ich działalnością a w tym wypadku jest to robione przez Komisję Wyborczą, gdyż pan przewodniczący przedstawił, iż partia ma jedną stronę internetową, którą opłaca i jest nią <http://wolniisolidarnipartia.pl/>, dlatego zdumiewające jest uznawanie obcej strony za stronę partii.

j/ ad 5 i 6 partia w okresie sprawozdawczym 2020 ani w latach wcześniejszych nie użyczała lokalu innym podmiotom ponieważ nie dysponowała tym lokalem, dlatego partia nie miała wiedzy na temat tego, co się znajduje w lokalu przy ulicy [...] w W. w 2020 roku tym bardziej iż nie miała do niego tytułu prawnego (wypowiedzenie umowy). Kurator A.Z. był wyznaczony przez Sąd aby zorganizować Walne Zgromadzenie Partii Wolni i Solidarni do przeprowadzenia wyborów i nie miał tytułu prawnego do prowadzenia innych rzeczy związanych z partią, to wynika z pisma powołującego go przez Sąd Rejestrowy S.OKR.-VII Ns [...].”

Mając na uwadze podniesione zarzuty Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonej uchwały i przyjęcie sprawozdania.

I.2. Odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego do zajęcia stanowiska w przedmiocie skargi PKW podtrzymała stanowisko zawarte w sentencji i uzasadnieniu zaskarżonej uchwały oraz wniosła o odrzucenie skargi ze względu na jej złożenie przez osobę niespełniającą przymusu adwokacko-radcowskiego. W przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi.

II.1 Uchwałą nr [...] z dnia 16 stycznia 2023 r. PKW odrzuciła sprawozdanie partii politycznej Wolni i Solidarni o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2021 r. z powodu naruszenia art. 24 ust. 1, 3, 4, 7 i 8 oraz art. 25 ust. 1 i ust. 4a ustawy o partiach politycznych.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie PKW wyjaśniła w szczególności, że partia polityczna Wolni i Solidarni przedłożyła sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2021 r. w ustawowym terminie. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z wymaganym wzorem.

Żaden z uprawnionych podmiotów nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

II.2. W złożonym sprawozdaniu partia polityczna Wolni i Solidarni wykazała, że w okresie sprawozdawczym pozyskała środki w kwocie łącznej 46 188 zł, które w całości pochodziły od osób fizycznych. W części sprawozdania dotyczącej Funduszu Wyborczego nie został wskazany numer żadnego rachunku bankowego, a rubryki pozostały niewypełnione. Do sprawozdania nie zostały załączone żadne dokumenty wymagane przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym przede wszystkim: umowy rachunków bankowych, historie tych rachunków, wykazy osób wpłacających składki członkowskie na rachunek bieżący partii.

II.3. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę, że na podstawie sprawozdania finansowego partii za 2021 r. nie sposób zidentyfikować źródeł, z których partia polityczna Wolni i Solidarni pozyskała w okresie sprawozdawczym środki finansowe oraz sposobu i miejsca gromadzenia tych środków. Nie sposób również ustalić także faktycznej wysokości tych przychodów. Niemożliwe jest zatem na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzenie zgodności pozyskiwania i gromadzenia przez partię środków z przepisami ustawy o partiach politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła także, że w okresie sprawozdawczym partia polityczna Wolni i Solidarni prowadziła działalność gospodarczą, czym naruszyła art. 24 ust. 3 ustawy o partiach politycznych, co według art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 1 tej ustawy skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego partii.

W ocenie PKW uzasadnione jest także domniemanie, że w okresie sprawozdawczym partia polityczna Wolni i Solidarni pozyskiwała swój majątek z niedozwolonych źródeł, niewymienionych w art. 24 ust. 1, ust. 4 i ust. 7 ustawy o partiach politycznych, a także przyjmowała środki finansowe, jak również wartości niepieniężne z niedozwolonych źródeł, tj. od podmiotów innych niż od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, czym naruszyła regulację art. 25 ust. 1 i ust. 4a ustawy o partiach politycznych.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

III.1. Według art. 38b ustawy o partiach politycznych przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (dalej: sprawozdanie finansowe) partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie PKW.

III.2. Ustawodawca w ustawie o partiach politycznych nie skonkretyzował, jakiemu organowi partii politycznej przysługuje legitymacja do zaskarżenia w imieniu partii uchwały PKW o odrzuceniu jej sprawozdania finansowego (tak jak uczynił to np. w art. 145 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy [t.j. Dz.U. 2022, poz. 1277, ze zm.] w odniesieniu do zaskarżenia postanowienia PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, wskazując, że legitymacja w tym zakresie przysługuje wyłącznie pełnomocnikowi finansowemu). Oznacza to, że status uczestnika w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym,

zainicjowanym skargą na uchwałę PKW w przedmiocie odrzucenia jej sprawozdania ma partia polityczna i to partii politycznej przysługuje ogólna legitymacja do złożenia takiej skargi do Sądu Najwyższego.

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

III.3. Na kanwie niniejszej sprawy Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela aktualne stanowisko judykatury, zgodnie z którym w postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się ze skargi na uchwałę PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej obowiązuje przymus adwokacko-radcowski w rozumieniu art. 87¹ k.p.c. (zob. 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 konkretny organ partii reprezentujący ją na zewnątrz), legitymowana na zasadach ogólnych do zaskarżenia do Sądu Najwyższego uchwały PKW 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 prezesa partii, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie) przed Sądem Najwyższym w tego rodzaju postępowaniu jest zatem wyłączony.

III.4. Zgodnie art. 34b ust. 2 zd. 2 ustawy o partiach politycznych (stosowanego odpowiednio na podstawie art. 38b zd. 2 tej ustawy) do rozpatrzenia skargi na uchwałę PKW stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Odesłanie oznacza, że 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.). Zobacz postanowienia Sądu Najwyższego z 27 października 2022 r., I NSW 7/22; z 3 listopada 2022 r., I NSW 11/22 i najobszerniej: postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lutego 2023 r., I NSW 1/23.

III.5. 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. Wyjątki wskazuje ustawa. W tym stanie rzeczy przyjęcie obligatoryjnego zastępstwa partii politycznej w postępowaniu ze skargi na uchwałę PKW nie można traktować jako bardziej rygorystycznej formy postępowania w porównaniu do innych spraw toczących się przed Sądem Najwyższym. Należy jednocześnie dodać, że zastępstwo partii politycznej przez zawodowego pełnomocnika w postępowaniu przed Sądem Najwyższym ze skargi na uchwałę PKW leży w interesie samej partii, skoro celem przymusu adwokacko-radcowskiego jest zapewnienie, aby środki zaskarżenia kierowane do Sądu Najwyższego spełniały odpowiednio wysoki poziom merytoryczny (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lutego 2022 r., I NSP 37/22).

W konsekwencji należy stwierdzić, że skoro analizowana w niniejszej sprawie skarga partii politycznej Wolni i Solidarni na uchwałę PKW z 16 stycznia 2023 r. w przedmiocie odrzucenia jej sprawozdania finansowego została wniesiona do Sądu Najwyższego osobiście przez [...] X.Y., to została ona złożona z naruszeniem art. 87¹ 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).

III.6. Sąd Najwyższy wskazuje, że – stosując rygoryzm postępowania cywilnego – wniesienie skargi z naruszeniem art. 87¹ k.p.c. winno skutkować zwrotem skargi do Skarżącej. Jednakże, z uwagi na charakter postępowania w przedmiocie skargi na uchwałę PKW, za celowe uznano zwrócenie się do PKW o zajęcie stanowiska, przez co 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).

III.7. Z uwagi na fakt, że do Sądu Najwyższego wpłynęły odpisy statutu partii oraz postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 maja 2021 r., VII NsRejEwPzm 25/21, w przedmiocie wpisu do ewidencji partii politycznych, a następnie wyjaśnienie (pisma z 26 i 28 kwietnia 2023 r.), w którym [...] partii politycznej Wolni i Solidarni X.Y. wskazuje, że przesłane dokumenty stanowią podstawę prawną do reprezentowania przez niego partii, Sąd Najwyższy podkreśla, że przedstawione umocowanie do reprezentowania partii nie wpływa na to, że skuteczne wniesienie środków prawnych do Sądu Najwyższego wymaga profesjonalnego pełnomocnika – jak wyżej wskazano (pkt. III.4 – III.5) zastosowanie znajduje art. 87¹ k.p.c., który obejmuje zasadniczo wszystkie postępowania należące do właściwości Sądu Najwyższego. Szerzej kwestię tę Sąd Najwyższy omówił w uzasadnieniu postanowieniu z 21 lutego 2023 r., I NSW 1/23.

III.8. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł o odrzuceniu skargi na podstawie art. 38b w zw. z art. 34b ust. 2 ustawy o partiach politycznych w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 87¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 130 § 5 zd. 2 k.p.c.

[as]

(P.S.)

