

## POSTANOWIENIE

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Elżbieta Karska (sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie ze skargi partii politycznej KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja o źródłach pozyskania środków finansowych w 2019 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 czerwca 2023 r.:

**1. podejmuje zawieszone postępowanie;**

**2. uznaje skargę za zasadną.**

## UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) działając 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 (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 372 dalej: u.p.p.) uchwałą nr 57/2022 z 1 sierpnia 2022 r., postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja 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. z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 u.p.p.

Uzasadniając podjęte postanowienie, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w okresie sprawozdawczym partia polityczna KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja (dalej: „Partia” lub „Skarżąca”) wykazała, że w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody w łącznej kwocie 2 229 744,70 zł.

Analiza sprawozdania finansowego Partii oraz złożonych przez Partię wyjaśnień wykazała, że Partia przyjęła nieprawidłowo dwie wpłaty. Zdaniem PKW Partia naruszyła tym art. 25 ust. 1 u.p.p.

Pierwsza wpłata była 21 listopada 2019 r. w kwocie 10,25 zł. Została ona zwrócona darczyńcy 9 marca 2020 r., jako wpłacona nieprawidłowo, ale ze względu na dokonanie operacji po ponad trzech miesiącach od wpływu tych środków na konto (a zatem po upływie trzydziestodniowego terminu określonego ustawą) i dokonywanie w tym czasie wydatków z rachunku Partii nie może zostać uznana za zwrot i potraktowana jako nieprzyjęcie tych środków w rozumieniu art. 39a ust. 2 u.p.p.

Druga wpłata miała miejsce 31 grudnia 2019 r. i opiewała na kwotę 60,00 zł. Nie została ona zwrócona darczyńcy, który pozostał nieznany, ani przekazana na rzecz Skarbu Państwa.

Jak też podkreśliła PKW dysponowanie przez partię polityczną środkami pieniężnymi pochodzącymi z nieudokumentowanych źródeł stanowi naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, niezależnie od przyczyny tego naruszenia, co w świetle art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p., stanowi podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego Partii, 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 nieznamośności przepisów ustawy o partiach politycznych.

W skardze z 12 sierpnia 2022 r. na powyższą uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej partia KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja zarzuciła:

- rażące naruszenie przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów prawa materialnego – a to przepisów art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. – poprzez ich wadliwą interpretację oraz błędne zastosowanie przez PKW,

- rażące naruszenie przepisów postępowania poprzez niewyjaśnienie wszelkich faktów i okoliczności istotnych dla prawidłowego zbadania i poprawnego rozpoznania sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia wyżej powołanej uchwały PKW, jak również poprzez niedozwoloną – jaskrawie dowolną i oczywiście uznaniową – ocenę przez PKW danych będących w jej posiadaniu (wynikających z badanego przez PKW sprawozdania Partii skarżącej) – dokonaną na niekorzyść Partii.

Skarżąca wniosła o zmianę skarżonego postanowienia poprzez wydanie przez Sąd Najwyższy orzeczenia o przyjęciu sprawozdania Partii o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2019 r., względnie o przekazanie sprawy Państwowej Komisji Wyborczej do ponownego rozpoznania wraz z wiążącymi PKW wytycznymi Sądu Najwyższego.

Skarżąca złożyła również w skardze wniosek, aby na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”) oraz art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019, poz. 2393) Sąd Najwyższy przed merytorycznym rozpoznaniem niniejszej sprawy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następującego pytanie prawne:

„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?”

W związku z powyższym Skarżąca wniosła także o zawieszenie postępowania przed Sądem Najwyższym do czasu udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na wyżej przedstawione pytanie prawne.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca podniosła przede wszystkim, że jako jedyną podstawę prawną odrzucenia sprawozdania PKW podała przepis art. 25 ust. 1 u.p.p. Nie było żadnych innych powodów lub podstaw do odrzucenia całości sprawozdania niż zakwestionowanie bez dostatecznych podstaw przelewów na sumę 70,25 zł (10,25 zł i 60,00 zł).

Dlatego pierwszą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest pytanie prawne: Czy PKW może odrzucić całość sprawozdania finansowego partii politycznej (oceniając, że partia polityczna przyjęła w okresie sprawozdawczym środki pochodzące z „nieuprawnionego źródła”) tylko i wyłącznie ze względu na tak minimalne – wręcz nieistotne wartościowo w kontekście całości sprawozdania – kwoty „wątpliwych” (tylko dla PKW!) przelewów?

Skarżąca podkreśliła, że termin „źródło finansowania” nie posiada w ustawie o partiach politycznych swojej dostatecznie precyzyjnej definicji ustawowej, a co za tym idzie znaczenie tego terminu, winno być ustalane w oparciu o ogólne, językowo-znaczeniowe kryteria pojęciowe. Wątpliwe jest, czy tak znikome transfery (przelewy) mogą być w ogóle uznane za jakiekolwiek zjawisko, które można by było określić mianem „źródła”; przy tak niskiej ich istotności, można mówić co najwyżej raczej o minimalnych tego źródła składnikach, fragmentach lub strumieniach, a co za tym idzie – odrzucanie całości „źródła” (tj. uznanie, że doszło do przyjęcia w okresie sprawozdawczym środków pochodzących z „nieuprawnionego źródła”) jest absurdem nie tylko na gruncie czysto prawnym, ale także zdroworozsądkowym.

Zdaniem Skarżącej niezbędne jest poddanie rozumnej ocenie kryteriów istotności norm opisanych w przepisach art. 25 ust. 1 i art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p.

Dalej Skarżąca wskazała, że PKW dopuściła się rażącego naruszenia przepisów postępowania przez niewyjaśnienie wszelkich faktów i okoliczności istotnych dla prawidłowego zbadania i poprawnego rozpoznania kwestii „wątpliwych” przelewów jak również poprzez niedozwoloną, jaskrawie dowolną i oczywiście

uznaniową ocenę przez PKW danych będących w Jej posiadaniu – dokonaną jednostronnie i całkowicie na niekorzyść Partii mimo, iż PKW mogła w sposób całkowicie uprawniony i mający oparcie w przepisach prawa (posiadając te same dane) ocenić badane informacje na korzyść skarżącej Partii.

Nieprawdą jest w ocenie Skarżącej, że Partia korzystała ze środków pochodzących ze źródeł nieuprawnionych do ponoszenia kosztów na rzecz Partii w pełnym, czyli realnym zakresie, przeciwnie PKW nie wykazała naruszenia przez Partię art. 25 ust. 1 u.p.p., tzn. nie udowodniła w żaden sposób, aby Partia korzystała w rzeczywistym wymiarze z takich źródeł.

Z uwagi na toczące się w Trybunale Konstytucyjnym postępowanie w sprawie P 2/19, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z 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 u.p.p., niniejsze postępowanie zostało zawieszone na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c.

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

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy podjął zawieszone postępowanie na mocy art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c.

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.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23, zasadnie wskazał, że partia polityczna z uwagi na jej cel działania w realiach demokratycznego państwa prawnego, obejmujący całe spektrum możliwości działań poczynając od przedsięwzięć wpływających w stopniu minimalnym na

kształtowanie polityki państwa, a kończąc na przejęciu władzy w państwie, jest organizacją o podstawowym znaczeniu dla tego państwa. Stanowisko takie prezentowane jest także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, stwierdził, że „już 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”. Ponadto, w wyroku z 8 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że partia polityczna „jest z jednej strony formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, i w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, z drugiej strony natomiast przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego” (wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 58).

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 dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.p. partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania

na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 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. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych.

Nie można zapominać, że art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p. jest elementem systemowej regulacji wprowadzonej ustawą 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.

Jak wynika z treści zaskarżonej Uchwały jedyną i bezpośrednią przyczyną odrzucenia przez PKW sprawozdania partii politycznej KORWiN: Konfederacja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja 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 nieprawidłowe przyjęcie dwóch darowizn w postaci środków finansowych w łącznej wysokości 70,25 zł (10,25 zł i 60 zł). W ocenie PKW Partia naruszyła art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, co skutkowało koniecznością odrzucenia jej sprawozdania finansowego, stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 2 pkt 4 u.p.p.

W myśl art. 38d zd. 1 u.p.p. w przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w przypadku oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Subwencja przysługująca partii z budżetu państwa po spełnieniu określonych warunków ustawowych – w świetle przyjętego w Polsce modelu finansowania partii politycznych – jest jednym podstawowych elementów gwarantujących równość partii politycznych

oraz ogranicza w istotny sposób sytuację korupcjogenne, poprzez uniezależnienie działalności partii politycznej od zewnętrznych podmiotów.

W świetle powyższego, 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.

Ustawodawca dostrzegł potrzebę zróżnicowania skutków prawnych uchybienia w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na jego charakter. Słusznie – w nowym stanie prawnym – kwotowa wysokość uchybienia stanowi wyznacznik różnicujący sytuację prawną partii politycznej w przypadku stwierdzenia wadliwości sprawozdania finansowego.

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 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 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.

Analizowany art. 38 u.p.p. niewątpliwie odnosi się do sytuacji Partii w ocenianej przez Sąd Najwyższy sprawie. Stwierdzone bowiem przez PKW w toku kontroli sprawozdania finansowego uchybienie w łącznej wysokości 70,25 zł, nie przekroczyło 1% ogólnej kwoty przychodów Partii, określonych przez PKW na kwotę 2 229 744,70 zł. Odrzucenie sprawozdania w niniejszej sprawie nastąpiło z powodu uchybienia art. 25 ust. 1 u.p.p.

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 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 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 TK z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996/1, poz. 2; wyrok TK 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 TK 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. orz. 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., sygn. K. 27/00, OTK ZU Nr 2/2001, 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 wypowiadał 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, określanych mianem sankcji administracyjnych

lub administracyjno-karnych (por. np. wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. w sygn. K 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, 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 TK z: 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK ZU nr w 1994 r., poz. 5; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 29 kwietnia 1998 r., sygn. 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., sygn. 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 prawa administracyjnego wprowadzenie do odpowiedzialności administracyjnej instytucji uregulowanych w prawie karnym (np. okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną), warunkowane jest zastosowaniem analogii oraz stosowaniem ogólnych dyrektyw odnoszących się do wymierzania kar, w szczególności zasady słuszności i sprawiedliwości, a także konstytucyjnej 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. 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 w sentencji orzeczenia.

Zdanie odrębne do postanowienia złożyła Prezes SN Joanna Lemańska.

(P.S.)

[as]