

POSTANOWIENIE

Dnia 18 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Tomasz Przesławski

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Partia Zieloni
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 246/2020 z dnia 28 września 2020 r.
w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Zieloni o źródłach pozyskania
środków finansowych w 2019 r.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 18 października 2023 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) uchwałą nr 246/2020 z dnia 28 września 2020 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Zieloni (dalej także: „Partia” lub „skarżąca”) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2019 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2018, poz. 580, dalej: „u.p.p.”) postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej Partia Zieloni o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich

uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r. z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 u.p.p.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że partia polityczna Partia Zieloni (EwP 182) 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 2019 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 u.p.p. Do sprawozdania Partii załączono sprawozdanie biegłego rewidenta z badania sprawozdania Partii w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy. 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).

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 189 651,27 zł. Partia nie wykazała w sprawozdaniu finansowym, by w okresie sprawozdawczym były przekazane na jej rzecz wartości niepieniężne.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że z historii podstawowego rachunku bankowego Partii załączonej do jej sprawozdania finansowego wynika, że na jej rzecz dokonane były wpłaty przez podmioty nieuprawnione, tj. przez osoby fizyczne niespełniające wymagań wynikających z art. 25 ust. 1 u.p.p. (wpłata z 16 kwietnia 2019 r. w wysokości 125,17 zł; wpłata z 1 sierpnia 2019 r. w wysokości 125,47 zł; wpłata z 7 marca 2019 r. w wysokości 20 zł; wpłata z 7 marca 2019 r. w wysokości 20 zł oraz wpłata z 3 września 2019 r. w wysokości 50 zł), a także od podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą z rachunku firmowego, który wykorzystywany jest wyłącznie w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą (wpłata z 2 grudnia 2019 r. w wysokości 30 zł).

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 38a ust. 1 w zw. z art. 34a ust. 2 u.p.p., zwróciła się do organu statutowego Partii o wyjaśnienie w tych sprawach.

W udzielonej odpowiedzi wskazano, że równowartość środków pochodzących z wpłaty z 16 kwietnia 2019 r. (125,17 zł), dokonanej przez nieuprawnioną osobę fizyczną, 21 września 2020 r. została przelana przez Partię na rzecz Skarbu Państwa wskazując, że środki otrzymane od osoby mającej stałe miejsce zamieszkania za granicą nie zostały wcześniej przez Partię wydane. W opinii PKW przekazanie przez Partię na rzecz Skarbu Państwa równowartości środków pozyskanych przez nią w nielegalny sposób oznacza, że niezgodność z prawem pochodzenia środków w kwocie 125,17 zł uznała sama Partia.

W odpowiedzi dotyczącej wpłaty z 1 sierpnia 2019 r. (125,47 zł), Partia wskazała, iż środki te pochodzą od jej członka zamieszkałego w B., który posiada polskie obywatelstwo. W opinii PKW w ten sposób Partia potwierdziła, iż stałe miejsce zamieszkania tego członka znajduje się zagranicą, a zatem osoba ta nie spełnia wymagań określonych w art. 25 ust. 1 u.p.p.

W odpowiedzi dotyczącej dwóch wpłat z zagranicy dokonanych 7 marca 2019 r. po 20 zł każda, Partia wskazała, że darowizny te zostały zwrócone w dniu 30 grudnia 2019 r., natomiast wpłata z zagranicy dokonana 3 września 2019 r. (50 zł), została przez Partię zwrócona 5 listopada 2019 r.

W odpowiedzi dotyczącej wpłaty z 2 grudnia 2019 r. (30 zł), Partia wyjaśniła, że środki te pochodzą z rachunku bankowego podmiotu gospodarczego przeznaczonego wyłącznie do celów tej działalności gospodarczej i 21 września 2020 r. ich równowartość została przelana na rzecz Skarbu Państwa. Partia wskazała jednocześnie, że otrzymane od tego podmiotu środki nie zostały wcześniej wydane przez Partię.

Ponadto PKW wskazała, że Partia przyjęła środki od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a zatem z naruszeniem art. 25 ust. 1 u.p.p., pochodzące z następujących dwóch wpłat:

- na kwotę 120 zł z 16 października 2019 r.,
- na kwotę 10 zł z 4 listopada 2019 r.

Równowartość powyższych środków Partia przekazała wpłacającym 30 grudnia 2019 r.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że samo przekazanie równowartości środków pochodzących od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na ich rzecz świadczy o tym, że pozyskanie środków od tych podmiotów Partia uznała za niezgodne z prawem.

W okresie sprawozdawczym Partia Zieloni posiadała wyodrębniony rachunek Funduszu Wyborczego o nr [...] prowadzony w Bank S.A.

Stan środków finansowych na rachunku tego Funduszu Wyborczego 1 stycznia 2019 r. wynosił 2908,17 zł.

W okresie sprawozdawczym na rachunek Funduszu Wyborczego Partia pozyskała środki w łącznej kwocie 399 553,38 zł, w tym:

- pochodzące z wpłat od osób fizycznych, dokonanych z zachowaniem limitu określonego w art. 36a ust. 1 i 2 u.p.p. – 388 553,38 zł;
- pochodzące z wpłat własnych Partii – 11 000 zł.

Wydatki poniesione w 2019 r. z Funduszu Wyborczego Partii wyniosły 396 634,92 zł. PKW wskazała przy tym, że Partia w sprawozdaniu finansowym nie wykazała kwot wydatków poniesionych w związku z udziałem w wyborach do Parlamentu Europejskiego i z udziałem w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2019 r. Łączne wydatki Partii związane z jej udziałem w tych wyborach wykazane zostały w kwocie 388 453,59 zł, spłata zobowiązań Komitetu Wyborczego Partii Zieloni z wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 7793,14 zł, opłaty i prowizje bankowe zaś w kwocie 388,19 zł.

Na dzień 31 grudnia 2019 r. stan środków finansowych na rachunku Funduszu Wyborczego wyniósł 5827,23 zł.

Jednocześnie Partia poniosła koszt w wysokości 3,89 zł związany z różnicą kursową związaną z przekazaniem równowartości nieprawidłowo wpłaconych środków, ponadto różnica pomiędzy wydatkami a saldem w kwocie 0,60 zł wynika z nieprawidłowego zwrotu wpłaty nieprawidłowej, w związku z czym Partia kwotę 0,60 zł 12 marca 2020 r. przekazała na rzecz Skarbu Państwa.

W części sprawozdania dotyczącej wpływów i wydatków Funduszu Wyborczego Partia dopisała rubrykę o nazwie „inne: opłaty i prowizje bankowe”. Jak wskazała PKW, w pozycji tej błędnie wskazano środki w kwocie 388,19 zł, gdy prawidłowa wartość poniesionych opłat i prowizji wyniosła 384,30 zł. Ponadto, błędnie wykazana została przez Partię wartość pokrytych zobowiązań Komitetu Wyborczego Partii Zieloni z wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 7793,14 zł, podczas gdy prawidłowa ich wartość wyniosła 8253,91 zł. Nieprawidłowo wykazano również w sprawozdaniu wartość środków przekazanych na finansowanie udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na kwotę 388 453,59 zł. Prawidłowa wartość tych środków wyniosła bowiem 387 992,82 zł, z czego na finansowanie udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeznaczona została kwota w wysokości 108 252,82 zł, a na finansowanie udziału w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczona została kwota w wysokości 279 740 zł.

Z uwagi na powyższe PKW uznała, że Partia Zieloni złożyła sprawozdanie finansowe sporządzone niezgodnie ze stanem faktycznym i w konsekwencji naruszyła ustawowy obowiązek sprawozdawczy, określony w art. 38 ust. 1 u.p.p., w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 u.p.p. stwierdzone uchybienie nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego Partii.

Jednocześnie z historii rachunku bankowego Funduszu Wyborczego Partii Zieloni wynika, że jedna z wpłat na rachunek ten pochodziła od osoby nieuprawnionej, a mianowicie 23 kwietnia 2019 r., środki w kwocie 83,54 zł wpłaciła na rachunek tego Funduszu osoba niebędąca obywatelem polskim. Partia nie była w stanie potwierdzić obywatelstwa polskiego tej osoby oraz tego, że ma ona stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Równowartość wpłaty dokonanej przez tę osobę Partia przekazała 31 grudnia 2019 r. na rachunek bankowy tej osoby, czym potwierdziła, że sama uznała tę wpłatę za niezgodną z przepisami ustawy o partiach politycznych.

Przyjęcie przez Partię Zieloni środków finansowych od osób, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, czy też nie zamieszkują na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także od podmiotów gospodarczych oznacza, że Partia naruszyła 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. Powyższe przesądza – stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej.

Partia polityczna Partia Zieloni, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, na podstawie art. 38b u.p.p. wniosła skargę na postanowienie PKW zawarte w uchwale nr 246/2020 z 28 września 2020 r., zaskarżając je w całości.

Zaskarżonemu postanowieniu skarżąca zarzuciła naruszenie:

I. art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że:

a) wszystkie środki finansowe wpłacone na rachunek bankowy partii politycznej Partia Zieloni i zakwestionowane przez Państwową Komisję Wyborczą zostały przez tę partię polityczną przyjęte, podczas gdy o przyjęciu środków finansowych można mówić jedynie w przypadku faktycznego wydatkowania tychże środków przez partię polityczną albo złożeniu przez nią oświadczenia woli (w rozumieniu art. 60 k.c.) polegającego na wyrażeniu zgody na ich przyjęcie;

b) partia polityczna Partia Zieloni wydatkowała, tj. przyjęła środki finansowe wpłacone na jej rachunek bankowy i zakwestionowane przez Państwową Komisję Wyborczą, bowiem po uzyskaniu tych środków dokonywane były wydatki z tego rachunku bankowego, podczas gdy Państwowa Komisja Wyborcza powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) wydatkowanie, tj. przyjęcie konkretnych środków finansowych pochodzących ze źródeł niedozwolonych, a nie jakichkolwiek środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym partii, na który uprzednio wpłynęły środki finansowe ze źródeł niedozwolonych;

II. art. 38a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 39a ust. 2 u.p.p., poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że brak zwrotu środków finansowych w terminie 30 dni od dnia ich pozyskania świadczy o ich przyjęciu, podczas gdy:

a) art. 39a u.p.p. dotyczy kwestii przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych przekazanych partii politycznej lub Funduszowi Wyborczemu

z naruszeniem przepisów ustawy, nie zaś przesłanek odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych;

b) ustawodawca w treści art. 39a ust. 2 u.p.p. wyraźnie rozróżnia przyjęcie korzyści majątkowej oraz brak jej zwrotu w terminie 30 dni, o czym bezspornie świadczy użyty w treści tego przepisu spójnik „lub” pomiędzy tymi zapisami, gdyby natomiast intencją ustawodawcy było ustanowienie swoistego domniemania prawnego, zgodnie z którym brak zwrotu korzyści majątkowej w terminie 30 dni świadczy o jej przyjęciu, przepis ten miałby zupełnie inne brzmienie.

Z uwagi na powyższe skarżąca wniosła o uznanie skargi za zasadną.

Jednocześnie, w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy, iż ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., skarżąca wniosła o zawieszenie postępowania – na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. – do czasu udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne: czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d u.p.p. jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu postanowieniem Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r., sygn. I NSW 14/18, w sprawie którego przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzone jest postępowanie pod sygn. P 2/19.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 28 października 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale oraz wniosła o oddalenie skargi.

Postanowieniem z 25 listopada 2020 r., I NSW 5929/20, Sąd Najwyższy zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. P 2/19.

Postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., P 2/19, Trybunał Konstytucyjny 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?”.

Postanowieniem z 19 kwietnia 2023 r., I NSW 5929/20, Sąd Najwyższy podjął zawieszono w niniejszej sprawie postępowanie pod sygn. I NSW 8/23.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. 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. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „[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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Konsekwencją wyróżnionej roli partii politycznej w systemie prawnym są z jednej strony, zwłaszcza w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń, szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, z drugiej zaś ograniczenia.

2. 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 umożliwi walkę z korupcją polityczną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla wartości, na których wzniesione zostało i których ochronie służyć ma demokratyczne państwo prawne.

Konsekwencją przyjęcia przez ustrojodawcę zasady jawności finansowania partii politycznych jest, obok stworzenia mechanizmu kontroli, określenie źródeł finansowania partii politycznych, w tym katalogu podmiotów, które mogą przekazywać partii politycznej środki finansowe oraz wartości niepieniężne. Nie wykraczając poza rozważania relewantne dla niniejszej sprawy wskazać należy, że ustawodawca w art. 25 ust. 1 u.p.p. jednoznacznie określił, że 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.

3. Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały przyczyną odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej Partia Zieloni o źródłach pozyskiwania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r. było przyjęcie przez Partię środków finansowych z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł, od osób niemających stałego miejsca zamieszkania w Polsce, jak również od podmiotów gospodarczych. Jednocześnie łączna wartość wpłat przez osoby fizyczne niespełniające wymagań określonych w art. 25 ust. 1 u.p.p. wyniosła 340,64 zł, zaś od podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z rachunku firmowego, który wykorzystywany jest wyłącznie w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą – 30 zł. Ponadto wpłata na rachunek bankowy Funduszu Wyborczego Partii Zieloni w kwocie 83,54 zł pochodziła od osoby niebędącej obywatelem polskim.

4. Stosownie do 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. *Prima facie* przepis ten nie pozostawia PKW żadnego marginesu uznania odnoszącego się do proporcji kwoty środków przyjętych z niedozwolonych źródeł do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, a także tego, czy naruszenie przepisów ustawy nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu niezajomości ustawy.

5. Stosownie do art. 38d zd. 1 u.p.p. skutkiem odrzucenia przez PKW sprawozdania jest utrata przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w szeregu orzeczeń, 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 subwencji na 3. letni okres może powodować *de facto* marginalizację znaczenia partii politycznej wynikającą z ograniczenia możliwości jej działania i rozwoju, przede wszystkim z uwagi na przyjęty w Polsce system finansowania partii politycznych. 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 (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23; 4 kwietnia 2023 r., I NSW 6/23; 20 czerwca 2023 r., I NSW 5/22).

6. Wskazać należy, że ustawodawca dostrzegł wskazane wyżej okoliczności i ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 31 marca 2023 r. (Dz.U. 2023, poz. 497), znowelizował ustawę o partiach politycznych różnicując skutki prawne uchybienia w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na jego charakter. Artykuł 2 ust. 4 ustawy nowelizującej dopuścił bowiem możliwość przyjęcia przez partię polityczną niewielkich kwot z naruszeniem ustawy, uznając dotychczas obowiązujące regulacje za zbyt rygorystyczne.

Stosownie do wskazanych zmian art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p., w brzmieniu

obowiązującym od 31 marca 2023 r., stanowi, że 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.

7. Na dzień rozpoznawania przez Sąd Najwyższy przedmiotowej skargi obowiązują znowelizowane zasady, względniejsze dla partii politycznej, w stosunku do obowiązujących na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały. Z uwagi na powyższe kluczowym dla sprawy zagadnieniem jest określenie relewantnej regulacji.

W przywołanych w punkcie 5 postanowieniach w sprawach I NSW 4/23, I NSW 6/23, I NSW 5/22, jedynych zapadłych po wskazanej nowelizacji ustawy, Sąd Najwyższy uznał, że kluczowa jest nowa regulacja, a w konsekwencji uznał, że sprawozdanie partii w świetle nowych przepisów nie powinno być odrzucone, lecz przyjęte ze wskazaniem stwierdzonych przez PKW uchybień, stosownie do dyspozycji art. 38 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* 1 u.p.p.

W uzasadnieniach przywołanych postanowień Sąd Najwyższy powołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie z 11 kwietnia 1994 r., K 10/93 oraz z 1 lipca 2003 r., P 31/02) zgodnie z którym 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.

Powyższe potwierdza wyrok z 8 listopada 2006 r., K 30/06, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[m]ilczenie 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”.

Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że późniejsze przepisy, z założenia, w pełniejszy sposób odpowiadają woli ustawodawcy (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r., K 9/95; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r., K 9/92). Pogląd ten występuje również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: „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” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2007 r., II GSK 338/06).

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy, w przywołanych postanowieniach, wskazał, że o ile 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), to nie ma ona charakteru absolutnego i można od niej odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna – np. zasada sprawiedliwości społecznej. W szczególności Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odejście od zasady niedziałania prawa wstecz wtedy, gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1996 r., K 15/95; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97).

Odstępstwo od zasady *lex retro non agit* jest dopuszczalne wówczas, 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).

Sąd Najwyższy dostrzegł jednocześnie, że 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. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny zajmował się oceną instrumentów prawnych o charakterze represyjnym funkcjonujących poza prawem karnym, określanych mianem sankcji administracyjnych lub administracyjno-karnych (zob. np. wyrok z 30 listopada 2004 r., SK 31/04). Przykładowo w wyroku z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, 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. W kilku innych wyrokach Trybunał, rozważając charakter tego rodzaju (dodatkowych) opłat i zobowiązań pieniężnych, określił je zaś jako administracyjne kary pieniężne lub inne sankcje karno-administracyjne, których celem jest mobilizowanie określonych podmiotów do prawidłowego wykonywania ich ustawowo określonych obowiązków (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 1 marca 1994 r., U 7/93; 24 kwietnia 1999 r., P 7/98; 29 kwietnia 1998 r., K 17/97).

Sąd Najwyższy uznał, że wyjątkowa dolegliwość zastosowanego w ustawie o partiach politycznych rozwiązania, może prowadzić do wniosku, że w tym przypadku mamy do czynienia z sankcją o charakterze represyjnym. Cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o karnym charakterze, jest bowiem represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć. Z tego też względu uznanie sankcji przewidzianych w art. 38d u.p.p. za mające charakter karno-administracyjny jest uzasadnione. Zważyć bowiem należy, że skutkiem odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej jest pozbawienie jej dotacji z budżetu państwa, a w konsekwencji jednego z głównych źródeł finansowania jej działalności, co – jak wskazano wyżej – może prowadzić nawet do marginalizacji jej roli w życiu publicznym.

Następnie Sąd Najwyższy wskazał, że 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 zasadzie słuszności i sprawiedliwości, a także konstytucyjnej zasadzie 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 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. W orzecznictwie przyjmuje się, iż w celu rozstrzygnięcia, którą ustawę uznać za „względniejszą dla sprawcy” należy po pierwsze wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy (co oznacza, że rozstrzygnięcia należy dokonywać *in concreto*), po drugie nie należy kierować się wyłącznie przepisami określającymi rodzaj i wysokość kary (ustawowe granice tego zagrożenia) lecz również należy uwzględnić 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).

Dla Sądu Najwyższego nie ulegało więc 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, za względniejszą uznał 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.

7. Powyższa argumentacja zachowuje wprost pełną aktualność na gruncie niniejszej sprawy. Uwzględniając zatem wyrażoną przez ustawodawcę w znowelizowanym 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.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy postanowił jak sentencji.

Od postanowienia i uzasadnienia zdanie odrębne złożył SSN Aleksander Stępkowski.

(r.g.)

[ał]

**Zdanie odrębne SSN Aleksandra Stępkowskiego
od POSTANOWIENIA i uzasadnienia Sądu Najwyższego
z dnia 18 października 2023 r.,
w sprawie I NSW 8/23**

1. Złożenie niniejszego zdania odrębnego względem postanowienia Sądu Najwyższego z 18 października 2023 r., I NSW 8/23, było konieczne, z uwagi na treść rozstrzygnięcia i jego uzasadnienie. Sąd Najwyższy uznał w nim za zasadną skargę partii politycznej Partia Zieloni na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 246/2020 z 28 września 2020 r., która zapadła na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2018, poz. 580, dalej: „u.p.p.”). Rozstrzygnięcie to uzasadniono faktem wejścia w życie nowej regulacji art. 38 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret 1 u.p.p., w świetle której sprawozdanie partii skarżącej nie powinno było być odrzucone, lecz powinno być przyjęte ze wskazaniem stwierdzonych przez PKW uchybień. Kluczowe znaczenie w sprawie ma okoliczność, że regulacja, na której oparł swoje rozstrzygnięcie Sąd Najwyższy została uchwalona już po zapadnięciu uchylonej uchwały PKW, jak również po jej zaskarżeniu, przez co zastosowano ją z oczywistym naruszeniem zasady *lex retro non agit*. Sąd Najwyższy uznał, że naruszenie tej zasady jest usprawiedliwione bowiem „ustawa nowa powinna być lepszym odbiciem aktualnych stosunków normatywnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego” (s. 11) przy czym za odstępianiem od zasady nieretroaktywności prawa przemawiają wolność działalności politycznej oraz sprawiedliwość (s. 15), bowiem skutkiem odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej jest pozbawienie jej dotacji z budżetu państwa, co może prowadzić nawet do marginalizacji jej roli w życiu publicznym (ss. 9, 13).

Wszystkie te powody są całkowicie chybione, a postanowienie jest oczywiście błędne.

2. Celem u.p.p. jest zagwarantowanie efektywnego poszanowania regulacji konstytucyjnych określających funkcjonowanie partii politycznych, na czele z zasadą jawności finansowania partii politycznych jako podstawy systemu

demokratycznego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 8 marca 2000 r., Pp 1/99; 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; 14 grudnia 2004 r., K 25/03; 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Wielokrotnie też podkreślał w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 27 maja 2003 r., K 11/03; 13 lipca 2004 r., P 20/03; 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania i tym samym kontroli społecznej nad procesem sprawowania władzy stanowiącym fundament systemu demokratycznego.

Partia polityczna, funkcjonując w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z praw lub wolności zagwarantowanych podmiotom prywatnym w rozdziale II Konstytucji RP. W konsekwencji partie polityczne muszą liczyć się z istotnym ograniczeniem legalnych sposobów gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem. Dopuszczalne źródła finansowania partii politycznej określone zostały w art. 24 ust. 1 u.p.p., który stanowi, że majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji. Dodatkowo, zgodnie z art. 24 ust. 7 u.p.p. partia może jeszcze zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przyjęty model ustawowy zapewnia skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a u.p.p.), ponieważ określa, w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, katalog dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych. Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych przesądza – stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – o konieczności odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 5 listopada 2014 r., III SW 72/14 oraz 3 października 2002 r., III SW 21/02).

3. Podkreślić należy, że subwencja budżetowa jest wyjątkiem od reguły zakładającej samofinansowanie się partii politycznych i dlatego ma charakter

swoistego finansowego przywileju, który w kontekście konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji) musi być realizowany w sposób nadzwyczaj rygorystyczny. To uprzywilejowujące rozwiązanie, wprowadzone pierwotnie w 2001 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) uzasadniane było dążeniem do zwiększenia nadzoru nad finansami partii politycznych oraz uporządkowania źródeł ich finansowania, m.in. poprzez wyraźny zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych. Wszelkie rygory związane ze sprawozdawczością finansową są zatem uzasadnione nie tylko zasadą jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2), ale również faktem finansowania z budżetu państwa. Subwencja budżetowa ma na celu wyrównywanie szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganie przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, ochronę partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzenie gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18).

Możliwość korzystania ze środków publicznych nie jest wyrazem żadnego prawa podmiotowego partii politycznej o randze konstytucyjnej, ani żadnej zasady konstytucyjnej o charakterze przedmiotowoprawnym. Oczywiście nieprawdą jest, jakoby subwencjonowanie partii z budżetu miało wynikać z zasady wolności działalności politycznej lub być nakazem sprawiedliwości. Ma ono charakter przywileju, wynika wyłącznie z przepisów ustawy i uzależnione jest od tego, czy partia wywiązuje się ze wszystkich obowiązków sprawozdawczych, które są wyrazem konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych. Z normatywnego punktu widzenia zatem, daleko idące rygory obowiązujące w sposobie dysponowania środkami finansowymi przez partie, jak również sprawozdawczości finansowej partii politycznych, mają mocne podstawy konstytucyjne, zaś tworzone ustawowo mechanizmy finansowania działalności partii politycznych z budżetu państwa wynikają jedynie z regulacji ustawowej i nie mogą kolidować z konstytucyjną zasadą jawności finansowania partii politycznych.

4. W przeciwieństwie do pozbawionych podstaw konstytucyjnych rozwiązań przewidujących uprzywilejowanie finansowe niektórych partii politycznych poprzez

finansowanie ich działalności z budżetu państwa, regulacje przewidujące możliwość utraty przywileju finansowania ze środków publicznych, mają mocne oparcie w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP wyrażającym zasadę jawności finansowania partii politycznych. Z jednej strony zakazuje ona utajniania źródeł, zasad i trybu finansowania partii, tak przez państwo, jak i wszelkie inne podmioty, z drugiej zaś strony – sprzeciwia się podejmowaniu przez partie polityczne takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, tworząc w ten sposób pole do ewentualnych nadużyć. Ustawodawca może wprowadzać odpowiednie regulacje umożliwiające kontrolę nad uzyskiwaniem i wydatkowaniem środków z funduszy, tak prywatnych, jak i „własnych” partii politycznych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lutego 2015 r., III SW 74/14; por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 grudnia 2004 r., K 25/03 i 18 lipca 2012 r., K 14/12; oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 2011 r., Ts 256/09).

Warunkiem *sine qua non* finansowania partii politycznych z budżetu państwa w postaci subwencji jest zatem ściśle przestrzeganie przez nie reguł określonych przez ustawodawcę, które muszą być akceptowane przez każdą partię polityczną otrzymującą subwencję. Możliwość odrzucenia sprawozdania finansowego i utraty subwencji ma zapewnić ściśle przestrzeganie zasady jawności finansów partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Dlatego jakiegokolwiek wyjątki pozwalające na uniknięcie tej konsekwencji mimo niedopełnienia obowiązków sprawozdawczych, muszą wynikać z wyraźnego przepisu ustawy podlegającego rygorystycznej wykładni. Z tego względu, wyjątki przewidziane w nowelizacji u.p.p. z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 497) muszą być interpretowane ściśle i zwięźajaco. Przemawia za tym zarówno wzgląd na ich naturę, jako regulacji o charakterze wyjątku od reguły, bardziej jednak jeszcze wzgląd na konieczność poszanowania art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

Utrata przez partię subwencji nie stanowi *sensu stricto* kary. Jest to sytuacja niewątpliwie dotkliwa, jednak stanowi jedynie pozbawienie partii daleko idącego uprzywilejowania finansowego, w sytuacji, gdy nie dochowała ona wymogów służących urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady jawności finansów partii politycznych. Utrata subwencji oznacza bowiem jedynie konieczność prowadzenia

działalności partyjnej na zasadach ogólnych, zakładających samofinansowanie swej działalności przez partię polityczną.

5. Jeżeli więc ustawodawca wprowadził pewne wyjątki od regulacji przewidujących konieczność odrzucenia sprawozdania finansowego partii i nie wprowadził jednocześnie żadnych regulacji intertemporalnych pozwalających na stosowanie tych regulacji z mocą wsteczną, to okoliczność ta musi być uznawana za objętą intencją ustawodawcy. Dlatego bałamutne jest sugerowanie, jakoby ustawodawca dopuszczał ocenę legalności uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, która zapadła 28 września 2020 r. w świetle przepisu (art. 38 a ust. 1 pkt 2 u.p.p.) zawierającego wyjątkowe rozwiązanie prawne, które zaczęło obowiązywać od 31 marca 2023 r. (pkt. 7 uzasadnienia s. 15). Skoro ustawodawca nie przewidział takiego rozwiązania intertemporalnego, to nie ulega wątpliwości, że przepis tego stosować retroaktywnie nie można. O ile więc zgodzić się wypada, że ustawa nowa jest lepszym odbiciem aktualnych stosunków normatywnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego, o tyle nie jest prawdą, że ustawa nowa jest lepszym odbiciem sytuacji mającej miejsce w przeszłości. Dlatego intencją ustawodawcy – wyrażającą się w braku regulacji intertemporalnych dopuszczających retroaktywne stosowanie nowych rozwiązań art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. – było wyłącznie prospektywne stosowanie nowych regulacji.

Z tych względów, postanowienie Sądu Najwyższego o ich retroaktywnym zastosowaniu jest wprost sprzeczne z intencją ustawodawcy i jako takie stanowi nie tylko naruszenie u.p.p., ale dodatkowo narusza zasadę legalności (art. 7 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), przewidującą podległość sędziego i sądu przepisom prawa powszechnie obowiązującego oraz zasadę podziału władz (art. 10 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), która zakazuje sądowi kreowania unormowań prawnych rangi ustawowej

[aw]

[a]