

POSTANOWIENIE

Dnia 4 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi partii politycznej K.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 28 września 2020 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2019 r.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 4 września 2024 r.,

1. podejmuje zawieszone postępowanie;

2. uznaje skargę za zasadną.

Joanna Lemańska

Paweł Czubik

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Oktawian Nawrot

Grzegorz Pastuszko

Krzysztof Wiak

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) uchwałą nr [...] z dnia 28 września 2020 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej K. (dalej także: „skarżąca” lub „Partia”) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2019 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2018, poz. 580, dalej: „u.p.p.”) postanowiła odrzucić sprawozdanie partii politycznej K. 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. 35 ust. 2 u.p.p.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Partia przedłożyła PKW 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. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. 2003, Nr 33, poz. 269). Do sprawozdania załączono sprawozdanie biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego Partii w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy, wybranego przez PKW. 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/wpływy w łącznej wysokości 2 029 952,38 zł, które pochodziły z darowizn pieniężnych od osób fizycznych mających stałe

miejsce zamieszkania na terenie RP (art. 25 ust. 1 u.p.p.), wpłaconych w formie określonej w art. 25 ust. 5 u.p.p., a żadna z tych wpłat nie przekraczała 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na 2019 r. (art. 25 ust. 4 u.p.p.). Ze sprawozdania Partii wynika także, że w okresie sprawozdawczym nie pozyskała ona innych środków finansowych ani też wartości niepieniężnych. Znaczna część darowizn dokonywana była na rachunek bieżący Partii ze wskazaniem, że pochodzące z nich środki wpłacane są na rzecz określonego kandydata zgłoszonego w wyborach przez Komitet Wyborczy utworzony przez tę Partię.

Ponadto PKW zauważyła, że z historii bieżącego rachunku bankowego Partii wynika, że część darowizn na jej rzecz dokonana została z rachunków bankowych otwartych i prowadzonych przez podmioty gospodarcze. Przywołana historia rachunku bankowego nie wskazała jednoznacznie, czy wpłat tych dokonały osoby fizyczne, jako takie, czy też przez przedsiębiorstwa prowadzone przez osoby fizyczne i zawierające w swoich nazwach imiona i nazwiska tych osób. Między innymi w związku z tym, PKW zwróciła się do Partii o wyjaśnienia. W odpowiedzi Partia stwierdziła, że wszystkie przelewy wskazane w tej sprawie przez PKW „zostały wykonane z rachunków należących do osób fizycznych, obywateli polskich, mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP (...). Wpłaty te spełniają zatem wymogi określone w art. 25 ust. 1 u.p.p.”.

W okresie sprawozdawczym Partia utworzyła Fundusz Wyborczy, którego wydatki/koszty wykazane zostały w sprawozdaniu w kwocie 1 729 900,00 zł. W całości zostały one przeznaczone na finansowanie udziału Partii w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r. (kwota ta jest zgodna ze wskazaną w uchwale Nr [...] PKW z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego K. z wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.). Ponadto Partia wydatkowała z Funduszu Wyborczego środki w kwocie 27,50 zł na koszty obsługi rachunku bankowego tego Funduszu. Saldo rachunku bankowego Funduszu Wyborczego Partii w dniu 31 grudnia 2019 r. wynosiło 72,50 zł.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła także, że z przywołanej wyżej uchwały oraz z dokumentów przedłożonych PKW w trakcie badania sprawozdania wskazanego wyżej Komitetu Wyborczego, w tym z odpisu postanowienia

Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 października 2019 r. (XXIV Ns 81/19), i z odpisu postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2019 r. (VI ACz 1279/19) wynika, że Komitet Wyborczy Partii przyjął, niedozwoloną przepisami art. 132 § 5 oraz art. 133 § 1 k.wyb. korzyść majątkową w postaci, co najmniej jednego roll-upu innego podmiotu (Komitetu Wyborczego Wyborców K. uczestniczącego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.), na którym znajdował się napis „K.”. Roll-up ten został wykorzystany na konwencji wyborczej Komitetu Wyborczego Partii w P. we wrześniu 2019 r., tj. w trakcie trwającej kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu RP zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. Jak stwierdził Sąd Okręgowy w Warszawie, Komitet Wyborczy organizujący tę konwencję ponosił odpowiedzialność za materiał wyborczy na niej wykorzystany przez kandydatów Komitetu, mimo, że materiał nie zawierał logo Komitetu Wyborczego K. i nie pochodził od tego Komitetu. Sąd podkreślił: też, że w trakcie tej konwencji żaden z jej uczestników ani organizatorów nie podjął interwencji w celu usunięcia tego materiału wyborczego. Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał dodatkowo, iż konwencja Komitetu Wyborczego Partii była elementem jego kampanii wyborczej i to dla celów tej kampanii Komitet wykorzystał te banery. Sąd nie zgodził się z argumentacją, że osoby postronne, bez wiedzy i zgody organizatorów wydarzenia mogły umieścić ten materiał w miejscu, w którym skupioną była uwaga wszystkich uczestników, gdzie prezentowane były wypowiedzi lidera partii, podlegające następnie upublicznieniu.

Z dokumentów finansowych załączonych do sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców K. (faktura Nr [...] z dnia 7 maja 2019 r.) wynika zdaniem PKW, że koszt zakupu jednego roll-upu wyniósł 307,50 zł. Powyższe oznacza, że Komitet Wyborczy Partii, prowadząc kampanię wyborczą przed wyborami do Sejmu RP i Senatu RP przyjął niedozwoloną korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym, co najmniej o wskazanej wyżej wartości 307,50 zł. Przyjmując niedozwoloną korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym Komitet Partii naruszył art. 132 § 5 i art. 133 § 1 k.wyb., co zdaniem PKW jest równoznaczne z tym, że Partia finansowała kampanię wyborczą utworzonego przez siebie Komitetu (dokonywała na nią wydatków) z pominięciem swojego Funduszu

Wyborczego, czym naruszyła art. 35 ust. 2 u.p.p., co - zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 5 tej ustawy skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego Partii.

Partia, działając przez pełnomocnika, na podstawie art. 38b u.p.p. wniosła skargę na powyższą uchwałę PKW. Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną, a także o rozpoznanie jej na rozprawie oraz przeprowadzenie określonych dowodów na okoliczność pochodzenia wskazanego w uchwale roll-upu oraz o zwrócenie się do PKW o przekazanie sprawozdania, dokumentów do niego załączonych, opinii i raportu biegłego rewidenta oraz wyjaśnień i uzupełnień organów statutowych Partii będących podstawą podjęcia skarżonej uchwały, a także o zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Z ostrożności procesowej skarżący wniósł o zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. z uwagi na to, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt P 8/17, a następnie w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją któregośkolwiek z przepisów, w oparciu o które wydano uchwałę, uznanie skargi za zasadną na podstawie art. 34b ust. 4 w zw. z art. 38b u.p.p.

Skarżący zarzucił wskazanej uchwale naruszenie prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 38a ust. 1 pkt 1 u.p.p. poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy istniały przesłanki, aby PKW przyjęła sprawozdanie bez zastrzeżeń;
- 2) art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 35 ust. 2 u.p.p. poprzez ich zastosowanie, podczas gdy z materiału dowodowego nie wynika, że doszło do dokonywania wydatków przez Partię na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego, co w rezultacie doprowadziło do błędnego uznania przez PKW, że zaistniały podstawy do odrzucenia sprawozdania Partii;
- 3) art. 132 § 5 oraz art. 133 § 1 k.wyb. poprzez ich zastosowanie, podczas gdy w analizowanej sprawie PKW nie wykazała, że doszło do niedozwolonego nieodpłatnego korzystania przez Komitet Wyborczy Partii w czasie kampanii wyborczej z roll-upu udostępnionego Komitetowi Wyborczemu Partii przez Partię, które to naruszenia wynikały z:
 - wyprowadzenia z materiału dowodowego wniosków z niego niewynikających, tj. że Partia dokonała wydatków w celu finansowania udziału Partii

w wyborach do Sejmu i do Senatu z pominięciem Funduszu Wyborczego, skutkiem czego zaistniały podstawy do odrzucenia sprawozdania przewidziane w art. 38a ust 2 pkt 5 u.p.p.,

- nieustalenia stanu faktycznego sprawy i w konsekwencji błędne przyjęcie, że Partia dokonała wydatków w celu finansowania udziału Partii w wyborach do Sejmu i do Senatu z pominięciem Funduszu Wyborczego, skutkiem czego zaistniały podstawy do odrzucenia sprawozdania przewidziane w art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.

4) art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust 2 pkt 5 w zw. z art. 35 ust. 2 u.p.p. poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia „dokonywania wydatków” użytego w treści art. 38a ust 2 pkt 5 oraz art. 35 ust. 2 u.p.p. i w konsekwencji uznanie, że udostępnienie roll-upu do nieodpłatnego korzystania jest równoznaczne z dokonaniem wydatku, co w rezultacie doprowadziło do błędnego uznania przez PKW, że zaistniały podstawy do odrzucenia sprawozdania Partii.

Postanowieniem z 9 grudnia 2020 r. Sąd Najwyższy na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygnaturze P 8/17 zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2016 r. w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 i w zw. z art. 38d u.p.p. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., umorzył postępowanie w sprawie P 8/17.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wywiedziona w niniejszej sprawie skarga jest 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.

Stosownie do art. 11 ust. 2 Konstytucji RP finansowanie partii politycznych jest jawne. Reguła ta powtórzona została w art. 23a u.p.p., która to ustawa określa

również instrumenty służące do ochrony prawidłowej realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych. Przede wszystkim należy tu przywołać art. 25 ust. 1 u.p.p., zgodnie z którym partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem m.in. przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 u.p.p., art. 35 u.p.p. oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej. W myśl zaś art. 38 ust. 1 u.p.p. partia polityczna składa PKW, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, a gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego stanowi jedną z podstaw odrzucenia takiego sprawozdania (art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.).

Skutkiem odrzucenia sprawozdania jest zaś utrata przez Partię prawa do otrzymania subwencji w następnych trzech latach, w których Partia jest uprawniona do jej otrzymywania (art. 38d zdanie 1 u.p.p.). Należy jednak podkreślić, 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 świetle powyższego, utrata subwencji na trzy 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.

Z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że jedynym uchybieniem, uzasadniającym odrzucenie tego sprawozdania, uznano przyjęcie przez Partię, niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, o co najmniej

wartości 307,50 zł w postaci wykorzystania jednego roll-upu innego podmiotu (Komitetu Wyborczego Wyborców K. uczestniczącego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.), podczas konwencji wyborczej Komitetu Wyborczego Partii w P. we wrześniu 2019 r., tj. w trakcie trwającej kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu RP zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., czym naruszono zdaniem PKW art. 35 ust. 2 u.p.p. PKW podkreśliła przy tym, że norma art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, w tym uwzględnienia proporcji środków przyjętych ze źródeł niedozwolonych do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej.

Sąd Najwyższy nie podziela wskazanego stanowiska PKW, albowiem rację ma skarżący wskazując, że opisane powyżej naruszenie w postaci przyjęcia, jak to określono w zaskarżonej uchwale, niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym przez wykorzystanie jednego roll-upu innego komitetu wyborczego podczas konwencji wyborczej, nie stanowi naruszenia art. 35 ust. 2 u.p.p. Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie, która ostatecznie zdecydowała o dopuszczalności odrzucenia sprawozdania Partii było ustalenie czy Partia dokonała niedozwolonych wydatków na kampanię wyborczą. Zgodnie z przywołanym w sentencji uchwały art. 38a ust 2 pkt 5 u.p.p. odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku: 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego". Podobnie art. 35 ust. 2 u.p.p. odwołuje się w swej treści do pojęcia „wydatków partii politycznej”. Obydwa przepisy posługują się zatem pojęciem „wydatków”, odwołując się tym samym do takich działań, które można zakwalifikować jako dokonywanie wydatkowania wartości pieniężnych z majątku Partii.

W ocenie Sądu Najwyższego postępowanie sprzeczne z tymi przepisami nie może polegać na nieodpłatnym udostępnieniu roll-upu komitetowi wyborczemu przez inny podmiot, a art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. mógłby mieć zastosowanie w przypadku, gdyby Partia „dokonała wydatków” na kampanię wyborczą, czyli np. zapłaciła za wydruk roll-upu w celu udostępnienia go Komitetowi Wyborczemu Partii. Przepis ten nie dotyczy bowiem sytuacji, w której partia polityczna udostępnia komitetowi wyborczemu nieodpłatnie roll-up do korzystania z niego. W takiej sytuacji, należy się zgodzić ze stanowiskiem skarżącego, że Partia

nie dokonała wydatków i w związku z tym nie jest możliwe stwierdzenie naruszenia art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 35 ust. 2 u.p.p. W ocenie Sądu Najwyższego PKW błędnie przyjęła, że istnieje tożsamość pomiędzy nieodpłatnym udostępnieniem komitetowi wyborczemu Partii roll-upu przez Partię, a dokonywaniem przez Partię wydatków w celu finansowania kampanii wyborczej. Innymi słowy, aby mogło dojść do odrzucenia sprawozdania na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. niezbędne jest ustalenie, że Partia zapłaciła za roll-up, który następnie przekazała komitetowi wyborczemu. Tylko bowiem w takim przypadku można by mówić o uszczupleniu majątku Partii, czyli dokonaniu wydatku, który polegałby na dokonaniu darowizny roll-upu na rzecz komitetu wyborczego.

Wskazany problem został zauważony także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który stwierdził, że „koncept polegający na zestawieniu przesłanki >>gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego<< z „przyjmowaniem nieodpłatnych usług polegających na promowaniu Partii w okresie kampanii wyborczej przez inne podmioty” jest problematyczny. Zachodzi bowiem trudność w powiązaniu „wydatków”, o których mowa w art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy, z „wartościami niepieniężnymi” przewidzianymi w art. 25 ust. 4a ustawy. Podpierając się wykładnią językową, karkołomna wydaje się teza, że miarą „wydatku” może być nominalnie niepieniężny. Wniosek ten staje się bardziej zrozumiały, jeśli weźmie się pod uwagę aspekt czynnościowy, polegający na „gromadzeniu lub dokonywaniu”. Aktywność tego rodzaju, którą miała realizować skarżąca Partia, nie przystaje do wartości niepieniężnych (przyjmowania nieodpłatnych usług). Przedstawione wątpliwości nakazują odrzucić koncepcję, którą posłużyła się Państwowa Komisja Wyborcza. Przepis o charakterze sankcyjnym nie podlega wykładni rozszerzającej. Również domniemanie interpretacyjne *in dubio pro libertate* nie pozwala na rozumienie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych w sposób pozajęzykowy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2017 r., III SW18/16).

Innymi słowy, należy zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że w analizowanej sprawie PKW nie stwierdziła żadnego aspektu czynnościowego po stronie Partii, który polegałby na „gromadzeniu lub dokonywaniu wydatków”,

o których mowa w art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p. W związku z tym nie sposób uznać, że udostępnienie Komitetowi Wyborczemu Partii przez Partię roll-upu do nieodpłatnego korzystania może być równoznaczne z „dokonywaniem wydatków”. Interpretacja taka wynika z literalnej treści art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p., przy czym z uwagi na sankcyjny charakter tego przepisu nie jest dopuszczalne stosowanie wobec niego wykładni rozszerzającej. Zwracał już na to uwagę Sąd Najwyższy stwierdzając, że „przypadki odrzucenia sprawozdania finansowego są (...) wyraźnie określone i w związku z tym art. 38a ust. 2 u.p.p. musi być interpretowany ściśle, a w każdym razie nie jest dopuszczalna jego rozszerzająca wykładnia”.(zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2003 r., III SW 149/03). W ocenie Sądu Najwyższego mogą zatem istnieć takie naruszenia art. 132 § 5 oraz art. 133 § 1 k.wyb., które nie będą skutkować naruszeniem art. 35 ust. 2 u.p.p. i w konsekwencji nie będą stanowić podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 u.p.p.

Należy podkreślić, że ustawa nie przewiduje wobec partii politycznej bezpośredniej sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego w przypadku niedozwolonego udostępnienia do nieodpłatnego korzystania z przedmiotów innych niż wskazane w art. 133 § 1 k.wyb., jak również w przypadku nieodpłatnego świadczenia jakichkolwiek usług. Nie oznacza to jednak, że zachowania takie nie stanowią naruszenia, które może skutkować odrzuceniem sprawozdania finansowego Partii na innej podstawie. W ocenie Sądu Najwyższego przyjęcie niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym bez wątpienia może stanowić naruszenie art. 25 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 4a u.p.p. Stanowisko takie wyrażała także PKW, która za naruszenie wskazanego przepisu uznała nieodpłatne udostępnianie Partii politycznej lokalu w którym miała ona swoją siedzibę, organizowanie promocji, kongresów oraz przygotowywanie materiałów promocyjnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23). Przyjęcie właściwej kwalifikacji prawnej naruszenia wskazanego w zaskarżonej uchwale pozwala na sformułowanie kolejnych argumentów uzasadniających uznanie niniejszej skargi za zasadną.

Prawidłowo określona podstawa prawna przedmiotowego naruszenia, tj. art. 25 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 4a u.p.p. wpływa bowiem na określenie innych –

znacznie łagodniejszych – konsekwencji z nim związanych, które ustawodawca przewidział w znowelizowanym art. 38a u.p.p. Pozwala zastosować w szczególności przewidziane w nim limity odnoszące się do skali wykazanych przez PKW nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym skarżącego. Sąd Najwyższy zauważa, że istotnie, w dacie powzięcia przez PKW zaskarżonej uchwały art. 38a u.p.p. przewidywał jedynie możliwość przyjęcia sprawozdania partii politycznej bądź jego odrzucenia w przypadku stwierdzenia jednego z wymienionych w ust. 2 tego przepisu uchybień, nie różnicując sytuacji Partii w zależności od stopnia czy wagi naruszenia, w szczególności nie badając braku jego proporcjonalności w stosunku do rozmiarów przewidzianych ustawą konsekwencji. Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę zróżnicowania skutków prawnych uchybienia w zakresie gospodarki finansowej partii politycznej z uwagi na jego charakter, wagę i stopień dokonanego naruszenia.

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 ww. konsekwencji prawnych naruszenia u.p.p. i wprowadził nową regulację, zgodnie z którą w przypadku gdy naruszenia dotyczą niewielkich kwot, PKW nie odrzuca sprawozdania, ale przyjmuje je ze wskazaniem uchybień, uznając dotychczas obowiązujące regulacje za zbyt rygorystyczne. Ustawa weszła w życie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 19 ustawy nowelizującej), tj. 31 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. (w brzmieniu od 31 marca 2023 r.) Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, w szczególności, w przypadku gdy:

a) pozyskane, przyjęte lub gromadzone z naruszeniem art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 4a środki finansowe lub wartości niepieniężne nie przekraczają:

- 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 złotych, lub

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

b) czynności skutkujące zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej przez inną osobę aniżeli wymieniona w art. 25 ust. 1 i art. 25a ust. 1 lub dokonane z naruszeniem limitu wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 4, nie przekraczają:

- 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 złotych, lub

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

Wobec powyższego – mając na uwadze, że w dacie orzekania przez Sąd Najwyższy obowiązują nowe, znacznie korzystniejsze dla Partii przepisy – na rozstrzygnięcie wniesionej skargi wpływa dodatkowo możliwość zastosowania w sprawie tych przepisów w nowym brzmieniu, co umożliwiałoby łagodniejsze rozstrzygnięcie w postaci przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem powyższych uchybień. Niewątpliwie stwierdzone przez PKW uchybienia odpowiadają bowiem dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p. w nowym brzmieniu, który niewątpliwie wprowadza pewien standard dopuszczalnego limitu naruszeń finansowych w tym względzie. Przyjęta przez PKW zakwestionowana kwota środków pieniężnych w postaci niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, o co najmniej wartości 307,50 zł., związana z nieuprawnionym wykorzystaniem jednego roll-upu w trakcie kampanii wyborczej, nie przekracza bowiem przyjętego limitu 0,1% wszystkich przychodów Partii w okresie sprawozdawczym (ostatecznie ustalonych przez PKW na kwotę 2 029 952,38, tj. kwoty 2029,95 zł.).

Zastosowanie nowego brzmienia art. 38a ust. 1 pkt 2 u.p.p., w stosunku do uchwał PKW wydanych przed jego wprowadzeniem, spotkało się jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego z dwoma odmiennymi podejściami w tym względzie. Według pierwszego podejścia zastosowanie nowych, zmienionych regulacji do stanu faktycznego sprzed zmiany jest niedopuszczalne, z uwagi na zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) (zob. zdania odrębne do postanowień Sądu Najwyższego: z 20 czerwca 2023 r., I NSW 5/22; z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 6/23; z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23). Niewątpliwie jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego aprobatę zdobyło drugie podejście,

dopuszczające możliwość zastosowania do stanu faktycznego sprzed nowelizacji – nowego brzmienia przepisu art. 38 ust. 1 pkt 2 u.p.p.

W kolejnych orzeczeniach zapadłych od czasu wprowadzenia wskazanej zmiany (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 4/23; z 4 kwietnia 2023 r.; I NSW 6/23; z 20 czerwca 2023 r., I NSW 5/22; z 18 października 2023 r., I NSW 10/22) Sąd Najwyższy konsekwentnie dopuszcza taką możliwość, wskazując na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym utrwalił się pogląd (zob. orzeczenie z 11 kwietnia 1994 r., K 10/93, OTK 1994, nr 1, poz. 7), według którego zakres obowiązywania przepisu należy analizować funkcjonalnie, tj. w ścisłym związku z jego stosowaniem w czasie. Ujęcie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy brak jest przepisów intertemporalnych (tzw. luka co do przepisów intertemporalnych). Sytuacja taka przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej. Tak więc wobec braku regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa jest rozstrzygnięta, tyle że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej (zob. orzeczenie z 1 lipca 2003 r., P 31/02, OTK 2003, nr 6A, poz. 58). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne” (zob. orzeczenie z 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK 2006, nr 10A, poz. 149). Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy stwierdzając, że wobec braku regulacji intertemporalnych w ustawie nowelizującej należy stosować ogólne reguły kolizyjne – „w myśl reguł *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*, pierwszeństwo zyskiwać mogą przepisy retroaktywne” (uchwała Sądu Najwyższego z 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08).

W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 18 października 2023 r. (I NSW 10/22) podkreślono także, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nowe przepisy, z założenia, w pełniejszy sposób odpowiadają woli ustawodawcy (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6), a także przywołano stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 14 marca

2007 r., II GSK 338/06, wyraźnie stwierdził, że „w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa. Jest ona związana z regułą kolizyjną, zwaną regułą porządku czasowego, zawartą w paremii - *lex posterior derogat legi priori*, która ma zastosowanie, gdy *lex posterior* nie jest hierarchicznie niższa niż *lex priori*. Zasada ta tłumaczona jest domniemaniem, że ustawa nowa powinna być lepszym odbiciem aktualnych stosunków normatywnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego. Jest ona wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później niż wola ustawodawcy, której wyrazem był wcześniejszy akt normatywny” (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z 23 października 2020 r., II DSI 41/20).

O ile zatem zasada niedziałania prawa wstecz nakazuje, „by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i, z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych (...)” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5, s. 51), to zasada ta nie ma charakteru absolutnego i można od niej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna – np. zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odejście od zasady niedziałania prawa wstecz wtedy, gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata (por. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1995 r., K 15/95, OTK 1996, nr 3, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13).

Odstępstwo od zasady *lex retro non agit* jest zatem 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 Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszczano możliwość odstąpienia od zasady niedziałania prawa wstecz, jeżeli tylko nie wywołuje to kolizji z innymi zasadami, wartościami konstytucyjnymi (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2000 r., II CKN 293/00; a także wyrok Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2003 r., I CKN 229/01). W powołanych wyżej orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślał również, że choć Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się dotąd w sprawie charakteru prawnego sankcji publicznoprawnej polegającej na pozbawieniu partii politycznej dotacji przewidzianej w art. 28 u.p.p. w związku naruszeniem przepisów prawa o finansowaniu partii politycznych, to zajmował się oceną instrumentów prawnych o charakterze represyjnym funkcjonujących poza prawem karnym, określanych mianem sankcji administracyjnych lub administracyjno-karnych (por. np. wyrok z 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). W wyroku z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99 (OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89),

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o karnym charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., SK 6/12). Wobec dolegliwości sankcji przewidzianych w art. 38d u.p.p. uznanie ich za mające charakter karno-administracyjny jest uzasadnione. Skutkiem odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej jest bowiem pozbawienie jej dotacji z budżetu państwa, a w konsekwencji jednego z głównych źródeł finansowania jej działalności, co może prowadzić nawet do marginalizacji jej roli w życiu publicznym. Jak już podnosił Sąd Najwyższy, uzasadnieniem dla wprowadzenia do odpowiedzialności administracyjnej instytucji uregulowanych

w prawie karnym (np. okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną) w wyniku zastosowania analogii są przede wszystkim ogólne zasady wymierzania kar, w szczególności zasada słuszności i sprawiedliwości, a także konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego. Te same bowiem argumenty, które przemawiają za wprowadzeniem poszczególnych instytucji w prawie karnym (np. okoliczności wyłączające bezprawność, przedawnienie karalności), przemawiają za tym, aby instytucje takie miały zastosowanie w przypadku odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach represyjnych.

Należy zatem podkreślić, że fundamentalnymi zasadami prawa karnego intertemporalnego, mającymi charakter gwarancyjny są reguły *lex mitior retro agit* oraz *lex benignior* nakazujące wsteczne działanie ustawy względniejszej dla sprawcy czynu naruszającego prawo. Reguły te mają charakter konstytucyjny, zostały bowiem wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy podkreślił, że względniejsza jest ta ustawa, która jest „korzystniejsza” lub „mniej surowa” dla sprawcy naruszenia. Należy zatem uwzględnić sytuację sprawcy naruszenia, wynikającą z nowej ustawy i ustawy poprzednio obowiązującej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2023 r., I NSW 6/23).

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca nowelizując ustawę o partiach politycznych miał na celu złagodzenie sankcji za naruszenie przez partię polityczną rygorów jej finansowania. Wobec powyższego, w okolicznościach niniejszej sprawy, za względniejszą należy uznać ustawę nową, zgodnie z którą przyjęcie przez partię polityczną niewielkich sum pieniędzy z naruszeniem przepisów nie powoduje odrzucenia sprawozdania przez PKW, co skutkowałoby utratą subwencji rocznej, ale PKW przyjmuje sprawozdanie finansowe ze wskazaniem uchybień, czyli z zachowaniem subwencji rocznej dla partii.

Mając zatem na uwadze wyrażoną przez ustawodawcę w akcie prawnym wolę zróżnicowania skutków prawnych uchybienia w zależności od jego charakteru, stopnia i wagi, 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.

Wobec tego, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., umorzył postępowanie w sprawie P 8/17, konieczne było podjęcie niniejszego postępowania, zostało ono bowiem zawieszone na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., ze względu na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie P 8/17.

W świetle powyższego, postanowiono jak w sentencji orzeczenia.

Joanna Lemańska

Paweł Czubik

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Oktawian Nawrot

Grzegorz Pastuszko

Krzysztof Wiak

s.h.

[ms]