

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 29 sierpnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Tomasz Przesławski

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

SSN Grzegorz Pastuszko

w sprawie ze skargi partii politycznej Śląska Partia Regionalna
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z 17 sierpnia 2022 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Śląskiej Partii Regionalnej. o źródłach
pozyskania środków finansowych w 2019 r. oraz
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z 17 sierpnia 2022 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Śląskiej Partii Regionalnej. o źródłach
pozyskania środków finansowych w 2020 r.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 29 sierpnia 2024 r.,

- 1. podejmuje zawieszone postępowanie;**
- 2. oddala skargę.**

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) uchwałą nr [...] z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Śląskiej Partii Regionalnej (dalej: „Partia” lub „skarżąca”) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2019 r. postanowiła odrzucić sprawozdanie Partii 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. 2023, poz. 1215, dalej: „u.p.p.”).

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały podniesiono, że w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) Partia 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).

PKW wskazała, że z załączonych do sprawozdania dokumentów, w tym z historii bieżącego rachunku bankowego Partii, prowadzonego w Banku P. S.A., wynikało, że w 2019 r. z tego rachunku zostały przekazane przez Partię na rachunek utworzonego przez nią Komitetu Wyborczego [...]. (dalej: „Komitet”), 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 w dniu 9 września 2019 r. (153,77 zł), w dniu 25 listopada 2019 r. (129,09 zł) oraz w dniu 30 grudnia 2019 r. (50,15 zł), a zatem już po zakończeniu badania sprawozdania finansowego tego Komitetu. W konsekwencji PKW stwierdziła, że finansowanie komitetu utworzonego przez partię z jej rachunku bieżącego stanowi 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 [...] z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Ś. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r. PKW

postanowiła również odrzucić sprawozdanie Partii 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 tej uchwały PKW wyjaśniła, że w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) Partia 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).

Jak wynikało z załączonych do sprawozdania dokumentów, w tym z historii bieżącego rachunku bankowego Partii o numerze [..], w 2020 r. środki finansowe w łącznej kwocie 178,16 zł zostały przez Partię przekazane z tego rachunku na rachunek Komitetu utworzonego w związku z udziałem Partii 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 [..] z dnia 9 września 2019 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r.

Zdaniem PKW, powyższe ustalenia świadczyły o tym, że Partia 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. Partia złożyła skargę na powyższe uchwały PKW, zaskarżając je w całości. Skarżąca zarzuciła naruszenie:

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

2. 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 Komisja nie powołała.

Skarżąca wniosła o uchylenie obu zaskarżonych uchwał, a także – ewentualnie – o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygnaturze P 8/17, w której badane – pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji – miały być przepisy ustawy 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 PKW naruszyła 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. Co więcej, zdaniem skarżącej, ocena zasadności skargi 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. umyślności, czy też nieumyślności.

Co więcej, zdaniem skarżącej, analizowana konstrukcja unormowana w art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., w założeniu ma prowadzić do zapewnienia jawności finansowania partii politycznych oraz standardów uczciwej

rywalizacji politycznej. W tym zakresie sam cel regulacji jest jasny i uzasadniony. Wyrażna jest przy tym intencja ustawodawcy ograniczenia ryzyka korupcji politycznej w funkcjonowaniu systemu partii politycznych. Należy jednak zauważyć, że daleko idące konsekwencje przywidziane w następstwie regulacji przyjętej m.in. w art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., stanowią bez wątpienia bardzo poważną dolegliwość dla partii politycznych. Oczywistym zatem jest, że sankcje mogą być nieproporcjonalne do naruszeń, bowiem ich proporcjonalności w obecnym stanie prawnym PKW po prostu nie rozważa, z uwagi na brak odpowiedniego umocowania ustawowego.

Wskazano również, że odrzucenie sprawozdania partii politycznej i w konsekwencji odebranie partii politycznej prawa do subwencji, bez wzięcia pod uwagę skali naruszeń wynikających z ustawy o partiach politycznych (w świetle braku przyznania ustawowego takowej kompetencji PKW), przewidziane w art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p., nie realizuje, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zasady sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do „automatyzmu” regulacji ustawowej, dotkliwości sankcji i braku rozróżnienia między drobnymi pomyłkami a umyślnym, czy też notorycznym naruszaniem zasad finansowania partii politycznych.

Odpowiedź na powyższą skargę złożyła PKW. W piśmie z 25 września 2022 r. wniosła o oddalenie skargi jako bezzasadnej. W uzasadnieniu wskazano, że wbrew twierdzeniom skarżącej, sprawozdanie Komitetu uczestniczącego w wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2018 r. zostało zbadane przez biegłego rewidenta wybranego przez PKW zgodnie z art. 142 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408). Także sprawozdania Partii w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy, zarówno za 2019 r., jak i za 2020 r., były zbadane przez biegłych rewidentów wybranych przez PKW zgodnie z art. 38 ust. 3 u.p.p.

Postanowieniem z 18 października 2022 r. Sąd Najwyższy zawiesił postępowanie w sprawie do czasu zakończenia postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 8/17. Postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega oddaleniu.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, finansowanie partii politycznych jest jawne. Zasada ta została powtórzona również w ustawie z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, określającej instrumenty służące do ochrony prawidłowej realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.p., partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 u.p.p. oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej. Partia polityczna składa PKW, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie 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 (art. 38 ust. 1 u.p.p.). W przypadku stwierdzenia, że gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze nastąpiło z pominięciem Funduszu Wyborczego, PKW odrzuca sprawozdanie finansowe partii politycznej (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.). Zgodnie z art. 38d zd.1 u.p.p., w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w przypadku oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania.

W zaskarżonych uchwałach PKW wskazała, że jedynym powodem odrzucenia sprawozdań finansowych Partii było naruszenie art. 35 ust. 2 u.p.p. w zw.z art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. PKW podkreśliła przy tym, że wskazana norma ma charakter kategoryczny i nie daje żadnego

marginesu oceny, w tym uwzględnienia proporcji środków przyjętych ze źródeł niedozwolonych do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej.

Należy zaznaczyć, że w dacie powzięcia przez PKW zaskarżonych uchwał (17 sierpnia 2022 r.) art. 38a ust. 2 u.p.p. przewidywał jedyną konsekwencję – w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej – w przypadku stwierdzenia wymienionych w tym przepisie uchybień, nie różnicując sytuacji prawnej partii w zależności od stopnia czy wagi naruszenia. Jednakże w późniejszym czasie ustawodawca dostrzegł potrzebę zróżnicowania skutków prawnych uchybień w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na ich charakter i rozmiary oraz ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy –

Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497, dalej: „ustawa nowelizująca”) dokonał stosownych zmian w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Uznając dotychczas obowiązujące regulacje za zbyt rygorystyczne, na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej, złagodzone sankcje grożące za te uchybienia i – pomimo ich stwierdzenia – dopuszczono przyjęcie sprawozdania partii politycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, jeżeli dotyczyły one kwot niewielkich w stosunku do przychodów partii w całym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p., który wszedł w życie 31 marca 2023 r., PKW w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, w szczególności w przypadku gdy:

- a) pozyskane, przyjęte lub gromadzone z naruszeniem art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 4a środki finansowe lub wartości niepieniężne nie przekraczają:
 - 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 złotych, lub
 - 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 złotych,
- b) czynności skutkujące zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej przez inną osobę aniżeli wymieniona w art. 25 ust. 1 i art. 25a ust. 1 lub dokonane z naruszeniem limitu wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 4, nie przekraczają:

- 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 złotych, lub
- 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 złotych.

Należy podkreślić, że powyższe uregulowanie nie będzie miało zastosowania do wszystkich uchybień, w przypadku których – co do zasady – PKW odrzuca sprawozdanie partii politycznej (art. 38b ust. 2 u.p.p.). Pomimo, że ustawodawca zdecydował się na pewne złagodzenie przepisów w tym zakresie, nie oznacza ono jednak generalnej liberalizacji norm określających obowiązki sprawozdawcze partii politycznych. Należy zauważyć, że ustawodawca szczegółowo określił sytuacje, w jakich jest możliwe przyjęcie sprawozdania przez PKW ze wskazaniem uchybień – z wyliczeniem konkretnych zachowań i osób, których naruszenia te dotyczą. Wykładnia art. 38a ust. 2 u.p.p. prowadzi do wniosku, że wyprowadzona z tego przepisu norma obejmuje tylko przypadki naruszeń odnoszących się do niewielkich kwot (1% lub 0,1% w stosunku do przychodów partii w okresie sprawozdawczym) w zakresie aktywów finansowych partii (pozyskiwania, przyjmowania lub gromadzenia środków finansowych lub wartości niepieniężnych – art. 38a ust. 1 pkt 2 a) u.p.p.) i jej pasywów (czynności skutkujących zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej – art. 38a ust. 1 pkt 2 b) u.p.p.). Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że zakres wskazanych nieprawidłowości jest ograniczony tylko do tych, które nastąpiły z naruszeniem wymienionych *expressis verbis* w art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. przepisów – regulujących przede wszystkim przekazywanie partii politycznej funduszy przez osoby fizyczne, wspierające finansowanie partii.

Powyższej wykładni nie zmienia użyte we wskazanym przepisie sformułowanie „w szczególności”, poprzedzające opisy uchybień skutkujących przyjęciem sprawozdania.

Po pierwsze, za taką interpretacją przemawia to, że regulacje związane z finansowaniem partii politycznej i jej obowiązkami sprawozdawczymi zalicza się do prawa publicznego. Z tego względu niedopuszczalne jest stosowanie wobec nich wykładni rozszerzającej lub odwoływanie się do analogii. Prowadziłoby to bowiem wprost do naruszenia zasady pewności co do stosowanego prawa,

w tym przypadku – reguł kształtujących zasady finansowania działalności partii politycznych. Analogiczną wykładnię przyjął również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 15 grudnia 2022 r. (P 8/17), w którym wskazał, że „[o]drzucenie sprawozdania finansowego przez PKW musi nastąpić w każdym przypadku gromadzenia środków finansowych lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego. Regulacja ta ma charakter bezwzględny. Nie mają znaczenia wielkość kwoty gromadzonej lub wydatkowanej z pominięciem Funduszu Wyborczego, jak i okoliczności dokonania tego naruszenia, czy było to działanie zamierzone, czy przypadkowe”. Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadło, zanim ustawodawca zdecydował się na zróżnicowanie skutków prawnych uchybień w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na ich charakter i rozmiary, jednakże stwierdzenie, iż powyższa regulacja „ma charakter bezwzględny” przemawia za koniecznością prowadzenia ścisłej wykładni jej przepisów również w aktualnym stanie prawnym.

Po drugie, art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. należy postrzegać jako wyjątek od zasady, zgodnie z którą pierwotnie nawet najmniejsze uchybienie pociągało za sobą skutek w postaci odrzucenia sprawozdania. W aktualnym stanie prawnym nadal istnieje zamknięty katalog podstaw do odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej (art. 38a ust. 1 pkt 3 u.p.p.), a jedynie wobec części wymienionych w nim uchybień przewidziano odmienny skutek. Wyjątek ten nie może być interpretowany rozszerzająco, wykraczając poza przedmiotowy zakres zasady, którą koryguje.

Po trzecie, trzeba uwzględnić, że w powołanym przepisie szczegółowo określono, jakiego rodzaju naruszenia eliminują konieczność odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Gdyby wolą racjonalnego ustawodawcy było dopuszczenie powyższego skutku również wobec innych nieprawidłowości, to z całą pewnością uwzględniłby takie przypadki we wskazanym przepisie, zwłaszcza, że katalog, o którym mowa w art. 38a ust. 2 u.p.p. obejmuje opisy różnorodnych naruszeń związanych z pozyskiwaniem, przyjmowaniem lub gromadzeniem środków finansowych lub wartości pieniężnych albo czynności skutkujących zmniejszeniem zobowiązań partii politycznej. Za wąskim rozumieniem tej regulacji przemawiają również

motywy zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, w których stwierdzono, że nowy stan prawny pozwoli na przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień „tylko wtedy, gdy” wystąpią wymienione w niej uchybienia (*Uzasadnienie*, s. 31, druk nr 2897, Sejm IX kadencji).

Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że naruszenia, które w przypadku skarżącej stanowiły podstawę odrzucenia jej sprawozdań finansowych za lata 2019 i 2020, nie zaliczają się do tych kategorii nieprawidłowości, które pozwalałyby na zastosowanie normy z art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. Gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (co zakwestionowała PKW), ani nie obejmuje samego pozyskiwania, przyjmowania lub gromadzenia środków finansowych lub wartości niepieniężnych przez partię polityczną, ani nie jest czynnością skutkującą zmniejszaniem wartości jej zobowiązań. Naruszenie to ma charakter wtórny i sprowadza się do nieprawidłowego postępowania partii politycznej w zakresie finansowania kampanii wyborczej, co nie jest tożsame z nieprawidłowym pozyskiwaniem i wydatkowaniem środków przez partię.

Szczegółowe regulacje dotyczące Funduszu Wyborczego oraz gromadzenia na nim środków finansowych zostały określone w art. 35 i nast. u.p.p. W niniejszej sprawie skarżąca, zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., dokonała wpłat ze swojego rachunku bankowego już po zakończeniu badania sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Partii i podjęciu przez PKW uchwały w sprawie jego finansowania z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2014 r. Tym samym skarżąca dopuściła się naruszenia art. 35 ust. 2 u.p.p., zgodnie z którym wydatki partii politycznej na finansowanie jej udziału w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy komitetu wyborczego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że do naruszenia dochodzi zarówno wtedy, gdy wydatki na kampanię wyborczą pokrywane są wprost z rachunku bankowego, będącego kontem podstawowym partii politycznej, jak i z rachunku bankowego komitetu wyborczego, o ile nie zostały na ten rachunek przekazane za pośrednictwem funduszu wyborczego partii politycznej (rachunku bankowego tego funduszu), lecz z rachunku podstawowego partii politycznej (postanowienie Sądu Najwyższego z 23 lutego 2016 r., III SW 1/16). Istotą wskazanej regulacji jest zagwarantowanie transparentności finansowania przez partie polityczne kampanii wyborczych i przeciwdziałanie potencjalnym nadużyciom w tym zakresie. Stanowczość powyższych norm prowadzi do wniosku, że jakiegokolwiek naruszenia w tym względzie – nawet nieintencjonalne lub odznaczające się niewielkim wymiarem finansowym, muszą zostać potraktowane jako podstawa odrzucenia sprawozdania partii politycznej, o którym mowa w art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie 2 sentencji.

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia umarzającego postępowanie w sprawie P 8/17 stanowi podstawę dla podjęcia z urzędu zawieszonego postępowania. O podjęciu niniejszego postępowania Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 180 § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w związku z art. 34b ust. 2 w zw. z art. 38b u.p.p.

Do pkt. 2 postanowienia zdania odrębne złożyli SSN Paweł Księżak i SSN Tomasz Przesławski.

s.h.

[ał]

ZDANIE ODRĘBNE

Składam niniejsze zdanie odrębne od postanowienia o oddaleniu skargi z uwagi na fakt, że w mojej ocenie Sąd Najwyższy powinien powstrzymać się z rozstrzygnięciem sprawy do czasu wprowadzenia zmian legislacyjnych, których konieczność wynika z wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), ewentualnie do upływu określonego w tym wyroku terminu 12 miesięcy.

Europejski Trybunał Praw Człowieka we wskazanym wyroku stwierdził systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W ocenie Trybunału, Sąd Najwyższy w składzie ukształtowanym z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3) nie może być uznany za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą” w znaczeniu konwencyjnym, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez tak zdefiniowany sąd.

W kwestii wadliwej procedury powoływania sędziów Trybunał w pełni podzielił i poparł wskazania dotyczące środków ogólnych przekazane państwu przez Komitet Ministrów, który wezwał Polskę m.in. do szybkiego opracowania środków mających na celu: (i) przywrócenie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS; (ii) uregulowanie statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie określonym w ustawie nowelizującej z 2017 r., a także decyzji podjętych z ich udziałem; oraz (iii) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawie powołania sędziów przedstawianych prezydentowi RP, w tym do Sądu Najwyższego. W części dotyczącej funkcjonowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Trybunał zauważył, że składa się ona wyłącznie z sędziów powołanych w drodze wadliwej procedury. W związku z tym państwo powinno

podjąć odpowiednie kroki legislacyjne, aby zapewnić spełnianie przez ten organ wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z orzecznictwem Trybunału.

Ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należą m.in. rozpoznawanie spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (art. 26 § 1 pkt 2 u SN). Sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Skład Sądu Najwyższego nie ma możliwości doprowadzić do usunięcia wad procesowych, które prowadzą w każdej sprawie – również w niniejszej – do naruszenia Konwencji, bowiem wady mają charakter ogólny i wiążą się z procedurą powoływania sędziów. To rolą ustawodawcy jest przeprowadzenie takich zmian legislacyjnych, by do naruszenia Konwencji nie dochodziło. Państwo Polskie powinno przeprowadzić stosowne zmiany w terminie 12 miesięcy od wyroku z 23 listopada 2023 r. Dostrzegając wynikające z w/w wyroku Trybunału zagrożenia dla realizacji prawa do sądu a zarazem mając określoną perspektywę czasową, w jakiej powinno dojść do zmian ustawowych, Sąd Najwyższy winien powstrzymać się z wydaniem orzeczenia, dając w ten sposób możliwość ustawodawcy usunięcia niebezpieczeństwa naruszenia Konwencji w niniejszej sprawie. Dopiero bezczynność Sejmu, Senatu i Prezydenta RP w wyznaczonym rocznym terminie mogłaby zostać oceniona jako milcząca akceptacja stanu normatywnego, który pociąga za sobą permanentne naruszanie Konwencji.

zg