

UCHWAŁA NR 220/2025  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ  
z dnia 22 września 2025 r.

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

Komitet Wyborczy Samoobrona wykazał w sprawozdaniu finansowym, że w okresie sprawozdawczym pozyskał przychody w wysokości 3700,00 zł. Pochodziły one z wpłat dokonanych przelewami z rachunku bankowego Funduszu Wyborczego partii politycznej Samoobrona, a zatem ze źródła zgodnego z regulacją art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego i w formie określonej w jego art. 134 § 5 Środki te pozyskiwane były w terminach dozwolonych w art. 129 § 2 tej ustawy.

Wszystkie środki Komitetu gromadzone były, zgodnie z art. 134 § 1 Kodeksu wyborczego, na jednym rachunku bankowym Komitetu o nr 23 8774 0000 0018 4120 2000 0010, prowadzonym w Banku Spółdzielczym w Wysokiem Mazowieckiem. Do umowy rachunku bankowego wprowadzono zastrzeżenia, o których jest mowa w art. 134 § 6 Kodeksu wyborczego.

Wydatki lub koszty wykazane zostały przez Komitet w sprawozdaniu w kwocie 3648,48 zł, jako przeznaczone na sfinansowanie:

- kosztów usług obcych w łącznej wysokości 3648,48 zł, w tym:
  - przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) plakatów, ulotek, billboardów itp.: 3107,12 zł,
  - usługa dystrybucji i ekspozycji plakatów, ulotek, billboardów itp.: 476,36 zł,
  - pozostałe koszty poniesione na usługi obce: 65,00 zł.

Wydatki Komitetu dokonywane były w terminach określonych w art. 129 § 3 Kodeksu wyborczego i mieściły się w limitach określonych w jego art. 135 i 136.

Komitet wykazał, że uzyskał nadwyżkę pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami w wysokości 51,52 zł. Środki te, zgodnie z dyspozycją art. 138 § 1 Kodeksu wyborczego, zostały przekazane na rachunek Funduszu Wyborczego partii politycznej Samoobrona. Rachunek bankowy Komitetu został zamknięty 30 kwietnia 2024 r.

W sprawozdaniu Komitetu błędnie wykazano wartość wypłat ogółem (pozycja 59 sprawozdania), w której zamieszczona powinna zostać kwota 3700,00 zł.

Do sprawozdania dołączono umowę bezpłatnego użyczenia lokalu w okresie od 10 lutego 2024 r. do 5 kwietnia 2024 r., zawartą pomiędzy Komitetem Wyborczym Samoobrona a osobą fizyczną. Przedmiotem użyczenia był: lokal o pow.10 m<sup>2</sup> – 3 razy w tygodniu, kserokopiarka z ryzą papieru, toner oraz dostęp do energii elektrycznej. Do umowy dołączono protokół wyceny tej usługi świadczonej nieodpłatnie na rzecz Komitetu, w tym: użyczenie lokalu – 250,00 zł, toner – 50,00 zł, papier 1 ryza – 20,00 zł oraz energia elektryczna – 100,00 zł. Łącznie korzyści te zostały wycenione na kwotę 420,00 zł.

Komitet wyborczy partii politycznej może nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej wyłącznie z lokalu partii, która utworzyła komitet, jak również z jej sprzętu biurowego, zgodnie z art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego. Zakup materiałów niezbędnych do korzystania ze sprzętu biurowego, jak również opłaty za media w okresie korzystania z lokalu przez komitet wyborczy, powinny być zawsze (bez względu na rodzaj komitetu wyborczego) finansowane ze środków komitetu oraz wliczone do przysługującego mu limitu wydatków. Korzystanie przez komitet wyborczy partii politycznej z lokalu osoby fizycznej, jak również z jej sprzętu biurowego, a także z materiałów eksploatacyjnych oraz energii, finansowanych przez tę osobę fizyczną, stanowi naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym 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 użyczenia mu lokalu przez nieuprawniony podmiot, jak i w postaci opłaconych przez osobę fizyczną mediów i materiałów eksploatacyjnych do sprzętu biurowego, o łącznej wartości 420,00 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).

Komitet wyborczy, 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 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.

Ponieważ wartość przyjętych przez Komitet niedozwolonych korzyści majątkowych 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 stronnictwym, 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 Samoobrona 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 420,00 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 (420,00 zł) powinien wykazać w pozycji 22 sprawozdania, ująć w jego pozycji 16, a także wpisać do pozycji 23-26.

Poza tym wartości przyjętych zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym Komitet nie wykazał w pozycji 68 sprawozdania finansowego. Wpisano w niej „0”, podczas gdy do sprawozdania Komitet dołączył dwa protokoły wyceny przyjętych korzyści o charakterze niepieniężnym. Jeden – na kwotę 750,00 zł (wartość korzyści przyjętych zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego) oraz drugi – na kwotę 420,00 zł (jak wyżej podniesiono – wartość korzyści przyjętych niezgodnie z art. 132 § 5 tego Kodeksu, które wykazane powinny zostać w innych niż 68 pozycjach sprawozdania). Komitet błędnie wykazał także „0,0” w pozycji 63 sprawozdania finansowego, podczas gdy powinien w niej wpisać 4120,00 zł (3700,00 zł + 420,00 zł). Również, jak już wyżej wskazano, nieprawidłowo wypełniona została pozycja 59 sprawozdania, w której wpisana powinna zostać kwota 3700,00 zł.

Oznacza to, 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 Samoobrona przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.**

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak