

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 18 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Tomasz Przesławski

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi partii politycznej KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 81/2022 z 17 sierpnia 2022 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 18 października 2023 r.

- 1. podejmuje zawieszone postępowanie;**
- 2. uznaje skargę za zasadną.**

(r.g.)

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) uchwałą nr 81/2022 z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej KORWIN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja (dalej także: „Partia KORWIN” lub „Partia”) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2022, poz. 372 oraz z 2021 r., poz. 2054, dalej: „u.p.p.”) postanawiała odrzucić sprawozdanie partii politycznej KORWIN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja 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. 25 ust. 1 u.p.p.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że partia polityczna KORWIN przedłożyła Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie 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 zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 u.p.p. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. 2003, nr 33, poz. 269). 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 u.p.p., nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania finansowego.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie przedłożonych dokumentów, sprawozdania biegłego rewidenta oraz udzielonych przez Partię wyjaśnień stwierdziła, że w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) Partia wykazała, iż w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody w łącznej wysokości 1 248 329,29 zł, w tym na rachunkach bankowych wymienionych w sprawozdaniu zgromadziła środki w

wysokości 1 245 729,49 zł, na które – według Partii – złożyły się: 1. środki pochodzące z wpłat od osób fizycznych w łącznej wysokości 179 283,36 zł, w tym składki członkowskie w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku od jednej osoby fizycznej wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników (162 387,05 zł) oraz darowizny pieniężne (16 896,31 zł); 2. środki pochodzące z działalności własnej, o której mowa w art. 27 u.p.p. tytułem wynajmu biur należących do Partii w łącznej kwocie 23 520,07 zł; 3. kwota otrzymanej subwencji 1 042 926,06 zł. Ponadto Partia wykazała w pozycji IV sprawozdania (pozostałe niewymienione źródła), że na jej rachunek wpłynęła kwota 2600 zł.

W badanym okresie, Partia przyjęła i nie zwróciła, środki pochodzące od podmiotów nieuprawnionych, w łącznej wysokości 390 zł, co PKW oceniła jako naruszające art. 25 ust. 1 u.p.p. Do tych nieprawidłowych i niezwróconych przez Partię wpłat należą: wpłaty w łącznej kwocie 150 zł pochodzące od Stowarzyszenia [...], wpłata w kwocie 120 zł pochodząca od P. Ł. zamieszkałego w Wielkiej Brytanii oraz wpłata w kwocie 120 zł pochodząca od E. sp. z o.o. sp.k.

W odpowiedzi na wezwanie PKW, Partia wyjaśniła, że wymienione wyżej środki sama uznała za nieprawidłowe i wszystkie zwróciła nadawcom w 2021 r., co potwierdzają bankowe potwierdzenia zwrotu załączone do odpowiedzi. Zwroty te zostały jednak dokonane po upływie nieprzekraczalnego trzydziestodniowego terminu, określonego w art. 39a ust. 2 u.p.p. Już to – w ocenie PKW – oznacza, że Partia w okresie sprawozdawczym przyjęła środki pochodzące od podmiotów innych niż wymienione w art. 25 ust. 1 u.p.p. Ponadto po wpłynięciu środków niezgodnych z prawem na rachunki Partii, ta środków tych nie przekazała na odrębny rachunek techniczny, z którego nie mogłyby one być w żaden sposób wydatkowane przed zweryfikowaniem ich legalności. Nie przekazała ich również na rzecz Skarbu Państwa. Po ich pozyskaniu na rachunki bankowe dokonywała z nich wydatków związanych z jej działalnością, a zatem gospodarowała również środkami przyjętymi w sposób nielegalny, co oznacza, że środki te przyjęła.

PKW podkreśliła, iż dysponowanie przez partię polityczną środkami pieniężnymi pochodzącymi ze źródeł niedozwolonych stanowi naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, a przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – stanowiący podstawę odrzucenia sprawozdania – ma charakter

kategoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględniania proporcji kwoty środków przyjętych z niedozwolonych źródeł do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, a także tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu nieznamomości przepisów ustawy o partiach politycznych.

W związku z powyższym PKW oceniła, że sprawozdanie partii politycznej KORWIN nie mogło zostać przyjęte i należało je odrzucić. W dalszej kolejności PKW wyjaśniła, że zgodnie z art. 39a ust. 1 u.p.p. korzyści majątkowe przyjęte przez partię polityczną KORWIN z naruszeniem art. 25 u.p.p. podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Pozostałe wpłaty dokonane przez osoby fizyczne na rachunek Partii PKW oceniła jako pochodzące od obywateli polskich, mających stałe miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mieszczące się w dopuszczalnym limicie wpłat pochodzących od jednej osoby, w formie zgodnej z określoną w art. 25 ust. 5 u.p.p.

W dalszej kolejności PKW wyjaśniła, że Partia nie wykazała w sprawozdaniu wpłaty w kwocie 10 zł, którą uznała za nielegalną, choć zgodnie z ustaleniami Komisji środki te pochodziły od podmiotu uprawnionego i nie istniały podstawy do ich uznania za niezgodne z prawem.

PKW dokonując analizy sprawozdania i dokumentów do niego załączonych stwierdziła także pewne nieprawidłowości w sporządzeniu sprawozdania. Ustaliła, że rzeczywista łączna kwota przychodów/wpływów Partii w 2020 r. wyniosła 1 246 119,49 zł.

PKW wyjaśniła, że Partia w części I pkt 5 sprawozdania wykazała środki w kwocie 23 520,07 zł jako pozyskane z działalności własnej, gdy tymczasem środki te stanowiły refundację opłat związanych z użyczeniem przez Partię jej pomieszczeń na biura poselskie. W tej pozycji sprawozdania wykazane powinno zostać „0,00 zł”.

W części IV sprawozdania Partia wykazała kwotę 2600 zł jako przychód z tytułu zwrotu kaucji wpłaconej wcześniej przez Partię z pozyskanych przez nią środków. Kwota ta nie stanowiła jednak przychodu Partii, a była jedynie zwrotem środków pozyskanych wcześniej przez Partię, i jako taka nie powinna zostać wliczona do przychodów Partii w okresie sprawozdawczym.

Niewskazanie przez Partię prawidłowych kwot w odpowiednich pozycjach sprawozdania oznacza, że sprawozdanie to złożyła ona niezgodnie ze stanem faktycznym, naruszając tym samym obowiązek sprawozdawczy określonych w art. 38 ust. 1 u.p.p. Zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. uchybienie to nie stanowi jednak podstawy do odrzucenia sprawozdania.

Partia polityczna KORWIN, działając przez pełnomocnika, na podstawie art. 38b u.p.p. wniosła skargę na powyższą uchwałę PKW. Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną, a także – według uznania Sądu Najwyższego – ewentualnie o zmianę zaskarżonego postanowienia i wydania postanowienia o przyjęciu sprawozdania, względnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy PKW do ponownego rozpoznania z wiążącymi wytycznymi Sądu Najwyższego w zakresie wykładni art. 25 u.p.p.

Skarżący zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. poprzez ich wadliwą interpretację i wadliwe zastosowanie oraz rażące naruszenie przepisów postępowania – poprzez niewzięcie pod uwagę wszelkich faktów i okoliczności istotnych dla prawidłowego zbadania i poprawnego rozpoznania sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia wyżej wskazanej uchwały PKW, jak również poprzez niedozwoloną – jaskrawie dowolną i oczywiście uznaniową – ocenę przez PKW danych będących w jej posiadaniu – dokonaną na niekorzyść partii politycznej KORWIN.

Jednocześnie Skarżący wniósł o zwrócenie się, w trybie art. 193 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem:

„Czy art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 372) w zakresie, w jakim nie określają wiążących Państwową Komisję Wyborczą kryteriów istotności, jest zgodny z art. 11 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP?”

Postanowieniem z 18 października 2022 r. Sąd Najwyższy na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygnaturze P 2/19 zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18 w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38 ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 17 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Trybunał

Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., umorzył postępowanie w sprawie P 2/19.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 11 ust. 2 Konstytucji RP finansowanie partii politycznych jest jawne. Reguła ta powtórzona została w art. 23a u.p.p., która to ustawa określa również instrumenty służące do ochrony prawidłowej realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych. Przede wszystkim należy tu przywołać art. 25 ust. 1 u.p.p., zgodnie z którym 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. W myśl zaś art. 38 ust. 1 u.p.p. partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej, 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, a przyjmowanie lub pozyskiwanie środków finansowych z niedozwolonych źródeł stanowi jedną z podstaw odrzucenia takiego sprawozdania (art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p.). Skutkiem odrzucenia sprawozdania jest zaś utrata przez Partię prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których Partia jest uprawniona do jej otrzymywania (art. 38d zdanie 1 u.p.p.).

Z treści uzasadnienia zaskarżonej Uchwały wynika, że – choć PKW dostrzegła kilka uchybień w treści złożonego przez partię KORWIN sprawozdania – to za jedyne uchybienie, uzasadniające odrzucenie tego sprawozdania, uznano przyjęcie przez Partię, i niezwrócenie w terminie, środków pieniężnych od podmiotów nieuprawnionych w łącznej kwocie 390 zł, czym naruszono art. 25 ust. 1 u.p.p. PKW podkreśliła przy tym, że norma art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. ma charakter kategoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, w tym uwzględnienia proporcji środków przyjętych ze źródeł niedozwolonych do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej.

Istotnie, w dacie powzięcia przez PKW zaskarżonej uchwały przepis art. 38a u.p.p. przewidywał jedynie możliwość przyjęcia sprawozdania partii politycznej bądź jego odrzucenia w przypadku stwierdzenia jednego z wymienionych w ust. 2 uchybień, nie różnicując sytuacji Partii w zależności od stopnia czy wagi naruszenia. Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę zróżnicowania skutków prawnych uchybienia w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na jego charakter.

Ustawą z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, dokonano nowelizacji ustawy o partiach politycznych. W artykule 2 ust. 4 ww. ustawy ustawodawca zdecydował się na złagodzenie sankcji i wprowadził nową regulację, zgodnie z którą w przypadku gdy naruszenia dotyczą niewielkich kwot, PKW nie odrzuca sprawozdania, ale przyjmuje je ze wskazaniem uchybień, uznając dotychczas obowiązujące regulacje za zbyt rygorystyczne. Ustawa weszła w życie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 19 ustawy nowelizującej), tj. 31 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. (w brzmieniu od 31 marca 2023 r.) Państwowa Komisja Wyborcza 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.

Wobec powyższego – mając na uwadze, że w dacie orzekania przez Sąd Najwyższy obowiązują nowe – znacznie korzystniejsze dla Partii przepisy – rozstrzygnięcie wniesionej skargi wymagało rozważenia możliwości zastosowania w sprawie przepisów w nowym brzmieniu, co umożliwiłoby łagodniejsze rozstrzygnięcie w postaci przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień. Niewątpliwie stwierdzone przez PKW uchybienia mieszczą się bowiem w dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. w nowym brzmieniu. Kwota środków pieniężnych przyjętych od podmiotów nieuprawnionych (390 zł) nie przekracza 0,1% wszystkich przychodów Partii w okresie sprawozdawczym (ostatecznie ustalonych przez PKW na kwotę 1 246 119,49 zł), tj. kwoty 1246,12 zł.

Możliwe do przyjęcia są w tym zakresie dwa poglądy.

Według pierwszego zastosowanie nowych, zmienionych regulacji do stanu faktycznego sprzed zmiany jest niedopuszczalne, z uwagi na zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) (zob. zdania odrębne Prezes SN Joanny Lemańskiej oraz SSN Aleksandra Stępkowskiego do postanowień Sądu Najwyższego: z 20 czerwca 2023 r., I NSW 5/22; z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 6/23; z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego aprobatę zdobył jednak drugi z poglądów, dopuszczający możliwość zastosowania do stanu faktycznego sprzed nowelizacji przepisu art. 38 ust. 1 pkt 2 u.p.p. w nowym brzmieniu. W kolejnych orzeczeniach zapadłych od kwietnia do czerwca 2023 r. (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23; z 4 kwietnia 2023 r.; I NSW 6/23; z 20 czerwca 2023 r., I NSW 5/22) Sąd Najwyższy dopuścił taką możliwość, wskazując na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym utrwalił się pogląd (zob. orzeczenie z 11 kwietnia 1994 r., K 10/93, OTK 1994, nr 1, poz. 7), według którego zakres obowiązywania przepisu należy analizować funkcjonalnie, tj. w ścisłym związku z jego stosowaniem w czasie. Ujęcie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy brak jest przepisów intertemporalnych. Wówczas nie zachodzi brak regulacji kwestii intertemporalnej (luka co do przepisów intertemporalnych). Sytuacja taka przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej.

Tak więc i wobec braku regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa jest rozstrzygnięta, tyle że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej (zob. orzeczenie z 1 lipca 2003 r., P 31/02, OTK 2003, nr 6A, poz. 58). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne” (zob. orzeczenie z 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK 2006, nr 10A, poz. 149). Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy stwierdzając, że wobec braku regulacji intertemporalnych w ustawie nowelizującej należy stosować ogólne reguły kolizyjne – „w myśl reguł *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*, pierwszeństwo zyskiwać mogą przepisy retroaktywne” (uchwała Sądu Najwyższego z 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08).

Podkreślono także, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nowe przepisy, z założenia, w pełniejszy sposób odpowiadają woli ustawodawcy (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6), a także przywołano stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2007 r., II GSK 338/06, wyraźnie stwierdził, że „w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa. Jest ona związana z regułą kolizyjną, zwaną regułą porządku czasowego, zawartą w paremii - *lex posterior derogat legi priori*, która ma zastosowanie, gdy *lex posterior* nie jest hierarchicznie niższa niż *lex priori*. Zasada ta tłumaczona jest domniemaniem, że ustawa nowa powinna być lepszym odbiciem aktualnych stosunków normatywnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego. Jest ona wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później niż wola ustawodawcy, której wyrazem był wcześniejszy akt normatywny” (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z 23 października 2020 r., II DSI 41/20).

O ile zatem zasada niedziałania prawa wstecz nakazuje, „by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i, z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków

prawnych normami tymi przewidzianych (...)” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5, s. 51), to zasada ta nie ma charakteru absolutnego i można od niej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna – np. zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odejście od zasady niedziałania prawa wstecz wtedy, gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata (por. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1995 r., K 15/95, OTK 1996, nr 3, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13).

Odstępstwo od zasady *lex retro non agit* jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji. Konstytucja dopuszcza nie tylko odstąpienie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstąpienie od nakazu ochrony praw nabytych. Co więcej, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszczano możliwość odstąpienia od zasady niedziałania prawa wstecz, jeżeli tylko nie wywołuje to kolizji z innymi zasadami, wartościami konstytucyjnymi (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2000 r., II CKN 293/00; a także wyrok Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2003 r., I CKN 229/01).

W powołanych wyżej orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślał również, że choć Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się dotąd w sprawie charakteru

prawnego sankcji publicznoprawnej polegającej na pozbawieniu partii politycznej dotacji przewidzianej w art. 28 u.p.p. w związku naruszeniem przepisów prawa o finansowaniu partii politycznych, to zajmował się oceną instrumentów prawnych o charakterze represyjnym funkcjonujących poza prawem karnym, określanym mianem sankcji administracyjnych lub administracyjno-karnych (por. np. wyrok z 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). W wyroku z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99 (OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89), Trybunał Konstytucyjny uznał za swoisty środek represyjny, stosowany w interesie ogólnym, któremu został podporządkowany interes jednostki, opłatę z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia. Również w kilku innych wyrokach Trybunał, rozważając charakter tego rodzaju (dodatkowych) opłat i zobowiązań pieniężnych, określił je jako administracyjne kary pieniężne lub inne sankcje karno-administracyjne, których celem jest mobilizowanie określonych podmiotów do prawidłowego wykonywania ich ustawowo określonych obowiązków (podobnie wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK ZU 1994, nr 1, poz. 5; z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72; z 29 kwietnia 1998 r., K 17/97). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o karnym charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., SK 6/12). Wobec dolegliwości sankcji przewidzianych w art. 38d u.p.p. uznanie ich za mające charakter karno-administracyjny jest uzasadnione. Skutkiem odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej jest bowiem pozbawienie jej dotacji z budżetu państwa, a w konsekwencji jednego z głównych źródeł finansowania jej działalności, co może prowadzić nawet do marginalizacji jej roli w życiu publicznym.

Jak już podnosił Sąd Najwyższy, uzasadnieniem dla wprowadzenia do odpowiedzialności administracyjnej instytucji uregulowanych w prawie karnym (np. okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną) w wyniku zastosowania analogii są przede wszystkim ogólne zasady wymierzania kar, w szczególności zasada słuszności i sprawiedliwości, a także konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego. Te same bowiem argumenty, które

przemawiają za wprowadzeniem poszczególnych instytucji w prawie karnym (np. okoliczności wyłączające bezprawność, przedawnienie karalności), przemawiają za tym, aby instytucje takie miały zastosowanie w przypadku odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach represyjnych. Fundamentalnymi zasadami prawa karnego intertemporalnego, mającymi charakter gwarancyjny są reguły *lex mitior retro agit* oraz *lex benignior* nakazujące wsteczne działanie ustawy względniejszej dla sprawcy czynu naruszającego prawo. Reguły te mają charakter konstytucyjny, zostały bowiem wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy podkreślił, że względniejsza jest ta ustawa, która jest „korzystniejsza” lub „mniej surowa” dla sprawcy naruszenia. Należy zatem uwzględnić sytuację sprawcy naruszenia, wynikającą z nowej ustawy i ustawy poprzednio obowiązującej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 6/23).

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca nowelizując ustawę o partiach politycznych miał na celu złagodzenie sankcji za naruszenie przez partię polityczną rygorów z art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 4a.

Wobec powyższego, w okolicznościach niniejszej sprawy, za względniejszą należy uznać ustawę nową, zgodnie z którą przyjęcie przez partię polityczną niewielkich sum pieniędzy z naruszeniem ww. przepisów nie powoduje odrzucenia sprawozdania przez PKW, co skutkowałoby utratą subwencji rocznej, ale PKW przyjmuje sprawozdanie finansowe ze wskazaniem uchybień, czyli z zachowaniem subwencji rocznej dla partii.

Mając zatem na uwadze wyrażoną przez ustawodawcę w akcie prawnym wolę zróżnicowania skutków prawnych uchybienia w zależności od jego charakteru, co przekłada się na stosowane sankcje wobec partii politycznej, a także opierając się na ogólnych zasadach dotyczących stosowania ustawy późniejszej, która w okolicznościach niniejszej sprawy jest wyrazem wolności działalności politycznej oraz sprawiedliwości, konieczne było uznanie wywiedzionej w niniejszej sprawie skargi za zasadną.

Odnosząc się do wniosku Skarżącego o skierowanie pytania do Trybunału Konstytucyjnego wskazać należy, że w świetle opisanej powyżej nowelizacji ustawy o partiach politycznych, kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania

prawnego sformułowanego przez Skarżącego w *petitum* skargi, w ocenie Sądu Najwyższego nie znajduje uzasadnienia. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko ten przepis, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której pytanie prawne zostało zadane. W tym kontekście podkreślić należy, że ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że okoliczności przyjęcia przez partię polityczną środków finansowych uznanych za przyjęte z naruszeniem rygorów ustawy o partiach politycznych są niezgodne z Konstytucją RP, nie mogły mieć wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej skargi przez Sąd Najwyższy. Ocena zasadności skargi nie zależała bowiem od stwierdzenia zgodności z Konstytucją RP art. 38a ust. 2 u.p.p. Postawione przez Skarżącego pytanie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej warunkującej skierowanie przez Sąd Najwyższy pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec tego, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., umorzył postępowanie w sprawie P 2/19, konieczne było podjęcie niniejszego postępowania, zostało ono bowiem zawieszona na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., ze względu na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie P 2/19.

W świetle powyższego, postanowiono jak w sentencji orzeczenia.

(r.g.)

[a]