

UCHWAŁA NR 211/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 4 sierpnia 2025 r.

w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Stronnictwo Pracy
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. e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365)

postanawia

odrzuć sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Stronnictwo Pracy 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 § 5 Kodeksu wyborczego.

Uzasadnienie

Komitet Wyborczy Stronnictwo Pracy przedłożył sprawozdanie finansowe Państwowej Komisji Wyborczej sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie łącznego sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydata na wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz listę kandydatów na radnych (Dz. U. poz. 489).

Pełnomocnik Finansowy Komitetu zawiadomił Państwową Komisję Wyborczą, że Komitet nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych, w związku z czym, zgodnie z art. 142 § 3 Kodeksu wyborczego, nie sporządzono sprawozdania biegłego rewidenta.

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

W wyniku badania sprawozdania finansowego, dołączonych do niego dokumentów oraz na podstawie udzielonych dodatkowych wyjaśnień, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, co następuje.

Komitet Wyborczy Stronnictwo Pracy wykazał w sprawozdaniu, że nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych. We wszystkich pozycjach sprawozdania, zarówno po stronie wpływów, jak i wydatków lub kosztów, wykazano „0”.

Komitet nie zarejestrował kandydatów w wyborach i nie otwierał rachunku bankowego.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Komitetu z pytaniami dotyczącymi prowadzenia strony internetowej, a także tego, czy korzystał z lokalu, który został wskazany jako adres jego siedziby. Poprosiła by, jeśli Komitet z lokalu korzystał, wyjaśnić, w jaki sposób zostały rozliczone koszty tego korzystania, w tym: energii elektrycznej, wody, telefonu, itp., ewentualnie o potwierdzenie czy lokal ten wykorzystywany był wyłącznie w celach ewidencyjnych i korespondencyjnych, co nie generowało żadnych kosztów.

Jak wynika z odpowiedzi, Komitet nie prowadził strony internetowej, a lokal przy ul. Franciszkańskiej w Warszawie, który jest także siedzibą partii politycznej Stronnictwo Pracy, udostępniony został Komitetowi nieodpłatnie przez firmę Agro – Spółka z o.o., która – jak jednoznacznie stwierdzono w udzielonej odpowiedzi – pokrywa również koszty energii elektrycznej oraz wody. W odpowiedzi oświadczone również, że w lokalu tym nie ma telefonu, a do załatwiania spraw Komitetu używane były telefony prywatne członków Komitetu.

Powyższe oznacza, że Komitet przyjął niedozwolone przepisami Kodeksu wyborczego korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym od nieuprawnionego podmiotu, tj. od spółki prawa handlowego.

Komitet wyborczy partii politycznej, zgodnie z art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego, może nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej jedynie z lokalu Partii, która utworzyła komitet, jak również z jej sprzętu biurowego. W tym przypadku Komitet korzystał jednak z lokalu udostępnionego przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Ponadto zakup materiałów niezbędnych do korzystania ze sprzętu biurowego, jak również opłaty za media w okresie korzystania z lokalu przez komitet wyborczy, muszą być zawsze opłacane ze środków komitetu wyborczego, a nie przez inne

podmioty. Korzystanie z lokalu oraz z mediów, za które opłaty ponosiła Agro – Spółka z o.o., stanowi naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitety wyborcze nie mogą przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem: nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne; pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne; wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne oraz nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. W katalogu tym nie mieszczą się zatem żadne korzyści udostępniane komitetowi przez inne podmioty niż osoby fizyczne.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza przy tym, że katalog korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, jakie mogą przyjmować komitety wyborcze, został – w art. 132 § 5 i w art. 133 Kodeksu wyborczego – określony w sposób enumeratywny. 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 tożsamych 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 najważniejszej akcji 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.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że wartość niedozwolonych korzyści majątkowych przyjętych przez Komitet Wyborczy Stronnictwo Pracy niezgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego przekracza 1% przychodów Komitetu, ponieważ Komitet innych przychodów nie miał. Wobec tego, na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. e w związku z art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, sprawozdanie Komitetu podlega odrzuceniu.

Regulacje Kodeksu wyborczego w tej materii są jednoznaczne i w przypadku naruszenia przez Komitet przywołanych wyżej przepisów tego aktu prawnego, decyzję Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu uzależniają wyłącznie od stosunku kwoty środków finansowych pozyskanych przez komitet niezgodnie z wskazanymi wyżej regulacjami do ogólnej kwoty przychodów tego komitetu. Państwowa Komisja Wyborcza jest zatem w tym przypadku związana treścią przepisów Kodeksu wyborczego w sposób, który wyłącza swobodę decyzji, co do postępowania i rozstrzygnięcia w tej sprawie. Walorem tego rozwiązania jest jednakowe egzekwowanie norm prawa wobec wszystkich, co zapewnia wyłącznie ścisłą wykładnię 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.

Mając powyższe 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 nawet ewentualny brak winy w naruszeniu prawa nie ma znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania finansowego. 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).

Poza tym Komitet nie dokonał wyceny korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przyjętych, zarówno zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego (telefony osób fizycznych), jaki i wbrew tej regulacji (lokal wraz z opłatami za media przyjęte od Agro – Spółka z o.o.), których wartość powinna być wykazana w pozycji 68 sprawozdania. Komitet wartości korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przyjętych niezgodnie z przywołanym art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego nie wykazał także w pozycjach 16, 22-26 sprawozdania finansowego, w których wpisano „0”. Oznacza to, że Komitet złożył sprawozdanie finansowe niezgodne ze stanem faktycznym, co stanowi naruszenie ustawowego obowiązku sprawozdawczego, określonego w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego, w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

Pełnomocnik Finansowy Komitetu nie dopełnił więc 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, 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.

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). 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2025 r., I NSW 58/24).

Pełnomocnik Wyborczy Komitetu nie zawiadomił Państwowej Komisji Wyborczej o adresie strony internetowej Komitetu. Stanowi to naruszenie art. 102 § 1 w związku z art. 140 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którymi 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, na której zobowiązany jest prowadzić rejestry zaciągniętych kredytów oraz wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów. Wyjaśnił – jak wcześniej wskazano – że Komitet strony internetowej nie prowadził.

Zgodnie z art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego wskazane w uchwale uchybienia, tj. naruszenia Kodeksu wyborczego inne, niż przyjęcie niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym wbrew art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, nie stanowią przesłanek do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie sprawozdania finansowego Komitetu, dokumentów do niego załączonych oraz udzielonych dodatkowych wyjaśnień, postanowiła jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak