

UCHWAŁA NR 213/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 4 sierpnia 2025 r.

w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni
z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego
przeprowadzonych w dniach 7 i 21 kwietnia 2024 r.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c i e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365)

postanawia

odrzuć sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, związanych z udziałem w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 7 i 21 kwietnia 2024 r., z powodu naruszenia art. 132 § 1 i 5 Kodeksu wyborczego, w związku z nieudzieleniem odpowiedzi na pytania Państwowej Komisji Wyborczej.

Uzasadnienie

Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni przedłożył sprawozdanie finansowe Państwowej Komisji Wyborczej z naruszeniem terminu określonego w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego. Termin ten dla Komitetu upłynął bowiem w dniu 7 lipca 2024 r., natomiast jego sprawozdanie finansowe wpłynęło do Krajowego Biura Wyborczego w dniu 23 lipca 2024 r. Zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego, ilekroć w Kodeksie tym jest mowa o upływie terminu do wniesienia dokumentu do organu wyborczego, należy przez to rozumieć dzień złożenia dokumentu temu organowi wyborczemu. Stosownie do art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, wskazane uchybienie nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz. U. poz. 2065).

Do sprawozdania dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą, zawierające opinię na temat sprawozdania finansowego Komitetu.

Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 144 § 7 Kodeksu wyborczego, nie zgłosił Państwowej Komisji Wyborczej zastrzeżeń do sprawozdania finansowego Komitetu.

W wyniku badania sprawozdania finansowego Komitetu, dołączonych do niego dokumentów finansowych oraz na podstawie sprawozdania oraz wyjaśnień i uzupełnień biegłego rewidenta udzielonych na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej, Komisja stwierdziła, co następuje.

Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni wykazał w sprawozdaniu, że uzyskał przychody w łącznej kwocie 2343,93 zł. Były one w całości gromadzone na rachunku bankowym Komitetu o nr 08 8838 0005 2001 0103 9046 0001 prowadzonym w Banku Spółdzielczym w Szczytnie. Do rachunku tego otwarty został rachunek VAT o numerze 78 8838 0005 2001 0103 9046 0002, na którym nie dokonywano żadnych operacji finansowych. W umowie rachunku bankowego wpisany został błędny adres siedziby Komitetu. Wskazano bowiem ul. Wiejską 2 w Warszawie, podczas gdy siedziba Komitetu znajdowała się w Szczytnie, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 12. Do umowy bankowej tego rachunku wprowadzone zostały błędne zastrzeżenia dotyczące dopuszczalnego źródła pozyskiwania środków finansowych przez Komitet. W jej § 1 ust. 1 pkt 6 lit. b wpisano bowiem, że środki te „mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz z kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami”. Tymczasem, zgodnie z art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej (jakim jest Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni) mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego partii (tworzonego na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych), która utworzyła ten Komitet.

Wszystkie środki finansowe, jak jednoznacznie wynika, zarówno ze sprawozdania finansowego Komitetu, z „Rejestru wpłat od osób fizycznych na Rzecz Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni”, dołączonego przez Komitet do jego

sprawozdania finansowego, a także z historii rachunku bankowego tego Komitetu, i co potwierdził także w swoim sprawozdaniu i swoich wyjaśnieniach biegły rewident, pochodziły z wpłat dokonanych przelewami przez osoby fizyczne. Wszystkie te środki pochodziły zatem z nieuprawnionego źródła, albowiem – jak już wyżej wskazano – środki finansowe komitetu wyborczego utworzonego przez partię polityczną mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii. Komitet wszystkie te środki wydatkował. Saldo jego rachunku bankowego w dniu 15 czerwca 2024 r. wynosiło 0,00 zł, a w dniu 8 lipca 2024 r. złożona została dyspozycja wypowiedzenia rachunku. Oznacza to, że Komitet wszystkie te środki przyjął. Nie dokonał ich zwrotu darczyńcom ani nie wydzielił ich na odrębnym subkoncie celem ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa. Zatem Komitet zagospodarował wszystkie środki przyjęte z nielegalnego źródła wydatkując je. Oznacza to, że doszło w tym przypadku do przyjęcia środków pozyskanych niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego. Podkreślenia wymaga to, że Komitet nie dysponował żadnymi innymi środkami finansowymi. Wszystkie wpłaty dokonane na rachunek bankowy Komitetu pochodziły wyłącznie od osób fizycznych.

Odwołując się chociażby do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III SW 8/16, należy wskazać, że skoro Komitet tylko rozpoczynając wydatkowanie środków przekazanych na jego rachunek z naruszeniem art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, potwierdził ich przyjęcie, to wydatkowanie całości tych środków nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że środki te przyjął. Wydatkowanie środków pochodzących od osób fizycznych świadczy bowiem jednoznacznie o tym, że Komitet przyjął środki finansowe pochodzące z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tworzącej go partii politycznej. Komitet Wyborczy nie odrzucił (nie odmówił użycia, nie zwrócił) przekazanych mu niezgodnie z prawem środków, co oznaczałoby ich "nieprzyjęcie". Wręcz przeciwnie. Komitet zagospodarował wszystkie te środki – przekazane mu przez osoby fizyczne – wydatkując je, co potwierdza bezwzględnie, że doszło do przyjęcia środków, o którym mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego. Takie rozumienie przywołanego art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego, dotyczącym wykładni zwrotu "przyjęcie środków pieniężnych" (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2003 r., III SW 43/03, z dnia 18 maja 2005 r., III SW 5/05, III SW 4/05). Komitet zaakceptował wpłacone na jego rachunek środki i nie zwrócił ich przed

rozpoczęciem ich wydatkowania czy korzystania z nich (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02 oraz z dnia 18 maja 2005 r., III SW 5/05).

W związku zatem z tym, że niepodważalnie Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni przyjął środki finansowe pochodzące z innego źródła niż Fundusz Wyborczy Partii Wolni i Solidarni, na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego, sprawozdanie Komitetu podlega odrzuceniu. Co istotne, ta regulacja Kodeksu wyborczego nie pozostawia żadnego marginesu na ocenę Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku stwierdzenia przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż jej Fundusz Wyborczy, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, bez względu na kwotę nielegalnie przyjętych przez komitet środków finansowych. Przestrzeganie regulacji art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego racjonalny ustawodawca uznał za na tyle fundamentalne i mające znaczenie dla finansowania kampanii wyborczej i uczestniczących w niej komitetów wyborczych, za odgrywające tak istotną rolę dla zapewnienia uczciwości, równości, sprawiedliwości i legalności rozumianego szeroko procesu wyborczego, że jego naruszenie wskazał jako to, które obligatoryjnie przesądza o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu, bez względu na to, w jakiej kwocie środki przyjął komitet wyborczy partii politycznej z niedozwolonego źródła, czy naruszenie to wynikało z nieświadomości pełnomocnika finansowego komitetu, czy było zawinione, czy też nie.

Nie pozostawia zatem wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza obowiązana jest odrzucić sprawozdanie komitetu w razie potwierdzenia faktu przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych przez komitet partii politycznej ze źródeł niedozwolonych, niezależnie od ich wysokości i niezależnie od okoliczności, w jakich zostały przyjęte lub pozyskane. Przepis nie pozostawia żadnego pola do uznaniowości i miarkowania sankcji do wagi błędów popełnionych w sprawozdaniu finansowym komitetu (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02).

Podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą innego rozstrzygnięcia w tej sprawie niż jednoznacznie wynikające z przywołanych regulacji Kodeksu wyborczego narażałoby ją na zarzut działania niezgodnego z prawem. Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie z zasadą praworządności (legalizmu) wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działa zaś na podstawie i w granicach prawa powszechnie

obowiązującego, respektując jego przepisy. Przepisy prawa określające zadania i obowiązki Państwowej Komisji Wyborczej nie tylko stanowią kompetencję do działania, lecz są także źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne tych działań. Celem zasady legalizmu jest bowiem przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz możliwość kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem.

Środki finansowe pozyskiwane były przez Komitet w terminach określonych w art. 129 § 2 Kodeksu wyborczego.

Ponadto Komitet wykazał w pozycji 23 sprawozdania finansowego (Wydatki lub koszty komitetu wyborczego) „0,00”, jednocześnie w poszczególnych pozycjach tej części sprawozdania (31, 37 i 53) wykazał odpowiednio 2302,00 zł (Koszty usług obcych), w tym całość tej kwoty, tj. 2302,00 zł na przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) plakatów, ulotek, billboardów itp. i 41,00 zł (Pozostałe wydatki lub koszty).

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że z analizy dokumentów finansowych Komitetu dołączonych do jego sprawozdania finansowego wynika, że wydatki lub koszty Komitetu wyniosły 2343,93 zł.

Jednak w związku z tym, że Pełnomocnik Finansowy Komitetu nie udzielił odpowiedzi na pytania skierowane do niego przez Państwową Komisję Wyborczą, zarówno w dniu 6 lutego 2025 r., jak i ponownie drogą mailową w dniu 5 marca 2025 r., nie sposób jest stwierdzić, jakie były zarówno faktyczne przychody, jak i wydatki lub koszty Komitetu.

Komitet nie udzielił bowiem odpowiedzi między innymi na pytanie o to, czy korzystał z lokalu pod adresem: ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Szczytnie, który został wskazany jako adres siedziby Komitetu, który to lokal nie jest siedzibą Partii Wolni i Solidarni, a zatem nie mógł być użyczany przez Partię Komitetowi w trybie art. 133 § 1 Kodeksu Wyborczego. Nie wyjaśnił także, czy jeśli lokal ten był wykorzystywany na potrzeby Komitetu, to w jaki sposób zostały rozliczone koszty korzystania z niego, w tym koszty: energii elektrycznej, wody, telefonu, itp., jakiej wielkości były to koszty i kto je opłacał, albowiem ze sprawozdania finansowego Komitetu wynika, że kosztów tych nie ponosił Komitet.

Ponadto, jak wynika z dokumentów finansowych dołączonych do sprawozdania Komitetu, środki w kwocie 2296,63 zł Komitet wydatkował na usługi obce, tj. na przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) plakatów,

ulotek, bilbordów itp. Poza tym środki w kwocie 47,30 zł, a nie jak wykazał Komitet w pozycji 53 sprawozdania i w załączniku do niej (41,00 zł), wydatkowane zostały na pokrycie opłat bankowych.

Pomimo tego, że Komitet dokonał zakupu bilbordów, plakatów i ulotek, w sprawozdaniu nie zostały wykazane żadne koszty ich dystrybucji oraz powierzchni niezbędnej do zamieszczenia tych plakatów i bilbordów. Komitet nie wykazał także żadnej wartości pozostałych tytułów, niewymienionych w pozycjach 63-66, wraz ze świadczeniami nieodpłatnymi, w tym świadczeniami wymienionymi w art. 132 § 5 oraz art. 133 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, a zatem także ze świadczeniami polegającymi na nieodpłatnym rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, wykorzystaniu przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, nieodpłatnym udostępnianiu miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy.

Pełnomocnik Finansowy Komitetu również odnośnie do tej kwestii nie udzielił żadnej odpowiedzi czy wyjaśnień. Nie wskazał, czy materiały wyborcze Komitetu, wykazane w dokumentach finansowych załączonych do sprawozdania finansowego Komitetu, dystrybuowane były w ramach korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym świadczonych na rzecz Komitetu zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, a jeśli tak, jaka była wartość tych korzyści i kto je świadczył na rzecz Komitetu.

Brak odpowiedzi, zarówno w sprawie kosztów korzystania przez Komitet z lokalu, w którym znajdowała się jego siedziba, jak i w sprawie dystrybucji materiałów wyborczych oraz powierzchni niezbędnej do ich umieszczenia, w zestawieniu z dokumentami finansowymi Komitetu wyborczego, dołączonymi do jego sprawozdania, rodzi – uzasadnione – domniemanie, że Komitet przyjmował niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, inne niż wymienione w art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, w tym od innych podmiotów niż wymienione w art. 132 § 5 pkt 1 i 4 tego Kodeksu. Państwowa Komisja Wyborcza, nie mając uprawnień śledczych, jak również dokonując kontroli sprawozdania finansowego Komitetu *ex post*, wobec niewykazania przez Komitet przyjętych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, dokonała wyceny wartości wyłącznie korzyści majątkowych polegających na nieodpłatnym rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych oraz na nieodpłatnym

udostępnianiu miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych, przyjętych przez Komitet z naruszeniem art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego jedynie jako 5% wartości zakupionych przez Komitet billboardów, plakatów i ulotek wyborczych, tj. na kwotę 114,83 zł. Takie podejście do wyceny przez Państwową Komisję Wyborczą jest podejściem niezwykle ostrożnościowym. Wynika ono z tego, że Państwowa Komisja Wyborcza ma świadomość tego, iż część z wyprodukowanych banerów mogła być rozwieszona zgodnie z prawem, mimo że Komitet tego nie wykazał ani nie potwierdził na etapie badania jego sprawozdania finansowego.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że w celu zachowania szczególnej staranności i rzetelności prowadzonego badania, poza dogłębną i precyzyjną analizą sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni oraz dołączonej do niego dokumentacji finansowej, na podstawie art. 144 § 3 Kodeksu wyborczego, zwracała się do Komitetu także z szeregiem pytań i prośbami o wyjaśnienia w kwestiach dotyczących jego finansowania. Komitet nie udzielił żadnej odpowiedzi. Wydaje się zatem oczywiste, że Komitet odpowiedzi nie udzielił albowiem w podniesionych przez Państwową Komisję Wyborczą kwestiach naruszył przepisy Kodeksu wyborczego. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego należy stwierdzić, że jeżeli komitet nie uzyskał żadnych środków z niedozwolonych źródeł, to nic nie stało na przeszkodzie złożeniu stosownych wyjaśnień, odpowiedzi i dowodów w sprawie, wykazujących i potwierdzających legalność jego finansowania. Komitet nie udzielił – takich – odpowiedzi na zadawane pytania, jak i nie przedstawił żadnych dowodów w tych sprawach (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2008 r., III SW 7/08). A warto odwołać się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym nie tylko nieudzielenie w ogóle wyjaśnień na pytania kierowane do komitetu przez Państwową Komisję Wyborczą, ale także ich udzielenie, ale w sposób niepozwalający na stwierdzenie, że gospodarka finansowa komitetu prowadzona była zgodnie z prawem, uprawnia Państwową Komisję Wyborczą do przyjęcia domniemania, że komitet to prawo naruszył, szczególnie, jeśli wskazują na to inne dokumenty załączone do sprawozdania.

W innym postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził wręcz jednoznacznie, że brak wyjaśnienia niezgodności finansowych przez komitet wyborczy rodzi domniemanie faktyczne dokonania naruszeń prawa skutkujących odrzuceniem sprawozdania finansowego (por. postanowienie z dnia 14 października 2008 r., III SW 10/08).

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza przy tym, że katalog korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, jakie mogą przyjmować komitety wyborcze, został w sposób enumeratywny określony w art. 132 § 5 i w art. 133 Kodeksu wyborczego. Katalog ten jest zatem zamknięty. Oznacza to *a contrario*, że komitet nie może pozyskiwać innych korzyści majątkowych i od innych podmiotów niż zostały wskazane w regulacjach prawnych tych dwóch przepisów. Należy uznać, że źródła przysporzeń komitetów wyborczych są ograniczone ze względu na interes społeczny i z uwagi na określoną w art. 125 Kodeksu wyborczego jawność finansowania kampanii wyborczej, znajdującą swoją genezę w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Celem tych regulacji jest zapewnienie przejrzystości i jasności pozyskiwania przez komitet korzyści majątkowych i ich wydatkowania. Trzeba zaznaczyć, że zasada jawności finansowania kampanii wyborczych i związana z nią zasada jawności finansowania partii politycznych traktowane są jako fundament wolności i demokracji, a także jako niezbędny warunek realizacji postulatu państwa przejrzystego (M. Chmaj, Wolność tworzenia i działania partii politycznych studium porównawcze, Olsztyn 2006; wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03).

Komitety wyborcze, przede wszystkim ten utworzony przez partię polityczną (która przecież nie występuje w obrocie cywilnoprawnym na zasadach tożsamyh z innymi podmiotami prawa, gdyż wyjątkowość roli partii politycznych polega między innymi 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; zasadniczą funkcją partii jest funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową; partie, stanowiąc element systemu politycznego, są podstawową instytucją publicznego życia politycznego, M. Granat, Glosa do postanowienia składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2003, III SW 152/03, Przegląd Sejmowy Nr 5/2004), który stawia sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez udział w najważniejszym akcie w demokratycznym państwie prawnym jakim są wybory, musi poddawać odpowiedniej kontroli newralgiczne dla jego funkcjonowania kwestie legalności jego finansowania. Naruszenie prawa w tej materii może rodzić niezwykle poważne konsekwencje finansowe dla komitetu. Utworzenie komitetu wyborczego jest aktem publicznoprawnym, z którym wiąże się nie tylko chęć uczestniczenia w wyborach, ale także obowiązek posiadania wiedzy o obowiązujących w nim regulacjach prawnych i rygorystycznego ich przestrzegania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2005 r., III SW 9/05). Właśnie z tych względów przepisy prawa przyjęły

wyraźnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie finansów i finansowania komitetów wyborczych i partii politycznych, a nie liberalną swobodę działania jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., III SW 38/04).

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że system finansowania komitetów wyborczych, ustawowe zobowiązanie tych podmiotów do przestrzegania reguł prawa, ale także możliwość sprawowania kontroli odnośnie do ich respektowania, w żadnym razie nie mają na celu ograniczania wolności podejmowania zgodnych z prawem działań przez komitety wyborcze, ale właśnie próbę zapewnienia legalności ich działalności, między innymi w sferze finansowej, a także równości, uczciwości i faktycznej wolności wyborów. Jest to niezbędne dla zagwarantowania możliwie najpełniejszej realizacji zasady jawności finansowania – szeroko mówiąc – polityki, która to zasada znajduje przecież swoje źródło w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i swoje odzwierciedlenie w art. 23a ustawy o partiach politycznych oraz w art. 125 Kodeksu wyborczego (por. T. Gąsior, *Możliwość kontroli finansowania kampanii wyborczej i działalności promocyjnej partii w dobie nowych technologii na podstawie regulacji Kodeksu wyborczego i ustawy o partiach politycznych*, [w] red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serowaniec, *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, Toruń 2020).

Ze względu na interes społeczny ograniczone są zatem źródła przysporzeń komitetów wyborczych. W konsekwencji komitety wyborcze muszą liczyć się z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoimi środkami. Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu finansowania komitetów, z drugiej strony sprzeciwia się podejmowaniu przez komitety takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co mogłoby stanowić pole do nadużyć.

Mając na uwadze to, że środki przyjęte przez Komitet niezgodnie z art. 132 § 1 (2343,93 zł) i z art. 132 § 5 (114,83 zł) Kodeksu wyborczego, tj. łącznie 2458,76 zł, stanowią 100% ogólnej kwoty przychodów Komitetu, zarówno naruszenie pierwszego ze wskazanych przepisów, tj. art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, jak i naruszenie drugiego z nich, tj. art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni. Należy przy tym podkreślić jeszcze raz, że o ile przepisy Kodeksu wyborczego w przypadku naruszenia art. 132 § 5 Kodeksu

wyborczego, decyzję Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu uzależniają od stosunku środków pozyskanych lub wydatkowanych łącznie (zatem także z naruszeniem tej regulacji) przez komitet niezgodnie z prawem do ogólnej kwoty przychodów tego komitetu, to w przypadku naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy) Państwowa Komisja Wyborcza bezwzględnie zobowiązana jest do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Zatem niewątpliwie już tylko naruszenie przez Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni regulacji art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego zobowiązuje Państwową Komisję Wyborczą do odrzucenia sprawozdania Komitetu. Przestrzegania reguły, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii, wymaga się w równym stopniu od wszystkich podmiotów tego typu uczestniczących w wyborach i życiu politycznym. Walorem tego rozwiązania jest jednakowe egzekwowanie norm prawa wobec wszystkich, co zapewnia wyłącznie ścisła wykładnia przepisów. Jest to zgodne z przyjętą metodą regulacji, opartą na szczegółowym określeniu w ustawie sposobu postępowania. Taka wykładnia zasadnie jest przyjmowana i stosowana przez Państwową Komisję Wyborczą na gruncie dotychczasowej i aktualnej kontroli sprawozdań finansowych (tak: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III SW 7/16; z dnia 13 listopada 2019 r., I NSW 83/19). Taka konstrukcja prawna zabezpiecza komitety wyborcze przed ewentualnym stronnictwem, dowolnym działaniem organów państwa wobec nich, a organy te przed takimi ewentualnymi oskarżeniami.

Także jednak w przypadku naruszenia art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, jeżeli łącznie ze środkami pozyskanymi w wyniku naruszenia innych regulacji prawnych wymienianych w Kodeksie wyborczym jako te, które stanowią podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego, wartość pozyskanych nielegalnie środków przekroczyła 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, co niewątpliwie miało miejsce w przypadku Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni, Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c i e w związku z art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, zobowiązana jest do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu. W tym przypadku wszystkie środki zostały pozyskane i przyjęte przez Komitet niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego. Przepisy Kodeksu wyborczego nie wymagają przy tym by wartość środków pozyskanych, przyjętych lub wydatkowanych przez Komitet z naruszeniem

każdego pojedynczego przepisu Kodeksu wyborczego przekraczała 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego. Zatem regulacje Kodeksu wyborczego określające przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu wyborczego są jednoznaczne. W przypadku naruszenia przez Komitet art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, decyzję Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu uzależniają wyłącznie od stosunku środków pozyskanych, przyjętych lub wydatkowanych łącznie przez komitet niezgodnie z prawem, do ogólnej kwoty przychodów tego komitetu. W przypadku naruszenia art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego odrzucenie sprawozdania jest natomiast bezwarunkowe.

W przypadku Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni obie te przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego niewątpliwie zostały wypełnione.

Mając to na uwadze sprawozdanie Komitetu nie może zostać przyjęte i należy je odrzucić. W judykaturze podnosi się, że przepisy dotyczące odrzucenia sprawozdania finansowego muszą być wykładane ściśle, co oznacza między innymi, że zarówno brak winy w naruszeniu prawa, jak i – w przypadku naruszenia art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego – znikomy stopień jego naruszenia, nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania finansowego. Aczkolwiek w przypadku Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni nie może być mowy o znikomym stopniu naruszenia prawa, gdyż całość środków przyjętych przez Komitet pozyskana została nielegalnie. Sprawozdanie finansowe Komitetu musi być zatem odrzucone (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2015 r., III SW 7/15 i z dnia 25 listopada 2020 r., I NSW 5930/20).

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza jednocześnie, że zgodnie z art. 149 § 1 Kodeksu wyborczego, korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów tego Kodeksu podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Na podstawie art. 149 § 4 tego Kodeksu, Komitetowi Wyborczemu Wolni i Solidarni przysługuje prawo dobrowolnego wpłacenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu powyższej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej (a w przypadku złożenia skargi na tę uchwałę do Sądu Najwyższego, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia wydanego przez ten Sąd), na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla siedziby Komitetu, równowartości korzyści majątkowych przyjętych z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego. Potwierdzenie wpłacenia równowartości tych korzyści (tj. środków w kwocie 2458,76 zł) Komitet zobowiązany jest przedstawić Państwowej Komisji Wyborczej.

W przypadku niedokonania dobrowolnej ich wpłaty, wszczęte zostanie postępowanie określone w art. 149 § 6 Kodeksu wyborczego.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza, w kontekście jawności finansowania kampanii wyborczych zaznacza, że brak odpowiedzi Komitetu na skierowane do niego pytania jasno wskazuje nie tylko na to, że Komitet nie realizuje przepisów Kodeksu wyborczego w swojej działalności i nie jest w stanie potwierdzić zgodności z prawem przyjętych środków, ale także na to, że sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni nie odpowiada stanowi faktycznemu. Oznacza to zatem, że Pełnomocnik Finansowy Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni nie dopełnił spoczywającego na nim obowiązku rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym przygotowania i przedstawienia sprawozdania finansowego Komitetu, a wraz z nim kompletnej, uporządkowanej dokumentacji finansowej, w tym odpowiednich dowodów dotyczących poszczególnych wpłat, do czego jest on zobowiązany przede wszystkim przez regulację art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego stanowiącą, że to pełnomocnik finansowy komitetu składa właściwemu organowi wyborczemu sprawozdanie finansowe, ale także przez rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, określające wzór sprawozdania finansowego komitetu, w którym to sprawozdaniu komitet zobowiązany jest wykazać wszystkie pozyskane środki, jak i źródła ich pochodzenia, oraz przez ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej, która zawiera zasady dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych komitetu. Odpowiednio prowadzona i ujawniona dokumentacja oraz sporządzone na jej podstawie sprawozdanie finansowe mają fundamentalne znaczenie dla jawności finansowania komitetów wyborczych, będącej elementem prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., III SW 11/06). Złożenie przez Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni sprawozdania finansowego niespełniającego tych wymagań oznacza, że Komitet naruszył także ustawowy obowiązek sprawozdawczy określony w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Co ważne, jawność finansowania kampanii wyborczej (komitetów wyborczych) nie powinna ograniczać się wyłącznie do przedkładania sprawozdań finansowych partii politycznych do badania właściwym do tego organom, ale powinna umożliwiać zapoznanie się z gospodarką

finansową prowadzoną przez komitety każdemu zainteresowanemu (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2013 r., I OSK 513/13; oraz z dnia 18 grudnia 201 r., I OSK 687/14; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 590/16). Od podmiotów ubiegających się o zdobycie władzy w państwie, a przez to wpływu na kształtowanie jego prawa, należy oczekiwać szczególnie wysokiej staranności przestrzeganiu prawa obowiązującego, w tym w bieżącym prowadzeniu i w efekcie w przygotowywaniu dokumentacji finansowej komitetu. To na komitecie wyborczym ciąży także obowiązek udzielania wyjaśnień mających na celu potwierdzenie zgodności z prawem jego gospodarki finansowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2025 r., I NSW 58/24).

Na podstawie przedłożonych dokumentów w związku z brakiem odpowiedzi Komitetu, nie sposób jest potwierdzić w jakiej wielkości środki faktycznie pozyskał Komitet, a tym bardziej stwierdzić, że gromadzenie tych środków odbywało się zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego. Możliwe jest natomiast stwierdzenie, że sposób działalności Komitetu w aspekcie gospodarki finansowej nie odpowiadał kryteriom wynikającym zarówno z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksu wyborczego, jak i z rozporządzenia Ministra Finansów. Zastrzeżenia Państwowej Komisji Wyborczej odnośnie do informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym Komitetu lub ich braku wynikały z treści tego sprawozdania, która nie pokrywała się z dołączonymi do niego dokumentami finansowymi, oraz z braku odpowiedzi na pytania kierowane do Komitetu. Brak wyjaśnień Komitetu oraz odpowiednich dowodów w sprawie jedynie potwierdziły te zastrzeżenia.

Środki finansowe wykazane w sprawozdaniu finansowym Komitetu wydatkowane były w terminach określonych w art. 129 § 3 Kodeksu wyborczego, na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego) i nie przekroczyły limitów, o których jest mowa w art. 135 i 136 Kodeksu wyborczego.

Komitet błędnie wykazał także w pozycji 61 sprawozdania finansowego, jako datę ostatniej wypłaty z jego rachunku bankowego dzień 28.03.2024 r., podczas gdy faktycznie ostatnia wypłata z tego rachunku miała miejsce w dniu 15.06.2024 r. i przeznaczona została na opłatę za prowadzenie tego rachunku.

Również w pozycji 62 sprawozdania finansowego Komitetu wykazana została błędna kwota (2343,93 zł), gdyż w dniu złożenia sprawozdania – jak wynika z dołączonych do niego dokumentów – stan środków pieniężnych Komitetu wynosił 0,00 zł.

Cztery z ośmiu faktur dołączonych do sprawozdania finansowego Komitetu zawierały błędne oznaczenie nabywcy, a zatem nie były właściwie opisywane. Tym samym nie spełniały minimalnych wymogów formalnych dowodów księgowych określonych w art. 21 – przywołanej wyżej – ustawy o rachunkowości. Oznacza to, że Komitet nie prowadził swojej rachunkowości zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie czym naruszył art. 128 Kodeksu wyborczego.

Pełnomocnik Wyborczy Komitetu nie zawiadomił Państwowej Komisji Wyborczej o adresie strony internetowej Komitetu. Stanowi to naruszenie art. 102 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym pełnomocnik wyborczy w terminie 3 dni od dnia upływu terminu na zgłoszenie do rejestracji list kandydatów lub kandydata, zawiadamia ten organ o adresie strony internetowej.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że zarówno uchybienie terminowi złożenia sprawozdania finansowego, złożenie sprawozdania niezgodnie ze stanem faktycznym, uchybienie przepisom ustawy o rachunkowości, a także niepoinformowanie o adresie strony internetowej Komitetu, zgodnie z art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego – mimo, że istotne z perspektywy jawności finansowania kampanii wyborczych – nie stanowią podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie wyżej wymienionych dokumentów, postanowiła jak w sentencji.

Od niniejszego postanowienia Pełnomocnikowi Finansowemu Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak