

UCHWAŁA NR 218/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 22 września 2025 r.

w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Ruch Naprawy Polski 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 Ruch Naprawy Polski 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 Ruch Naprawy Polski przedłożył sprawozdanie finansowe Państwowej Komisji Wyborczej z zachowaniem terminu określonego w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 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).

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 przeprowadzonego badania sprawozdania finansowego, dołączonych do niego dokumentów oraz na podstawie sprawozdania biegłego rewidenta i wyjaśnień Pełnomocnika Finansowego Komitetu, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, co następuje.

Komitet Wyborczy Ruch Naprawy Polski wykazał w sprawozdaniu finansowym, że w okresie sprawozdawczym uzyskał przychody w wysokości 21 030,54 zł, na które złożyły się:

- środki pieniężne pochodzące z Funduszu Wyborczego Partii tworzącej Komitet w wysokości: 19 136,76 zł,
- pochodzące z wpłat od osób fizycznych: 1893,78 zł (tj. środki wpłacone przez Pełnomocnika Finansowego Komitetu na rachunek Komitetu w celu regulowania zobowiązań Komitetu).

Wykazana wartość wpłat od osób fizycznych nie stanowi jednak przychodu Komitetu. Środki w tej kwocie wpłacone zostały bowiem na rachunek bankowy Komitetu przez Pełnomocnika Finansowego Komitetu w celu uregulowania zobowiązań finansowych tego Komitetu na podstawie art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego, z technicznym wykorzystaniem rachunku bankowego tego Komitetu. Jedynymi przychodami Komitetu były zatem środki finansowe pochodzące z Funduszu Wyborczego partii politycznej Ruch Naprawy Polski w wysokości: 19 136,76 zł i w takiej kwocie wykazane powinny zostać w pozycji 16 sprawozdania finansowego Komitetu (Przychody komitetu wyborczego). W jego pozycji 18 (pochodzące z wpłat od osób fizycznych) wykazane powinno zostać natomiast zero.

Przyjęte środki w całości pochodziły więc, zgodnie z art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego, z Funduszu Wyborczego Partii tworzącej ten Komitet i wpłacone zostały na rachunek Komitetu przelewami, a zatem zgodnie z art. 134 § 5 tego Kodeksu. Środki te były pozyskiwane w terminach określonych w art. 129 § 2 przywołanego aktu prawnego.

Środki finansowe Komitetu gromadzone były na jednym rachunku bankowym o nr 77 1020 1185 0000 4502 0379 6968, prowadzonym przez PKO Bank Polski S.A., tj. zgodnie z art. 134 § 1 Kodeksu wyborczego. Do umowy rachunku bankowego wprowadzono zastrzeżenia wskazane w art. 134 § 6 tej ustawy.

Wydatki lub koszty Komitetu zostały wykazane w sprawozdaniu finansowym

w kwocie 21 028,96 zł, jako przeznaczone na finansowanie:

- kosztów administracyjnych, a dokładnie kosztów utworzenia strony internetowej Komitetu: 165,00 zł,
- kosztów usług obcych: 20 863,96 zł, a w tym na: przygotowanie i zamieszczenie ogłoszeń oraz artykułów sponsorowanych w dziennikach i czasopismach: 1630,00 zł; przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) radiowych ogłoszeń, spotów, audycji itp.: 175,00 zł; przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) plakatów ulotek, billboardów itp.: 17 905,96 zł; spotkania wyborcze: 946,00 zł, tj. wynajęcie sal, innych pomieszczeń lub powierzchni; wynajęcie, zakup, transport, montaż, obsługa sprzętu w tym urządzeń telekomunikacyjnych i audiowizualnych na cele inne niż spotkania wyborcze: 203,00 zł, pozostałe koszty poniesione na usługi obce: 4,00 zł.

Wydatki Komitetu poniesione zostały, zgodnie z art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego, na cele związane z wyborami. Łącznie nie przekroczyły one limitu określonego zgodnie z art. 135 Kodeksu wyborczego, a wydatki na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy nie przekroczyły limitu wydatków określonego zgodnie z art. 136 tego Kodeksu.

Komitet wykazał, że uzyskał nadwyżkę pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami w wysokości 1,58 zł. Środki te na dzień złożenia sprawozdania pozostawały na rachunku bankowym Komitetu.

Ponadto w sprawozdaniu finansowym Komitet nie wykazał, że przyjął korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, o których jest mowa w art. 132 § 5 i art. 133 Kodeksu wyborczego. Na pytanie Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie, Komitet przesłał protokoły wyceny przyjętych tego typu korzyści na łączną kwotę 1150,00 zł. Dołączył także umowę bezpłatnego użyczenia samochodu, wartość którego to użyczenia nie została wyceniona. Załączono natomiast informację, że kandydat (osoba fizyczna), do którego należał samochód, poniósł koszty przejazdów (zakup paliwa) w łącznej kwocie 1100,00 zł.

Komitet wyborczy partii politycznej może nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z pojazdu mechanicznego używanego mu przez osobę fizyczną. Koszty eksploatacji pojazdu, w tym paliwo, powinny być jednak zawsze (bez względu na rodzaj komitetu wyborczego) finansowane ze środków komitetu oraz wliczone

do przysługującego mu limitu wydatków. Zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem: nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne; pomocy w pracach biurowych; 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. Powyższe oznacza, że Komitet przyjął, z naruszeniem art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym w postaci opłaconych przez osobę fizyczną kosztów paliwa o łącznej wartości 1100,00 zł.

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 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 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.

Ponieważ wartość przyjętych przez Komitet niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu, 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 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).

Zgodnie z art. 149 § 1 Kodeksu wyborczego, korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów tej ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Na podstawie jej art. 149 § 4 Komitetowi Wyborczemu Ruch Naprawy Polski przysługuje prawo dobrowolnego wpłacenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu niniejszej 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 przyjętych z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego. Potwierdzenie wpłacenia na rzecz Skarbu Państwa środków w kwocie 1100,00 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 Komitet wartość przyjętych niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym (1100,00 zł) powinien wykazać w pozycji 22 sprawozdania, ująć w jego pozycji 16, w której wykazana powinna zostać kwota 20 236,76 zł (19 136,76 + 1100,00 zł), a także doliczyć do wydatków Komitetu.

Poza tym wartość przyjętych zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym w kwocie 1150,00 zł Komitet powinien wykazać w pozycji 68 sprawozdania finansowego, a szczegółowe informacje na ich temat w załączniku do niej.

Powyższe oznacza, że sprawozdanie Komitetu nie odpowiada stanowi faktycznemu, co narusza ustawowy obowiązek sprawozdawczy określony w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, podczas gdy 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).

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. Komitet poinformował, że nie prowadził strony internetowej.

Zgodnie z art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego wskazane wyżej uchybienia nie stanowią jednak przesłanek do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. W tym przypadku stanowi je natomiast naruszenie przez Komitet art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie sprawozdania finansowego Komitetu, dokumentów do niego załączonych, sprawozdania biegłego rewidenta, a także dodatkowych wyjaśnień Pełnomocnika Finansowego Komitetu, postanowiła jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak