

POSTANOWIENIE

Dnia 21 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Grzegorz Pastuszko (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 389/2024 z dnia 18 listopada 2024 r.,
w sprawie sprawozdania partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość o źródłach
pozyskania środków finansowych w 2023 r.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 21 stycznia 2025 r.:

- 1. odrzuca wniosek o wyłączenie sędziów Sądu Najwyższego;**
- 2. uznaje skargę za zasadną.**

Joanna Lemańska

Marek Dobrowolski

Paweł Księżak

Oktawian Nawrot

Grzegorz Pastuszko

Maria Szczepaniec

Krzysztof Wiak

[PF]

[PF]

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 389/2024 z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość (dalej także: „Partia” lub „Skarżący”) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2023 r. (dalej także: „Uchwała” lub „Uchwała nr 389/2024”) Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „Komisja” lub „PKW”), na podstawie art. 38a ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2023, poz. 1215, dalej także: „ustawa o partiach politycznych” lub „ustawa”), postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2023 r., z powodu finansowania Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, uczestniczącego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., z naruszeniem przepisów o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2023, poz. 2408 oraz z 2024, poz. 721, dalej także: „k.wyb.”).

W uzasadnieniu Uchwały wskazano, że skarżący z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy przedłożył sprawozdanie finansowe o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2023 r. sporządzone według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. poz. 2076). Do sprawozdania załączono sprawozdanie biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego Partii

w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy, wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą. Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w zw. z art. 38a ust. 1 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie przedłożonych dokumentów – sprawozdania biegłego rewidenta oraz udzielonych przez Partię wyjaśnień na kierowane do niej pytania stwierdziła, że partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość wykazała, iż w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody w łącznej wysokości 43 179 058,30 zł.

Jak wskazała PKW, Partia nie wykazała w sprawozdaniu finansowym, by w okresie sprawozdawczym były przekazane na jej rzecz wartości niepieniężne.

Państwowa Komisja Wyborcza, powołując się na uchwałę nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r., w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., stwierdziła, że Komitet utworzony przez Partię przyjął niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb., na łączną wartość 3 621 496,17 zł. Uchwała nie zawierała żadnych dalszych informacji w tym zakresie. PKW uznała, że kwota przyjętych niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego świadczeń przekroczyła 1% przychodów Komitetu, co zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. stanowiło jedną z przesłanek do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Następnie, powołując art. 38a ust. 3 pkt. 8 ustawy, PKW wskazała, że jej obowiązkiem jest odrzucenie sprawozdania partii politycznej w przypadku stwierdzenia finansowania komitetu wyborczego tworzonego przez partię polityczną lub komitetu wyborczego tworzonego przez koalicję partii politycznych, w skład której wchodziła partia, z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit b, c i e k.wyb. Dodała przy tym, że przedmiotowy przepis ma charakter kategoriyczny i nie pozwala Państwowej Komisji Wyborczej na inne rozstrzygnięcie.

Dnia 25 listopada 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość, działając w oparciu o art. 38b ustawy o partiach politycznych, zaskarżyła w całości Uchwałę, której zarzuciła:

1. naruszenie prawa materialnego w postaci przepisu art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy, poprzez niewłaściwe zastosowanie normy prawnej, w postaci błędnego ustalenia związku między stanem faktycznym a stosowaną normą prawną, polegające na przyjęciu za podstawę prawną odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przepisu stanowiącego o stwierdzonym naruszeniu zasad finansowania komitetu wyborczego (tworzonego przez tę partię), podczas gdy procedura dotycząca sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest w toku instancyjnym, a Uchwała PKW w tym zakresie nie jest prawomocna, ostateczna, ani wykonalna;

2. naruszenie zasad prawidłowego postępowania, w tym wynikających z reguły demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, przez PKW, które mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na braku umożliwienia skarżącemu – partii politycznej PiS – ustosunkowania się do wszelkich zebranych – w ramach sprawy 316/2024 PKW – dotyczącej sprawozdania finansowego KW PiS – zarzutów, twierdzeń i dowodów, co skutkowało pozbawieniem skarżącego (partii politycznej) prawa do obrony;

3. naruszenie zasad prawidłowego postępowania przez PKW polegające na „braku przedstawienia samoistnego uzasadnienia (niezależnego od uzasadnienia uchwały PKW w sprawie 316/2024) ustalenia o naruszeniu przez komitet wyborczy PiS w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP z 15 października 2023 r. (dalej: „KW PiS” lub „KW”) przepisu art. 132 § 5 k.wyb.”.

Niezależnie od powyższego Partia zarzuciła zaskarżonej Uchwale – traktowanej przez PKW jako integralna całość z powołaną w jej treści uchwałą PKW z dnia 29 sierpnia 2024 r. nr 316/2024, jako determinantą rozstrzygnięcia:

4. naruszenie zasad prawidłowego postępowania przez PKW polegające na braku określenia w uzasadnieniu, na podstawie jakich dowodów i ustaleń PKW uznała zakwestionowane działania osób trzecich: za akty agitacji wyborczej; za działania inne, niż dozwolone z mocy art. 132 § 5 pkt 1 i 2 k.wyb.; za świadczenia uświadomione przez KW; za świadczenia tolerowane przez KW;

za świadczenia zaakceptowane przez KW; za świadczenia o wartości ustalonej w uzasadnieniu Uchwały, co skutkuje tym, że PKW w żadnym stopniu nie wykazała ani wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki odrzucenia sprawozdania KW, ani wartości zakwestionowanych świadczeń majątkowych;

5. naruszenie zasad prawidłowego postępowania – w szczególności nieuzasadnione opieranie się na konstrukcji domniemania faktycznego i wadliwe wykorzystanie tej konstrukcji przez PKW prowadzące do wadliwego ustalenia, że zakwestionowane działania osób trzecich: stanowiły akty agitacji wyborczej; nie mieściły się w zakresie świadczeń dozwolonych z mocy art. 132 § 5 pkt 1 i 2 k.wyb.; były objęte świadomością KW; były tolerowane przez KW; zostały zaakceptowane przez KW; przedstawiały wartość rynkową o wartości ustalonej w uzasadnieniu Uchwały.

Ponadto, niezależnie od powyższego, Partia zarzuciła:

6. naruszenie prawa materialnego w postaci przepisów k.wyb.: art. 144 § 1 pkt 3 a), e) w zw. z art. 132 § 5, art. 127 §1, art. 130 § 2, art. 135 § 1, art. 199 § 1 i 259 § 1, w zw. z następującymi przepisami Kodeksu Cywilnego: art. 60 w zw. z art. 66 § 1, art. 70 § 1, art. 888, art. 750, art. 734 § 1, art. 33¹ § 1, art. 38, art. 39 § 2 przez nieprawidłową wykładnię i błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że: a) „przyjęcie” nieodpłatnej korzyści majątkowej przez KW odbywa się nie tylko w drodze złożenia oświadczenia woli Pełnomocnika Finansowego KW (dalej: „PFKW”) wyraźnego bądź konkludentnego, o akceptacji świadczenia, ale także w sytuacji wiedzy o takowym oraz braku reakcji (ze strony KW, jako całości) – PKW przyjęło taką wiedzę i brak reakcji KW na podstawie domniemania faktycznego, b) nieodpłatne świadczenia agitacyjne partii politycznych związanych z KW, funkcjonariuszy publicznych desygnowanych przez te partie, kandydatów z list KW, stanowią świadczenia „przyjęte” przez KW niezależnie od świadomości i woli pełnomocnika finansowego KW, c) w/w świadczenia agitacyjne spowodowały przekroczenie limitów wydatków KW.

W konsekwencji partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość wniosła o uznanie skargi za zasadną.

Pismem z 11 grudnia 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) PKW podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały oraz wniosła o oddalenie skargi.

Pismem z 31 grudnia 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 49 k.p.c., wniosła o wyłączenie od orzekania wskazanych imiennie sędziów Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu wniosku Komisja podała m.in., że jego podstawą są zapadłe orzeczenia sądów europejskich i wątpliwości, jakie powstały na tym tle.

Pismem z 31 grudnia 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam*, wniosła o zawieszenie postępowania (gdyby została uznana za uczestnika), ewentualnie (gdyby nie została uznana za uczestnika) wniosła o zawieszenie postępowania z urzędu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że złożony przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie art. 49 k.p.c. wniosek o wyłączenie od orzekania wskazanych imiennie sędziów Sądu Najwyższego podlega odrzuceniu.

Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uczestnikiem niniejszego postępowania. Taka ocena wynika stąd, że w obecnym stanie prawnym do sprawy ze skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, mimo że sama sprawa ma charakter publicznoprawny, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 34b ust. 2 ustawy o partiach politycznych). W przepisach tych brak jest zaś odpowiednika art. 25 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935, dalej: „p.p.s.a.”) statuującego zdolność sądową organu administracji publicznej, jak również art. 32 p.p.s.a., określającego wprost organ, którego działanie, bezczynność

lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, jako stroną postępowania (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 17 lipca 2024 r., I NO 48/23; 11 grudnia 2024 r., I NSW 55/24). Z tego też względu należy przyjąć, że Państwowa Komisja Wyborcza, w braku prawnie usankcjonowanej legitymacji procesowej, nie może skutecznie formułować i składać jakichkolwiek wniosków procesowych, podlegających rozpoznaniu przez Sąd. Może natomiast zająć stanowisko w sprawie, co też uczyniła.

2. W punkcie wyjścia rozważań odnoszących się do przedmiotowej sprawy Sąd Najwyższy zwraca uwagę na szczególną rolę, jaką nadaje partiom politycznym Konstytucja z 1997 r., a w ślad za nią obowiązujące ustawodawstwo. W tym względzie nasuwa się kilka zasadniczych uwag. Po pierwsze, przepisy Konstytucji RP kształtujące status i znaczenie ustrojowe partii politycznych zostały usytuowane w rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 11). Po drugie, przepisy te gwarantują obywatelom polskim wolność tworzenia i działania partii politycznych na zasadzie dobrowolności i równości (zasada pluralizmu politycznego). Po trzecie, Konstytucja RP w sposób precyzyjny formułuje cel tworzenia i działania partii politycznych, czyli wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 i 2). Po czwarte, Konstytucja RP ustanawia zasadę jawności finansów partii politycznych. Po piąte, na podstawie rozwiązań ustawowych, w celu realizacji postanowień Konstytucji RP, została wprowadzona zasada finansowania partii politycznych ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz zasady dokonywanej przez PKW kontroli źródeł pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych i ich wydatkowania, w tym także na cele kampanii wyborczych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2024 r., I NSW 55/24).

3. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, nawiązującym do art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej.

Zważywszy więc na cel działania partii politycznej w realiach demokratycznego państwa prawnego, obejmujący całe spektrum możliwości, poczynając od działań wpływających w stopniu minimalnym na kształtowanie polityki państwa, a kończąc na przejęciu władzy w państwie, uznać należy, że jest to organizacja o podstawowym znaczeniu dla tego państwa. Wyraz temu przekonaniu dał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2004 r, w sprawie K 25/03. Stwierdził on mianowicie, że: „[j]uż sam fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym «Rzeczpospolita» (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym. (...) Wyjątkowość ich polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy”. W rezultacie partia polityczna z jednej strony, zwłaszcza w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń, posiada szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, z drugiej zaś towarzyszą temu pewne ograniczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23).

4. Swoiste ograniczenie działalności partii politycznych, bezpośrednio powiązane ze wskazanym w poprzednim punkcie ich znaczeniem i rolą w systemie demokratycznego państwa prawnego, stanowi konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych, z którą korespondują przepisy ustawy o partiach politycznych, a także Kodeksu wyborczego. Celem tej zasady jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie polityczne operacji finansowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jawność finansowania polityki bezpośrednio przekłada się na realizację standardów demokratycznego państwa prawnego, w szczególności wolności i transparentności działań politycznych, a także posługiwania się przez partie polityczne wyłącznie demokratycznymi metodami wpływania na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. W konsekwencji wskazana zasada umożliwia walkę z korupcją polityczną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla wartości, na których wzniesione zostało i których ochronie służyć ma demokratyczne państwo prawa. Jednocześnie gwarantuje ona partiom politycznym równe prawa i tym samym

urzeczywistnia zasadę pluralizmu politycznego; jest to w szczególności ważne dla zapewnienia uczciwego współzawodnictwa partii w kolejnych wyborach (W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 11*, [w:] red. L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. drugie uzupełnione, Warszawa 2016, s. 399.).

Z przedmiotową zasadą łączy się ściśle przyjęty w polskim ustawodawstwie mechanizm finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Przewiduje go ustawa o partiach politycznych, która w art. 24 stanowi, że majątek partii politycznej powstaje nie tylko ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku, ale także z określonych ustawami dotacji i subwencji. Takie rozwiązanie, wprowadzone przez ustawodawcę w 2001 r., podkreśla powagę i znaczenie partii politycznych w systemie państwa demokratycznego. Jego celem jest zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, ale także osłabienie „(...) wpływów różnych grup i korporacji, które w zamian za udzielenie wsparcia finansowego oczekują podjęcia określonych działań” (J. Sułkowski, *Komentarz do art. 11*, [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP: art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 362). Ten ostatni element ma szczególne znaczenie. Niewątpliwie bowiem u podstaw przyjętego systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa leży przede wszystkim chęć eliminowania ryzyka powstania zjawisk korupcyjnych, na które podmioty te narażone są w sposób szczególny.

5. Kontrola finansów partii politycznych jest dokonywana przez PKW i odbywa się na podstawie przedkładanego do 31 marca każdego roku 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 (art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Po przeprowadzeniu kontroli ww. sprawozdania PKW może przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem na uchybienia albo odrzucić sprawozdanie (art. 38a ust. 1 pkt 1-3 ustawy). W przypadku odrzucenia takiego sprawozdania partii politycznej przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 38b ustawy). Prawidłowość dokonywanej przez PKW oceny sposobu realizacji przez partię polityczną obowiązków finansowych została

więc objęta kontrolą sądową. Tym samym konstytucyjne i ustawowe prawa obywateli RP do tworzenia partii politycznych oraz konstytucyjne prawa partii politycznych zostały skutecznie zabezpieczone, również przed arbitralnymi decyzjami organów wykonujących prawo.

6. W tym kontekście Sąd Najwyższy uznał za właściwe przypomnieć rozwiązania prawne kształtujące system tej ochrony prawnej, w tym status ustrojowy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (dalej: „IKNiSP”), a więc sądu, który jest wyłącznie właściwy do przeprowadzania kontroli prawidłowości ocen dokonywanych przez PKW. Otóż:

1) IKNiSP została powołana w drodze ustawy o SN uchwalonej na podstawie konstytucyjnego upoważnienia (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP) i wyposażona w kompetencje do rozpoznawania spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o SN). Do ww. środków prawnych należą m.in. skargi na odrzucenie sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych (art. 38b ustawy o partiach politycznych);

2) Powyższego stanu prawnego nie mogą zmienić (i nie zmieniły) orzeczenia sądów międzynarodowych. Ich rozstrzygnięcia rodzą natomiast zobowiązania prawne, których adresatem jest Rzeczpospolita Polska, a ich wykonanie należy do organów władzy ustawodawczej. Dopóki więc ustawodawca nie dokona odpowiednich zmian w strukturze SN lub w zakresie kompetencji poszczególnych izb SN, IKNiSP ma obowiązek stać na straży konstytucyjnych praw politycznych obywateli RP i praw tworzonych przez nich partii politycznych. Innymi słowy, IKNiSP jest *de lege lata* organem uprawnionym przez ustawodawcę do sądowego zabezpieczenia ww. praw, a zaprzestanie wykonywania tych uprawnień (z jakiegokolwiek, innego powodu niż zmiany w obowiązującym systemie prawnym) byłoby działaniem podejmowanym bez podstaw prawnych i prowadziłoby do pozbawienia konstytucyjnych podmiotów prawa przynależnej im ochrony prawnej;

3) Organy władzy wykonawczej nie mają żadnych kompetencji, aby dokonywać oceny ustrojowego statusu jakiegokolwiek sądu.

Takiego uprawnienia nie można wywieść ani z postanowień Konstytucji RP, ani postanowień wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, ani tym bardziej z rozstrzygnięć sądów międzynarodowych. Te ostatnie bowiem, jeśli implikują zmiany ustawowe, mogą być wdrożone wyłącznie przez ustawodawcę;

4) Nie ulega wątpliwości, że sprawy wyborcze pozostają poza zakresem spraw europejskich, a tym samym kompetencji TSUE, czego dobitnym dowodem jest każdorazowe potwierdzanie tego w trakcie procesów legislacyjnych dotyczących spraw wyborczych w drukach uzasadnień projektów legislacyjnych (podając tytułem przykładu choćby druk sejmowy nr 923 Sejmu X kadencji – poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi w 2025 r.), Orzeczenia TSUE mogą więc, co wynika z istoty prawa UE, wywierać skutki wyłącznie w obszarze kompetencji przekazanych UE przez Rzeczpospolitą Polską (art. 90 Konstytucji RP), do których system kontroli finansów partii politycznych nie należy.

5) Ponadto, jak wielokrotnie wskazywał już Sąd Najwyższy (zob. uchwały całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z: 11 stycznia 2023 r., I NSW 1237/23; 3 września 2024 r., I NSW 44/24), także zakres kompetencji Europejskiego Trybunału Spraw Człowieka został ograniczony do spraw cywilnych i karnych, nie obejmuje więc praw politycznych obywateli i tworzonych przez obywateli partii politycznych;

6) orzecznictwo TSUE i ETPCz nie zwalnia organów władzy wykonawczej (w tym PKW i Ministra Finansów) z obowiązku stosowania przepisów Kodeksu wyborczego.

7. Przechodząc do oceny treści zaskarżonej Uchwały nr 389/2024, Sąd Najwyższy wskazuje, że na podstawie art. 38a ust. 3 pkt 8 ustawy Komisja odrzuciła 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 2023 r., z powodu finansowania

Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, uczestniczącego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. Norma prawna zrekonstruowana na tej podstawie oznacza, że odrzuceniu podlega sprawozdanie finansowe partii politycznej, jeżeli komitet wyborczy partii politycznej przyjął niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym inne niż nieodpłatne rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne; pomoc w pracach biurowych udzielana przez osoby fizyczne; wykorzystanie przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne; nieodpłatne udostępnianie miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Ustawodawca nie powiązał zatem podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej z odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej (uchwałą PKW w tym zakresie), wskazał natomiast na te same przesłanki odrzucenia zarówno jednego, jak i drugiego sprawozdania. Innymi słowy, uchwała o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, zgodnie z obowiązującym prawem, nie stanowi rozstrzygnięcia prejudycjalnego dla odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. PKW rozpoznając sprawę sprawozdania finansowego partii politycznej nie jest więc formalnie związana swoim wcześniejszym rozstrzygnięciem w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, choć w obu wypadkach – zarówno na podstawie Kodeksu wyborczego, jak i ustawy o partiach politycznych, ustawodawca odwołał się do lit. e art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb. Cięży więc na niej obowiązek zbadania tych samych okoliczności. Co warte podkreślenia, z tej ostatniej regulacji nie wynika, aby przesłanką odrzucenia sprawozdania finansowego partii była inna uchwała dotycząca sprawozdania finansowego komitetu wyborczego tej partii. Jest to w uznaniu Sądu Najwyższego dowód, że ustawodawca nie miał zamiaru ustanowienia tego rodzaju normy. Gdyby bowiem było inaczej, niewątpliwie wprowadziłby w tym zakresie klarownie sformułowane dyrektywy normatywne.

Tymczasem z uzasadnienia PKW zdaje się wynikać całkowicie odmienny i nieuprawniony sposób rozumienia tej normy, zgodnie z którym sam fakt podjęcia uchwały w trybie Kodeksu wyborczego jest wystarczającą przesłanką do podjęcia uchwały na podstawie ustawy o partiach politycznych. Dobitnie świadczy o tym uzasadnienie zaskarżonej Uchwały, w którym nawet nie podjęto próby wykazania naruszenia art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego, powołano za to, nader lakonicznie, uchwałę PKW nr 316/2024 z 29 sierpnia 2024 r. Oznacza to, że PKW w żaden sposób nie wskazała, a tym bardziej nie uzasadniła niezbędnych przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego Partii.

W tym kontekście niekonsekwentnie brzmi wypowiedź PKW, z której wynika, że: „twierdzenie Skarżącej, jakoby Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdanie finansowe PiS przedwcześnie, bowiem nie zostało zakończone postępowanie w sprawie uchwały odrzucającej sprawozdanie finansowe KW PiS, jest błędne, ponieważ podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego partii (art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy) nie jest istnienie/prawomocność/ostateczność/wykonalność uchwały dotyczącej sprawozdania finansowego komitetu wyborczego tej partii, lecz stwierdzenie w ramach postępowania dotyczącego sprawozdania finansowego partii, że zaszła przesłanka opisana w tym przepisie, mianowicie że komitet wyborczy utworzony przez tę partię finansował kampanię wyborczą z naruszeniem wymienionych w tym przepisie przepisów Kodeksu wyborczego. Ustalenie tego nie wymaga nawet istnienia uchwały dotyczącej sprawozdania finansowego komitetu, a tym bardziej jej prawomocności, ostateczności czy wykonalności” (s. 4 stanowiska PKW).

Niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, że sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, które wskazano jako podstawę odrzucenia sprawozdania Partii za 2023 r., zostało odrzucone przez Państwową Komisję Wyborczą Uchwałą nr 316/2024 z 29 sierpnia 2024 r., zaskarżoną przez KW PiS do Sądu Najwyższego. Miało to ten skutek, że z chwilą zaskarżenia uchwała ta nadal była nieprawomocna. W wyniku rozpoznania skargi KW PiS, postanowieniem z 11 grudnia 2024 r. (I NSW 55/24) Sąd Najwyższy uznał skargę za zasadną.

Jak podkreśla Sąd Najwyższy w odniesieniu do spraw publicznych, ustawodawca wprowadza różne rozwiązania, dotyczące skutków, jakie wywiera orzeczenie Sądu Najwyższego. Skutek ten może być bezpośredni, wówczas orzeczenie Sądu Najwyższego merytorycznie rozstrzyga sprawę. Przykładowo orzeczenie Sądu Najwyższego, uwzględniające skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej w świetle art. 7 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2120) samo w sobie prowadzi do przyjęcia zawiadomienia i zastępuje postanowienie Marszałka. Podobnie jest w przypadku odmowy nadania biegu projektowi ustawy (zob. art. 13 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej). Sąd Najwyższy uwzględniając skargę stwierdza prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. Tam, gdzie podjęcie uchwały wymaga wprowadzenia do jej treści złożonych merytorycznych rozwiązań, jak ma to miejsce w odniesieniu do wytycznych PKW, jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę na uchwałę PKW w sprawie wytycznych za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie uchyla zaskarżoną uchwałę albo zmienia w zakresie wskazanym w orzeczeniu (art. 161a § 8 k.wyb.). Oznacza to więc, że PKW po wyroku SN zobowiązana jest uchylić zaskarżoną uchwałę i podjąć nową, zgodnie z wytycznymi SN.

Najczęściej jednak spotykaną konstrukcją w zakresie prawa wyborczego jest przyjęcie, że uznanie skargi za zasadną nakłada na PKW (lub komisarza wyborczego) obowiązek niezwłocznego wydania postanowienia o przyjęciu lub rejestracji odpowiednio: sprawozdania finansowego (art. 145 § 6 k.wyb), zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 § 2 k.wyb), rejestracji listy kandydatów (art. 218 § 4 k. wyb.), zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 300 § 2 k.wyb), rejestracji kandydata na Prezydenta RP (art. 304 § 7 k.wyb).

Nie ma przy tym wątpliwości, że orzeczenie sądu ma charakter kasacyjny, co oznacza, że eliminuje z obrotu prawnego zaskarżone postanowienie i skutkuje koniecznością wydania ponownie postanowienia przez organ wyborczy, tym razem o treści wprost zdeterminowanej przez przepisy prawa (zob. przykładowo:

K. W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 144, art. 145, art. 146: „Orzeczenie sądu uznające skargę (odwołanie) za zasadną ma charakter wyłącznie kasacyjny”, podobnie J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 205: „postanowienie Sądu Najwyższego uznające skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną ma charakter kasatoryjny”, a „uznanie skargi oznacza zaistnienie warunków określonych w Kodeksie wyborczym do przyjęcia zawiadomienia i do wykonywania przez komitet wyborczy kolejnych czynności wyborczych przewidzianych w kalendarzu wyborczym”; B. Dauter, J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 300. „Postanowienie Sądu Najwyższego uznające skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną ma charakter kasatoryjny. W takiej sytuacji zgodnie z art. 300 § 2 *in fine* Państwowa Komisja Wyborcza wydaje niezwłocznie postanowienie o przyjęciu zawiadomienia. Innymi słowy, należy uznać, że w takim przypadku zaistniały określone w Kodeksie wyborczym warunki do przyjęcia zawiadomienia i do wykonywania przez komitet wyborczy kolejnych czynności wyborczych przewidzianych w kalendarzu wyborczym”).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że uchwała PKW nr 316/2024 z 29 sierpnia 2024 r., postanowieniem Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2024 r. (I NSW 55/24) została wyeliminowana z porządku prawnego.

Następnie Państwa Komisja Wyborcza Uchwałą nr 421/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r., na podstawie art. 145 § 6 k.wyb., w wykonaniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r. (I NSW 55/24), przyjęła sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej

Polskiej, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. oraz wskazała, że od przedmiotowej uchwały nie przysługuje środek prawny.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy stwierdza, że na dzień wydania zaskarżonej Uchwały przywołana w jej treści uchwała PKW nr 316/2024 z 29 sierpnia 2024 r., była nieprawomocna i jako taka nie mogła wywołać żadnych skutków prawnych (w tym także nieprawidłowo jej przypisanych w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały przez PKW).

Odnosząc się do treści podniesionych przez Skarżącego zarzutów, Sąd Najwyższy stwierdza, że zasadny jest – wysunięty jako pierwszy – zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy.

8. PKW, rozpoznając sprawę sprawozdania finansowego partii politycznej, nie jest formalnie związana swoim wcześniejszym rozstrzygnięciem w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, mimo, że w obu wypadkach bada te same okoliczności. Wydając przedmiotową Uchwałę PKW ma obowiązek zbadania kwestionowanych okoliczności (przyjęcia niedozwolonych korzyści niemajątkowych).

Z dotychczasowego orzecznictwa, doktryny i oficjalnych stanowisk organów wyborczych) jasno wynika, że przyjęte w polskim systemie prawnym rozwiązania budzą wątpliwości. Pożądanym i postulowanym działaniem jest podjęcie stosownych inicjatyw legislacyjnych, tak by w sposób należyty i zgodny ze standardami konwencyjnymi uregulować zakaz wykorzystywania zasobów administracyjnych państwa i funkcji publicznych w kampanii wyborczej. Takie działania dotychczas nie zostały podjęte przez ustawodawcę, mimo licznych i wyraźnych sygnałów w tej kwestii.

Dostrzegając ten problem, Sąd Najwyższy przypomniał, że obrocie prawnym istnieje orzecznictwo, które określa standardy postępowania PKW. Przywołał w tym względzie postanowienie Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2024 r. (I NSW 55/24). W oparciu o nie możliwe jest zrekonstruowanie następujących standardów.

Po pierwsze, zważywszy, że zakres normy prawnej wynikającej z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. nie jest oczywisty, istnieje obowiązek szczególnej staranności przy uzasadnieniu uchwały wydawanej w oparciu o tę podstawę prawną.

Skoro bowiem w dotychczasowej praktyce stosowania ww. przepisów prawa wyborczego PKW, przeprowadzając kontrolę sprawozdań finansowych różnych komitetów wyborczych, nie uwzględniała jakichkolwiek działań organów władzy publicznej (i osób sprawujących funkcje publiczne), które podejmowane w okresie kampanii wyborczej mogłyby przynosić ewentualne korzyści wyborcze któremukolwiek komitetowi wyborczemu lub wpływać negatywnie na postrzeganie któregośkolwiek komitetu wyborczego, to w przypadku zmiany utrwalonej praktyki stosowania przepisów prawa na PKW spoczywa obowiązek szczególnie wnikliwej argumentacji w tym zakresie. Wyraża się on w konieczności dokonywania szczególnie precyzyjnych ustaleń zakresu treści normatywnej poszczególnych przepisów, tym bardziej w sytuacji, gdy organ wyborczy zmierza do objęcia swoją kontrolą nowych, dotychczas niekontrolowanych działań prowadzonych w trakcie kampanii wyborczych.

Po drugie, PKW zobowiązana jest w sposób rzetelny zebrać materiał dowodowy i na jego podstawie dokonać ustaleń faktycznych, przeprowadzając ich weryfikację. PKW winna wskazać, jakie konkretne fakty zostały wywiezione z zebranego materiału dowodowego, a także co zdecydowało o zaprzeczeniu ustaleniom Komitetu, a daniu wiary twierdzeniom zawartym w pismach kierowanych do Komisji, będących podstawą podjętej decyzji. Tok rozumowania Komisji musi być możliwy do ustalenia. Swobodna ocena dowodów przez PKW w żadnym wypadku nie oznacza dowolności w podejmowanych rozstrzygnięciach, które to każdorazowo musi cechować wyczerpujące uzasadnienie szczegółowo wyjaśniające motywy, jakimi kierowała się PKW w momencie podjęcia rozstrzygnięcia.

Po trzecie, konieczne jest ustalenie, czy kwestionowane działania podejmowane przez podmioty inne niż komitet wyborczy, w tym organy państwa i agendy państwowe (lub odpowiednio osoby sprawujące funkcje publiczne), mieszczą się w hipotezie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. Ma to szczególne znaczenie wszędzie tam, gdzie pewne przejawy kwestionowanej działalności mogą mieć charakter dozwolonych (przykładowo nie każde przemówienie ma charakter agitacji wyborczej, istnieje kategoria dozwolonych kategorii nieodpłatnych świadczeń na rzecz kampanii wyborczej itp.).

Po czwarte, w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ulegało wątpliwości, że „przyjęcie korzyści”, o którym mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb. może polegać wyłącznie na świadomym przyjęciu przez Komitet niedozwolonych korzyści majątkowych, które można czynnościowo powiązać z całokształtem zdarzeń i okoliczności, prowadzących do uznania, że komitet wyborczy miał wiedzę i co najmniej godził się (nawet w sposób dorozumiany) na korzystanie z tych dóbr. Znamię „przyjęcia korzyści”, we wskazanym rozumieniu, musi zostać należycie wykazane w uzasadnieniu PKW.

Po piąte, PKW zobowiązana jest każdorazowo podać w uzasadnieniu uchwały wartość zakwestionowanego przyjęcia niedozwolonych korzyści majątkowych, szczegółowo określając sposób jej ustalenia i dokumenty, na podstawie których tego dokonano.

PKW nawet nie podjęła próby właściwego zastosowania tych przepisów, ograniczając się wyłącznie do lakonicznego powołania na uchwałę nr 316/2024 z 29 sierpnia 2024 r.

9. Za zasadny należy uznać także trzeci zarzut skargi, tj. naruszenie zasad prawidłowego postępowania przez PKW polegające na braku przedstawienia samoistnego uzasadnienia (niezależnego od uzasadnienia uchwały PKW w sprawie 316/2024) ustalenia o naruszeniu przez komitet wyborczy PiS w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP z 15.10.2023 r. przepisu art. 132 § 5 k.wyb.

Należy wskazać, że uzasadnienie zaskarżonej Uchwały zawiera zwięzłe przedstawienie danych o rachunkach bankowych, danych o uzyskanych w roku 2023 przychodach, kwocie zgromadzonej w kasie i jej rozdysponowaniu, danych objętych art. 25 ust. 1 w zw. z ust. 4 i 5 ustawy, czy wymogach z art. 25 ust. 6-13 ustawy.

Odnośnie do informacji o przekazanych na rzecz Partii wartościach niepieniężnych w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały wskazano, że Partia w żaden sposób nie wykazała, by przedmiotowe wartości przekazano jej w okresie sprawozdawczym (str. 3 Uchwały). Z kolei odnośnie do wyodrębnionego rachunku Funduszu Wyborczego PKW zauważyła, że – według twierdzeń Partii – w 2023 r.

posiadała ona „wyodrębniony rachunek Funduszu Wyborczego. Stan środków finansowych Funduszu Wyborczego Partii w dniu 1 stycznia 2023 r. wynosił 14 070,11 zł. W okresie sprawozdawczym na rachunek Funduszu Wyborczego pozyskano środki w łącznej kwocie 39 020 989,52 zł, na które złożyły się:

1. darowizny od osób fizycznych wpłacone z zachowaniem limitu określonego w art. 36a ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych: 16 034 702,61 zł;
2. środki finansowe z wpłat własnych (z wyłączeniem środków pochodzących z subwencji): 15 000 000,00 zł;
3. środki finansowe pochodzące z subwencji: 7 986 286,91 zł.

Wydatki poniesione w 2023 r. z Funduszu Wyborczego Partii wyniosły 38 786 700,90 zł i zostały przeznaczone na:

- 1) sfinansowanie udziału Partii w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.: 38 781 152,00 zł, potwierdzone w uchwale Nr 316/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 sierpnia 2024 r., w sprawie sprawozdania finansowego tego Komitetu,
- 2) koszty bankowe: 5 548,90 zł”.

W uzasadnieniu znajduje się też informacja, że na dzień 31 grudnia 2023 r. stan rachunku Funduszu Wyborczego partii Prawo i Sprawiedliwość wyniósł 248 358,73 zł. Widnieje również fragment powołujący się na treść uchwały nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., z którego wynika, że „Komitet utworzony przez Partię przyjął niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb., na łączną wartość 3 621 496,17 zł. Ponieważ kwota przyjętych niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego świadczeń, przekroczyła 1% przychodów Komitetu, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3

lit. e k.wyb. stanowiło to jedną z przesłanek do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu”.

W uznaniu Sądu Najwyższego tak skąpe i lakoniczne uzasadnienie zaskarżonej Uchwały nr 389/2024 w zakresie podstawy odrzucenia – art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy, ograniczone li tylko do podania danych liczbowych i wyeksponowania wyżej wskazanego fragmentu uchwały nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r., nie spełnia wymogów samoistnego uzasadnienia podstawy odrzucenia sprawozdania Partii na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Wyrażając taką ocenę, należy pamiętać, że regulacja dotycząca procedowania PKW nad sprawozdaniem finansowych partii jest w gruncie rzeczy szczątkowa. Z przepisów art. 38 i 38a w zw. z art. 34a ust. 2-6 ustawy wynika wyłącznie sposób, termin załatwienia sprawy, możliwość uzyskiwania opinii lub ekspertyz, wyjaśnień od partii oraz pomocy od organów administracji publicznej. Nie ma w nich natomiast jakichkolwiek dyrektyw określających zakres elementów koniecznych, jeśli idzie o treść uzasadnienia Uchwały. Deficyt ten daje niewątpliwie PKW daleko idącą swobodę przy kształtowaniu wskazanego elementu uchwały, ale w żadnym wypadku nie oznacza uwolnienia jej od jakościowych standardów procedowania. Powoduje to, że PKW musi kierować się w swoich działaniach kryteriami oceny takimi jak: uczciwość, obiektywizm, bezstronność, wszechstronność, wnikliwość, staranność, rzetelność, poszanowanie zasad logiki oraz doświadczenia życiowego, itp. W tym miejscu trzeba podkreślić, że PKW jako organ państwowy podlega kluczowej normie ujętej w art. 2 Konstytucji RP. Ta zaś nakłada na nią obowiązek zachowania, zwłaszcza w przypadku procedur sankcyjnych (represyjnych czy *quasi-penalnych*), szeroko rozumianej rzetelności i profesjonalizmu. W demokratycznym państwie prawnym jest to rzecz niezbędna, zwłaszcza że decyzje PKW mogą pociągnąć za sobą daleko idące, ujemne konsekwencje zarówno dla samej partii, jak i dla funkcjonowania systemu politycznego RP.

W świetle powyższego należy przyznać rację Skarżącemu, który wskazuje na naruszenie przez PKW zasad postępowania polegających na braku uzasadnienia „(niezależnego od uzasadnienia uchwały PKW w sprawie 316/2024)

ustalenia o naruszeniu przez komitet wyborczy PiS w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP z 15.10.2023 r. przepisu art. 132 § 5 k.wyb.". Niewątpliwie słuszne jest twierdzenie, że PKW, poza danymi liczbowymi, w tym informacją, że Komitet utworzony przez Partię przyjął niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 k.wyb. na łączną wartość 3 621 496,17 zł i że kwota ta przekroczyła 1% przychodów Komitetu, co zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. e k.wyb., stanowi podstawę odrzucenia jego sprawozdania. PKW nie podała przy tym żadnych innych argumentów, ani nie wskazała dowodów, przez co w rezultacie nie uzasadniła podstawy odrzucenia sprawozdania Partii.

Za takie uzasadnienie podstawy odrzucenia sprawozdania Partii nie można uznać uzasadnienia uchwały nr 316/2024 i zgromadzonego w tamtym postępowaniu materiału dowodowego. Trzeba bowiem pamiętać, że choć między postępowaniem w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego a postępowaniem w sprawie sprawozdania finansowego partii politycznej istnieje wyraźne *iunctim* (wydatki), to jednak oba te postępowania, podlegając odrębnym przepisom ustawowym, mają autonomiczny charakter.

Prowadzi to do wniosku, że na PKW ciąży obowiązek niezależnego od ustaleń dokonanych w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego uzasadnienia zaskarżonej Uchwały i wskazania dowodów na poparcie stawianych zarzutów. Tylko wtedy Skarżący, podejmując decyzję o jej zaskarżeniu do Sądu Najwyższego, może prawidłowo sformułować zarzuty, przedstawić swoją argumentację i odnieść się do dowodów stanowiących podstawę wydanej uchwały.

Wskazany wyżej obowiązek istnieje, nawet jeśli w zaskarżonej Uchwale PKW musiałaby w istocie powtórzyć w całości uzasadnienie uchwały nr 316/2024. Skarżący, a tym bardziej i Sąd Najwyższy, nie ma obowiązku domyślać się, jakie były podstawy faktyczne i dowody, na podstawie których PKW wydało zaskarżoną Uchwałę nr 389/2024.

10. W ocenie Sądu Najwyższego za zasadny należy także uznać drugi zarzut skargi, tj. „naruszenie zasad prawidłowego postępowania, w tym wywodzonych z reguły demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, które mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na braku umożliwienia skarżącemu – partii politycznej PiS –

ustosunkowania się do wszelkich zebranych – w ramach sprawy 316/2024 PKW – dotyczącej sprawozdania finansowego KW PiS – zarzutów, twierdzeń i dowodów, co skutkowało pozbawieniem skarżącego (partii politycznej) prawa do obrony”.

Zajęcie takiego stanowiska wymaga podkreślenia, że w sprawie 316/2024, do której zdaje się odsyłać zaskarżona Uchwała PKW, uczestnikiem był pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego PiS, natomiast w niniejszej sprawie, dotyczącej Uchwały nr 389/2024, uczestnikiem jest partia polityczna PiS. Nie ma znaczenia fakt, że w obydwu postępowaniach Partia była reprezentowana przez tego samego profesjonalnego pełnomocnika. Postępowania te są odrębnymi bytami prawnymi, przez co muszą być prowadzone w sposób autonomiczny. To zaś oznacza, że partia posiada prawo ustosunkowania się do zarzutów, twierdzeń i dowodów zebranych w sprawie jej sprawozdania finansowego, nie zaś do zarzutów, twierdzeń i dowodów (nawet jeśli między jednymi i drugimi nie ma różnic) w innej – odrębnej sprawie sprawozdania finansowego jej komitetu wyborczego.

Sąd Najwyższy nie podziela wyrażonego przez PKW poglądu, zgodnie z którym podmiotowe związki między partią polityczną, utworzonym przez nią komitetem wyborczym i pełnomocnikiem finansowym znoszą ich proceduralną podmiotowość i eliminują przydane im proceduralne gwarancje związane z konkretnym postępowaniem. Związki te niewątpliwie są faktem, jednak z punktu widzenia prowadzonych postępowań w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego i sprawozdania finansowego partii politycznej pozostają pozbawione jakiegokolwiek doniosłości prawnej.

11. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania Sąd Najwyższy uznał skargę za zasadną.

12. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w punktach 4, 5 i 6, Sąd Najwyższy wskazuje, że każdy podnoszony w skardze zarzut musi cechować się kauzalnością, a więc zawierać treść wskazującą na istnienie związku przyczynowego między naruszeniem wskazanego w nim przepisu a treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Tymczasem we wskazanych zarzutach Skarżący

w istocie kwestionuje ustalenia, których uzasadnienie zaskarżonej Uchwały nie zawiera, uniemożliwiając tym samym przyjęcie, że narusza ona wymienione w tych zarzutach przepisy prawa materialnego poprzez ich nieprawidłową wykładnię i błędne zastosowanie. Przedmiotowe zarzuty, dotknięte tego rodzaju wadą, nie mogą więc odnieść żadnego skutku i w rezultacie nie da się ich uczynić przedmiotem sądowej oceny.

W tym kontekście należy podkreślić, że zarzuty skargi oznaczone liczbami 4, 5 i 6, zgodnie z faktami znanymi Sądowi Najwyższemu z urzędu (na co zwraca uwagę uczestnik), stanowią odpowiednio zarzuty oznaczone liczbami 1, 2 i 3 zawarte w skardze Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, działającego w imieniu własnym i Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, na uchwałę PKW nr 316/2024 w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 października 2023 r. wniesionej do Sądu Najwyższego w dniu 9 września 2024 r. a zarejestrowanej pod sygn. I NSW 55/24. Skarga ta została rozpoznana przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 11 grudnia 2024 r. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy odniósł się już do wyżej wspomnianych zarzutów.

13. W odniesieniu do wniosku Państwowej Komisji Wyborczej o zawieszenie postępowania (gdyby została uznana za uczestnika), ewentualnie (gdyby nie została uznana za uczestnika) – o zawieszenie postępowania z urzędu na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam*, Sąd Najwyższy stwierdza, że wniosek PWK podlega odrzuceniu z uwagi na fakt, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uczestnikiem niniejszego postępowania, w wyniku czego złożony przez nią wniosek należy uznać – zgodnie z argumentacją zawartą w pkt. 1 uzasadnienia – za pochodzący od podmiotu nieuprawnionego.

Sąd Najwyższy nie znajduje również podstaw do zawieszenia postępowania z urzędu. Zgodnie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu

administracji publicznej. Z całą pewnością ustawodawca nie jest organem administracji publicznej.

Sąd Najwyższy nie dostrzega jakiegokolwiek związku instytucji zawieszenia z potencjalnym procesem legislacyjnym. Potwierdza to orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „nie można potraktować jako długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania (dyscyplinarnego), oczekiwania strony na ewentualne zmiany ustawodawcze (w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów)” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2023 r., II ZO 22/22). Bezsporne jest to także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2024 r., I FSK 1035/19).

Sąd Najwyższy podkreśla również, że ewentualne zawieszenie postępowania z tej przyczyny (abstrahując od kwestii braku podstawy prawnej stosowania tej instytucji): 1) oznaczałoby uzależnienie wstrzymania rozpoznania sprawy od zdarzenia przyszłego i niepewnego, które w ogóle może nie nastąpić, 2) bazowałoby na założeniu, że przeszkoda taka jak „zmiany legislacyjne” może trwać bardzo długo, a nawet nigdy nie zostać usunięta, 3) wiązałoby się z dążeniem do eliminacji bliżej nieokreślonych wad, wobec czego niejasne byłoby, co właściwie należałoby usunąć w drodze prac legislacyjnych.

14. Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, stosownie do art. 34b ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 38b ustawy o partiach politycznych oraz w zw. z art. 516 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

Joanna Lemańska
Marek Dobrowolski
Paweł Księżak
Oktawian Nawrot
Grzegorz Pastuszko
Maria Szczepaniec
Krzysztof Wiak

Zdanie odrębne od pkt. 2 postanowienia złożył SSN Paweł Księżak

PF]

[PF]

**Zdanie odrębne SSN Pawła Księżaka
do pkt. 2 postanowienia Sądu Najwyższego
z 21 stycznia 2025 r.,
w sprawie I NSW 59/24**

1. Składam niniejsze zdanie odrębne od postanowienia 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 (dalej: „ETPCz”) z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21.

W ocenie ETPCz 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, 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. Z kolei według TSUE tak ukształtowany skład Sądu Najwyższego nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty

Praw Podstawowych, a w konsekwencji nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Wprawdzie niniejsza sprawa nie jest objęta prawem Unii i jest też wątpliwe, czy podlega ona kompetencji ETPCz, to jednak uważam, że systemowa spójność wymiaru sprawiedliwości wymaga uwzględnienia tego orzecznictwa międzynarodowego, wyznaczającego znaczenie pojęcia „sąd”, również przy wykładni innych przepisów (ustrojowych, kompetencyjnych, proceduralnych) posługujących się tym pojęciem. W świetle ugruntowanego orzecznictwa TSUE niezawisłość sędziowska jest gwarancją niepodzielnością i każdy sąd krajowy, który choćby potencjalnie może rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii Europejskiej, musi spełniać wymogi niezależności w całym zakresie swej właściwości orzeczniczej (wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 40). W konsekwencji Sąd Najwyższy musi spełniać wymogi unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej również w sprawie niniejszej.

2. Ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy 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 stwierdzonych we wskazanych orzeczeniach wadliwości polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, bowiem mają one charakter ogólny i wiążą się z procedurą powoływania sędziów. To rolą ustawodawcy jest przeprowadzenie takich zmian legislacyjnych, które wyeliminują występujące wady. Trwanie obecnej sytuacji oznacza pogłębianie chaosu prawnego, rozkład wymiaru sprawiedliwości, dysfunkcję państwa. W konsekwencji uważam, że Sąd Najwyższy winien powstrzymać się z wydaniem orzeczenia, dając w ten sposób możliwość ustawodawcy usunięcia tych niebezpieczeństw.

[SOP]

r.g.

