

Sygn. akt I NSW 6/23

POSTANOWIENIE

Dnia 4 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Elżbieta Karska

SSN Tomasz Przesławski

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Lewica Razem
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 9/2023 z dnia 16 stycznia 2023 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Lewica Razem o źródłach pozyskania
środków finansowych w 2021 roku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 4 kwietnia 2023 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) uchwałą nr 9/2023 z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Lewica Razem (dalej: także „Partia”) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2021 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 Lewica Razem o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach

bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2021 r. z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 u.p.p.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że partia polityczna Lewica Razem (EwP 353) 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 2021 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. 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 590 799,86 zł. Partia nie wykazała w sprawozdaniu finansowym, by w okresie sprawozdawczym były przekazane na jej rzecz wartości niepieniężne.

Poza wykazanymi wyżej przychodami, na bieżący rachunek bankowy w okresie sprawozdawczym wpłynęły środki w łącznej kwocie 1440,58 zł, które Partia uznała za nieprawidłowe i zwróciła je nadawcom lub też przekazała na rzecz Skarbu Państwa. Z ustaleń PKW dokonanych na podstawie złożonych przez Partię dokumentów wynika, że jedynie część uznanych przez Partię za nieprawidłowe środków, przekazanych na rzecz Urzędu Skarbowego, została zwrócona po upływie 30-dniowego terminu. Cztery wpłaty w łącznej kwocie 338,48 zł, nie były zgodne z art. 25 ust. 1 u.p.p., a dokonany przez Partię zwrot po upływie 30-dniowego terminu wskazuje, że w okresie sprawozdawczym Partia przyjęła, bowiem korzystała ze zgromadzonych na rachunku środków.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że powyższe wypełnia dyspozycję art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. oraz podkreśliła, że przepis ten ma charakter kategoriyczny 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.

Ponadto PKW stwierdziła, że z historii rachunku bankowego jak i wyjaśnień załączonych przez Partię wynika, że w 2021 r. przyjęła środki w łącznej kwocie 56,00 zł od podmiotu A. B., w stosunku do którego Partia nie była w stanie potwierdzić, że podmiot ten jest obywatelem polskim, mającym miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z brakiem potwierdzenia, że podmiot spełnia wymogi art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że nie może uznać tej wpłaty za zgodną z przepisami ustawy.

Reasumując, Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie sprawozdania finansowego Partii, dokumentów do niego załączonych, sprawozdania biegłego rewidenta oraz wyjaśnień Partii stwierdziła, że sprawozdanie partii Lewica Razem nie mogło zostać przyjęte i należało je odrzucić. Dysponowanie przez partię polityczną środkami pieniężnymi pochodzącymi ze źródeł niedozwolonych stanowi bowiem naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą stanowisko potwierdził już w 2004 r. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 września 2004 r., III SW 38/04 (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z 22 września 2006 r., III SW 23/06, postanowienie z 14 października 2008 r., III SW 10/08 i postanowienia z 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02, III SW 4/02, III SW 5/02).

Partia polityczna Lewica Razem, działając przez pełnomocnika, na podstawie art. 38b u.p.p. wniosła skargę na powyższą uchwałę PKW. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie na rzecz wnioskodawcy zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm prawem przewidzianych.

Skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego:

1. naruszenie art. 38a § 1 pkt 3 oraz art. 38a § 2 pkt 4 u.p.p., poprzez nieprawidłowe zastosowania tych przepisów polegające na odrzuceniu sprawozdania pomimo braku podstaw do uznania że skarżący świadomie przyjął czy wykorzystał środki finansowe ze źródeł niedozwolonych;

2. naruszenie art. 38a § 1 pkt 3 oraz art. 38a § 2 pkt 4 u.p.p., poprzez nieprawidłowe zastosowania tych przepisów polegające na odrzuceniu sprawozdania pomimo niekonstytucyjności ww. przepisów z uwagi na ich niezgodność z art. 2, art. 11, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

W oparciu o powyższe Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną. Jednocześnie skarżący wniósł o zwrócenie się, w trybie art. 193 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem:

„Czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 876 ze zm.) w zakresie w jakim przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego o źródłach pozyskiwania środków finansowych w każdym przypadku otrzymania wpłaty na rachunek bankowy partii politycznych ze źródeł niedozwolonych, które nie zostały zwrócone podmiotowi dokonującemu wpłaty przed upływem 30 dni od jej otrzymania, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń oraz wartości tych środków, jest zgodny z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP?”

Biorąc pod uwagę, iż postanowieniem Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 6 grudnia 2018 r. I NSW 14/18, Sąd Najwyższy zwrócił się z analogicznym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku uznania za nietrafne zarzutów wskazanych w pkt 1 skargi, skarżący wniósł o zawieszenie niniejszego postępowania na podstawie art 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy sygn. P 2/19.

W odpowiedzi na powyższe, Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale oraz wniosła o oddalenie skargi. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że art. 38a u.p.p., stanowiący podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego partii, ma charakter kategoryczny i nie

pozostawia żadnego marginesu ocen, np. uwzględnienia 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 nieznamośności przepisów u.p.p. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że jest związana treścią przepisów u.p.p., które wyłączają swobodę decyzji co do postępowania i rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wywiedziona w niniejszej sprawie skarga była zasadna.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.p. 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.

Tak ukształtowana pozycja ustrojowa partii politycznej wiąże się z określonymi – właściwymi tylko temu zrzeszeniu – uprawnieniami, które dotyczą w zasadniczej mierze możliwości decydowania o losach państwa, oraz szczególnego rodzaju obowiązkami, m.in. w zakresie zasad finansowania tej organizacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (por. wyroki: z 27 maja 2003 r., K 11/03; z 13 lipca 2004 r., P 20/03; z 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Zauważyć bowiem należy, że w demokratycznym państwie prawnym, jawność finansowania polityki, wpływa na prawidłowość rządzących nią mechanizmów. Pozwala bowiem na walkę z korupcją polityczną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla wartości, na których wzniesione zostało i których ochronie służyć ma demokratyczne państwo prawa.

Instrumenty służące do ochrony prawidłowej realizacji wynikającej z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP zasady jawności finansowania partii politycznych zawarte są przede wszystkim w ustawie z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Drugim, uzupełniającym elementem systemu organizacji i finansowania partii politycznych jest regulacja zawarta w ustawie z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 46, poz. 499 z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa, przy czym jej celem było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych.

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 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej. Zgodnie natomiast z 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, zwane dalej „sprawozdaniem”.

Przewidziane w ustawie o partiach politycznych, a także w Kodeksie wyborczym, regulacje dotyczące finansowania partii politycznych oraz gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych w trakcie kampanii wyborczej znajdują uzasadnienie w konieczności zapewnienia transparentności przepływów finansowych partii politycznych oraz przeciwdziałania finansowaniu partii ze źródeł niewiadomego pochodzenia. Naruszenie obowiązujących regulacji może się wiązać z odpowiednią sankcją. Sankcja ta powinna być jednak proporcjonalna do skali naruszenia, a jej wymiar nie powinien prowadzić w praktyce do pozbawienia partii środków majątkowych i znacznego ograniczenia możliwości działania. Zgodnie z wymogami wynikającymi z zaleceń Rady Europy dla państw członkowskich, według których naruszenie przepisów o finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych powinno się spotkać z zastosowaniem skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji.

Państwowa Komisja Wyborcza zarzuciła, że partia Lewica Razem przyjęła z naruszeniem art. 25 ust. 1 u.p.p.: cztery wpłaty w łącznej kwocie 338,48 zł, które zostały zwrócone po upływie 30-dniowego terminu oraz środki w łącznej kwocie 56,00 zł od podmiotu, od którego nie otrzymała potwierdzenia, że posiada miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl zaś art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych PKW odrzuca sprawozdanie finansowe partii politycznej. Skutkiem odrzucenia sprawozdania jest utrata przez Partię prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których Partia jest uprawniona do jej otrzymywania (art. 38d zd. 1 u.p.p.). Podkreślić należy, że subwencja przysługująca partii z budżetu państwa po spełnieniu określonych warunków ustawowych – w świetle przyjętego w Polsce modelu finansowania partii politycznych – jest jednym z podstawowych elementów gwarantujących równość partii politycznych oraz ogranicza w istotny sposób sytuacje korupcjogenne, poprzez uniezależnienie działalności partii politycznej od zewnętrznych podmiotów. W konsekwencji utrata finansowania z budżetu państwa przekłada się na prawidłowe funkcjonowanie partii politycznej przez pryzmat realizacji jej celów, to znaczy oddziaływania demokratycznymi metodami na politykę państwa.

Ustawodawca dostrzegł potrzebę zróżnicowania skutków prawnych uchybienia w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na jego charakter. Ustawą z dnia 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 dopuścił możliwość przyjęcia przez partię polityczną niewielkich kwot z naruszeniem ustawy, 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:

2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, w szczególności w przypadku gdy:

1. 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 zł, lub

– 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 zł,

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 zł, lub

– 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 zł.

Odrzucenie sprawozdania w niniejszej sprawie nastąpiło z powodu uchybienia art. 25 ust. 1 u.p.p. polegającego na przyjęciu i niezwróceniu darczyńcy środków finansowych od podmiotu nieuprawnionego, tj. od osoby fizycznej, której stałego miejsca zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej nie potwierdzono oraz zwrot po upływie 30-dniowego terminu czterech wpłat w łącznej kwocie 338,48 zł, co jest równoznaczne z przyjęciem przez Partię tychże środków.

W momencie podejmowania decyzji przez Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie obowiązują już znowelizowane zasady – zdecydowanie względniejsze dla partii politycznej. Wobec powyższego rozważyć należy możliwość zastosowania w niniejszej sprawie łagodniejszej sankcji w postaci przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień w nim stwierdzonych. W realiach niniejszej sprawy, sprawozdanie Partii w świetle nowych przepisów nie powinno być bowiem odrzucone, a przyjęte ze wskazaniem stwierdzonych przez PKW uchybień, stosownie do dyspozycji art. 38 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* 1 u.p.p.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 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 natomiast 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-A 2003, nr 6, 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-A 2006, nr 10, 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 z 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08, OSNP 2009, nr 1-2, poz. 19).

Należy podkreślić, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, że 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). Naczelny Sąd Administracyjny 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 sierpnia 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 odstępnie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępnie 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 z 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29, s. 164).

Nieco inaczej rozumie pozbawienie tej zasady charakteru absolutnego Sąd Najwyższy, który uważa, że można od niej odstąpić, 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, OSNC 2000, nr 11, poz. 209; a także wyrok Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2003 r., I CKN 229/01).

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 z tym samym naruszeniem przepisów prawa o finansowaniu partii politycznych. Zajmował się jednak 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 2004, nr 10, poz. 110). W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. o sygn. 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; 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72; 29 kwietnia 1998 r., K 17/97). Wyjątkowa dolegliwość zastosowanego w ustawie rozwiązania, może prowadzić do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., SK 6/12: „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”). Dlatego wydaje się, że uznanie sankcji przewidzianych w art. 38d u.p.p. 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.

W doktrynie źródeł wprowadzenia do odpowiedzialności administracyjnej

instytucji uregulowanych w prawie karnym (np. okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną) w wyniku zastosowania analogii upatruje się przede wszystkim w ogólnych zasadach wymierzania kar, w szczególności zasadą słuszności i sprawiedliwości, a także konstytucyjną zasadą 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).

Względniejsza oznacza tę ustawę, która jest „korzystniejsza” lub „mniej surowa” dla sprawcy naruszenia. Należy zatem uwzględnić sytuację sprawcy naruszenia, wynikającą z nowej ustawy i ustawy poprzednio obowiązującej (A. Zoll, W. Wróbel (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-52, t. I, cz. I*, Warszawa 2016, s. 105-115). W orzecznictwie przyjmuje się, iż w celu rozstrzygnięcia, którą ustawę uznać za „względniejszą dla sprawcy” po pierwsze: należy wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy (tzn. takiego rozstrzygnięcia należy dokonywać wyłącznie *in concreto* a nie *in abstracto*) – po wtóre: nie należy kierować się wyłącznie przepisami określającymi rodzaj i wysokość kary (ustawowe granice tego zagrożenia) lecz również należy uwzględnić min. wszystkie aspekty kar dodatkowych, możliwość warunkowego jej zawieszenia, czy też nadzwyczajnego jej złagodzenia. Słowem „ustawą względniejszą dla sprawcy jest ta ustawa, której wybór opiera się na ocenie całokształtu konsekwencji wynikających dla niego z kolejnego zastosowania obydwu wchodzących w grę ustaw.” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 maja 2008 r., V KK 15/08, a także m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 3 lutego 2015 r., IV KK 294/14, postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2001 r., V KKN 67/01; wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 1970 r., Rw 1747/69; wyrok składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z

13 stycznia 1970 r., V KRN 402/69; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 lutego 1971 r., VI KZP 18/70).

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 u.p.p. Wobec powyższego, w okolicznościach niniejszej sprawy, za względniejszą należy uznać ustawę nową, która dopuszcza przyjęcie przez partię polityczną niewielkich sum pieniędzy z naruszeniem ww. przepisów. Powyższe skutkuje bowiem przyjęciem sprawozdania finansowego ze wskazaniem uchybień, czyli z zachowaniem subwencji rocznej dla partii, a nie jego odrzuceniem, czyli utratą subwencji rocznej.

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 zarzutów wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2019 r., P 2/19 umorzył postępowanie w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego: „czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 876, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”. Natomiast 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.

W świetle powyższego, postanowiono jak sentencji.

Zdania odrębne od postanowienia i jego uzasadnienia złożyli:
Prezes SN Joanna Lemańska i SSN Aleksander Stępkowski.