

UCHWAŁA NR 223/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 22 września 2025 r.

w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy 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. a i d ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365),

postanawia

odrzuć sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tego Komitetu, 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. 129 § 1, § 2 pkt 2 i art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, a także w związku z nieudzieleniem wyjaśnień na pytania Państwowej Komisji Wyborczej, co uniemożliwiając potwierdzenie zgodności gospodarki finansowej Komitetu z przepisami Kodeksu wyborczego uzasadnia domniemanie naruszenia przepisów tego aktu prawnego.

Uzasadnienie

Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy przedłożył sprawozdanie finansowe Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 7 lipca 2024 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego.

Sprawozdanie zostało 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).

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, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, co następuje.

Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy wykazał w sprawozdaniu finansowym, że w okresie sprawozdawczym pozyskał przychody w wysokości 1 284 897,68 zł. Wysokość wpłat nie przekraczała limitów, o których jest mowa w art. 134 § 2 i 3 tego Kodeksu. Środki te gromadzone były na rachunku bankowym Komitetu o nr 33 1020 1026 0000 1902 0641 9065 prowadzonym w PKO Banku Polskim S.A. Do umowy rachunku bankowego wprowadzono zastrzeżenia, o których mowa w art. 134 § 6 tego aktu prawnego.

Z analizy historii rachunku bankowego wynika jednak, że 150,00 zł spośród wskazanych wyżej środków Komitet pozyskał na swój rachunek bankowy w dniach 8 i 12 kwietnia 2024 r., a zatem po dniu wyborów, które odbyły się 7 kwietnia 2024 r. Kandydaci Komitetu nie uczestniczyli bowiem w ponownym głosowaniu na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, które w tych wyborach odbyło się 21 kwietnia 2024 r. Oznacza to, że Komitet środki te pozyskał z naruszeniem art. 129 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego, który zabrania komitetom pozyskiwania środków po dniu wyborów. Z dokumentacji finansowej Komitetu oraz ze sprawozdania biegłego rewidenta wynika bowiem w sposób jednoznaczny, że wpłaty te zostały wysłane z rachunku nadawcy przelewu we wskazanych wyżej dniach, a zatem niewątpliwie po dniu wyborów.

Ponadto Komitet na rachunek bankowy przyjął wpłaty od osób fizycznych, co do których brak jest informacji dotyczących miejsca ich stałego zamieszkania. Nie wynika ono ani z dokumentów bankowych Komitetu, ani z oświadczeń tych osób. Nie wynika także z oświadczeń Komitetu, albowiem ten nie udzielił żadnych wyjaśnień na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej. Łączna suma wpłat na

rachunek bankowy od tych osób wyniosła 4137,81 zł. Przyjęcie przez komitet wyborczy wyborców środków finansowych pochodzących z nieuprawnionego źródła stanowi naruszenie art. 132 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego.

Jednocześnie, jak wynika z jego historii rachunku bankowego, Komitet przyjął także środki finansowe w kwocie łącznej 5341,62 zł wpłacone za pośrednictwem serwisu internetowego pośredniczącego w płatnościach, przez osoby fizyczne, których pełne dane adresowe nie zostały wskazane. Komitet danych tych nie uzupełnił, nie przesłał wyjaśnień czy dokumentów potwierdzających, że osoby te spełniają ustawowe kryteria określone dla darczyńców komitetów wyborczych wyborców. Oznacza to, że Komitet także w tym przypadku naruszył art. 132 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego.

Poza tym, Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Komitetu o wyjaśnienie i udokumentowanie, że wpłata w wysokości 50,00 zł, z dnia 30 marca 2024 r., dokonana przez osobę o obco brzmiących imieniu i nazwisku, pochodzi od obywatela polskiego mającego stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Nieudzielenie odpowiedzi w tej sprawie, skutkuje uznaniem, że również te środki zostały pozyskane przez Komitet z naruszeniem art. 132 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego.

Komitet wskazane wyżej środki, pozyskane zarówno z naruszeniem art. 129 § 2 pkt 2, jak i z art. 132 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego, wydatkował na swoją działalność, co oznacza ponad wszelką wątpliwość, że środki te przyjął. Wydatkowanie bowiem chociażby części spośród środków pozyskanych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o partiach politycznych oznacza, że środki te – zatem pozyskane w sposób nielegalny – zostały przyjęte. Powyższe potwierdza, że pozyskane wbrew prawu środki finansowe nie tylko wpłynęły na rachunek Komitetu, ale także zostały przez Komitet przyjęte. Jak potwierdził Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, już samo rozpoczęcie wydatkowania przekazanych na rachunek Komitetu środków stanowi przyjęcie środków pozyskanych wbrew normom prawa. Komitet nie odmówił ich użycia, nie zwrócił przekazanych jej środków w terminie 30 dni darczyńcom, co oznaczałoby ich nieprzyjęcie. Wydatkując je potwierdził, że doszło w tym przypadku do przyjęcia środków pozyskanych niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego (por. postanowienie SN z dnia 22 września 2016 r., III SW

8/16). Wydatkowanie środków potwierdza, że zostały one uprzednio danemu podmiotowi przekazane oraz to, że zostały przez ten podmiot przyjęte (zob. także postanowienia SN z 18 maja 2005 r., III SW 4/05, z 25 czerwca 2005 r., III SW 5/05). Komitet zaakceptował powyżej wykazane środki wpłacone na jego rachunek bankowy i nie podjął żadnych działań celem ich zwrotu w ustawowym terminie (por. postanowienia SN z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02 oraz z dnia 18 maja 2005 r., III SW 5/05).

Z powyższego wynika, że Komitet z naruszeniem art. art. 129 § 2 pkt 2 i art. 132 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego, przyjął środki finansowe w łącznej kwocie 9679,43 zł.

Poza przywołanymi wyżej wpłatami dokonany z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego, Komitet przyjął środki finansowe wpłacone na jego rachunek bankowy gotówką, tj. z naruszeniem art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego, w łącznej kwocie 1580,00 zł. Spośród tych środków środki w kwocie 340,00 zł Komitet przekazał na wyodrębniony rachunek bankowy przeznaczony dla gromadzenia środków, które zostały wpłacone na jego rzecz z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego. Środków tych Komitet nie wydatkował i są one w dyspozycji Komitetu do przekazania ich na rzecz Skarbu Państwa. Pozostała część tych środków – 1240,00 zł – została przyjęta przez Komitet na jego bieżący rachunek bankowy i wydatkowana. Środki te nie zostały zatem przekazane przez Komitet na wskazany wyżej – odrębny – rachunek bankowy utworzony dla gromadzenia środków pozyskanych z naruszeniem prawa.

Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy wykazał w pozycji 23 sprawozdania wydatki lub koszty w łącznej kwocie 1 291 807,85 zł.

Jako koszty administracyjne wskazał 4166,68 zł, które w całości zostały przeznaczone na usługi teleinformatyczne.

Jako koszty usług obcych Komitet wykazał kwotę 1 273 481,23 zł. Koszty te zostały według sprawozdania Komitetu poniesione na:

- przygotowanie i zamieszczenie ogłoszeń oraz artykułów sponsorowanych w dziennikach i czasopismach: 50 282,88 zł;

- przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) radiowych ogłoszeń, spotów, audycji itp.: 11 088,55 zł;
- emisję radiowych ogłoszeń, spotów, audycji itp.: 10 815,19 zł;
- przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) telewizyjnych ogłoszeń, filmów, spotów, audycji itp.: 2379,00 zł;
- emisję telewizyjnych ogłoszeń, filmów, spotów, audycji itp.: 21 227,80 zł;
- przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) plakatów, ulotek, billboardów itp.: 634 893,80 zł;
- usługę dystrybucji i ekspozycji plakatów, ulotek, billboardów itp.: 132 954,89 zł;
- przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) ogłoszeń, filmów, spotów, audycji itp., publikowanych w Internecie: 21 241,65 zł;
- publikację w Internecie ogłoszeń, filmów, spotów, audycji itp.: 160 418,42 zł;
- przygotowanie i wykonanie (w tym prace koncepcyjne i projektowe) innych materiałów wykorzystywanych w agitacji wyborczej (plakietki, koszulki, smycze, chorągiewki, czapeczki, długopisy itp.): 43 595,77 zł;
- usługę dystrybucji innych materiałów wykorzystywanych w agitacji wyborczej (plakietki, koszulki, smycze, chorągiewki, czapeczki, długopisy itp.): 400,00 zł,
- spotkania wyborcze: 161 737,96 zł, w tym:
 - wynajęcie sal, innych pomieszczeń lub powierzchni: 90 758,46 zł,
 - wynajęcie, zakup, transport, montaż, obsługa sprzętu, w tym urządzeń telekomunikacyjnych i audiowizualnych: 70 979,50 zł;
- wynajęcie, zakup, transport, montaż, obsługa sprzętu, w tym urządzeń telekomunikacyjnych i audiowizualnych na cele inne niż spotkania wyborcze: 12 006,17 zł;
- noclegi: 3979,00 zł;
- pozostałe koszty poniesione na usługi obce: 6280,15 zł;
- wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne (w tym z tytułu umowy o dzieło lub zlecenie), nieuwjęte w pozycjach 24 i 31 sprawozdania: 9138,96 zł;
- pozostałe wydatki lub koszty: 5020,98 zł.

Z analizy już tylko tych kwot wykazanych w sprawozdaniu finansowym wynikają jednak rozbieżności na kwotę 180,00 zł. Jak wskazał biegły rewident w

swoim sprawozdaniu na temat sprawozdania finansowego Komitetu: „W przypadku wydatków Komitetu Wyborczego nie jesteśmy w stanie odnieść się do prawidłowości zastosowanego przez Komitet Wyborczy sposobu klasyfikacji części wydatków z uwagi na:

- brak doprecyzowujących opisów poniesionych wydatków, co uniemożliwiło jednoznaczne wypowiedzenie się co do charakteru i rodzaju części wydatków,

- brak szczegółowych informacji podanych na dokumentach źródłowych dotyczących podziału kwoty na dokumencie źródłowym na poszczególne rodzaje wydatków, pomimo że opis usługi/towaru wskazuje na różne rodzaje poniesionych wydatków, przy jednoczesnym braku opisu/specyfikacji dokonanej przez Komitet Wyborczy,

- przyporządkowanie wydatków z jednego dokumentu źródłowego do jednego rodzaju wydatków, pomimo że specyfikacja na dokumencie wskazuje na różne rodzaje wydatków mające miejsce w części przypadków przyporządkowanie wydatków od konkretnego kontrahenta do jednego rodzaju wydatków, pomimo że na różnych dokumentach widnieją różne rodzaje wydatków.

Zwracamy uwagę, iż poza brakiem opisu dokumentów źródłowych mogących mieć wpływ na ocenę charakteru i rodzaju poniesionych wydatków dokumenty te nie posiadają śladu rewizyjnego akceptacji dokumentów przez osobę odpowiadającą za gospodarkę finansową komitetu wyborczego.

Komitet Wyborczy po przedłożeniu podpisanego przez Pełnomocnika finansowego w dniu 18 czerwca 2024 r. sprawozdania finansowego dokonał korekty zapisów w następujących pozycjach skorygowanego sprawozdania finansowego: 23, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64 i 67.”

Z dokumentów finansowych dołączonych do sprawozdania finansowego Komitetu wynika, że jego wydatki 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 w sprawozdaniu zobowiązania niespłacone na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, inne niż z tytułu kredytu, w wysokości 6910,45 zł.

W związku z nieudzieleniem przez Pełnomocnika Finansowego Komitetu odpowiedzi na kierowane do niego pytania Państwowej Komisji Wyborczej, nie

sposób jest ustalić, czy wszystkie zobowiązania Komitetu ujęte w wykazie zostały uregulowane na dzień złożenia sprawozdania finansowego. Co więcej, do sprawozdania nie zostały dołączone jakikolwiek dokumenty potwierdzające uregulowanie tych zobowiązań.

Komitet w sprawozdaniu finansowym nie wykazał jakichkolwiek kosztów związanych z najmem lokalu na jego siedzibę. Siedziba Komitetu mieściła się w lokalu Partii Konfederacja Wolność i Niepodległość widniejącym jako jej siedziba w ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Komitet z lokalu tego nie mógł korzystać w ramach jego użyczenia przez Partię, albowiem komitet wyborczy wyborców – zgodnie z art. 133 § 2 Kodeksu wyborczego – może nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej wyłącznie z lokalu osoby wchodzącej w skład komitetu wyborczego, jak również z jej sprzętu biurowego, ale nie z lokalu partii. Oznacza to, że Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy przyjął niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym inne niż przewidziane przepisami art. 133 § 2 oraz art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że 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. Zatem korzystanie przez komitet wyborczy wyborców z lokalu partii, jak również z jej sprzętu biurowego, a także z materiałów eksploatacyjnych oraz energii, finansowanych przez tę partię, stanowi naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitetem 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 ten podmiot mediów i materiałów eksploatacyjnych do sprzętu biurowego. W związku z brakiem odpowiedzi udzielonych przez Komitet na pytania Państwowej Komisji Wyborczej także w tej kwestii, wartość tych niedozwolonych korzyści majątkowych oszacowana została – w sposób niezwykle ostrożny – na nie mniej niż 2000,00 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, 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).

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.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje także, iż wartość niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przyjętych przez Komitet (2000,00 zł) powinna zostać wykazana w pozycji 22 sprawozdania, ujęta w jego pozycji 16, a także doliczona do wydatków Komitetu. 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).

Poza tym, jak wynika z analizy dokumentów dołączonych do sprawozdania finansowego, Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy opłacił faktury wystawione na rzecz Komitetu Wyborczego Konfederacja Wolność i Niepodległość, biorącego udział w tym czasie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, głosowanie w których miało miejsce w dniu 9 czerwca 2024 r. Były to następujące dokumenty finansowe:

- faktura numer 529/03/2024, wystawiona przez Advert Studio sp. z o.o. na kwotę 674,04 zł;
- faktura Pro forma numer FPF/104/03/2024, wystawiona przez Cityboard Media sp. z o.o. na kwotę 5535,00 zł;

Łączna wartość na jaką opiewały faktury Komitetu Wyborczego Konfederacja Wolność i Niepodległość opłacone przez Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy wniosła więc 6209,04 zł.

Również w tej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza skierowała pytania do Komitetu. I w tym przypadku nie otrzymała żadnej odpowiedzi. Nie budzi jednak żadnych wątpliwości to, że powyższe wydatki poniesione zostały niezgodnie z art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego. Oznacza to, że Komitet poniósł niecelowe wydatki, niezwiązane z jego udziałem w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego z 2024 r. Ustalenia te potwierdza dokumentacja dołączona do sprawozdania finansowego Komitetu. Pozyskiwanie i wydatkowanie przez Komitet środków na cele niezwiązane z wyborami, w których Komitet ten brał udział, co w tym przypadku miało niewątpliwie miejsce, stanowi naruszenie art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami, tzn. na cele związane z jego udziałem w wyborach.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje również, że w pozycji 68 sprawozdania finansowego (Pozostałe tytuły, niewymienione 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) Komitet wykazał „0,00”, co oznaczałoby, że Komitet nie przyjmował żadnych tego typu korzyści, w tym zgodnych z art. 132 § 5 i art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego. Jednak po analizie dokumentów załączonych do sprawozdania Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że Komitet przyjął – poza wskazanymi wyżej tego typu korzyściami w postaci lokalu wraz mediami, wycenionych na 2000,00 zł – nieodpłatne świadczenia również w postaci roznoszenia ulotek, czy też udostępnienia powierzchni pod ekspozycję materiałów wyborczych przez osoby fizyczne, tj. korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym zgodne z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. W dokumentacji przedłożonej przez Komitet znajdują się oświadczenia osób świadczących te korzyści na rzecz Komitetu na łączną kwotę 500,00 zł. Natomiast, jak wynika ze sprawozdania biegłego rewidenta, zostały mu przez Komitet przedłożone dokumenty opisane jako „nieodpłatne świadczenia” opiewające na łączną kwotę 1450,00 zł. Rozbieżności w tym zakresie potwierdza chociażby to, że do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło pisemne zgłoszenie o wykorzystywaniu przez Komitet ogrodzenia nieruchomości do ekspozycji banerów Komitetu, bez zgody jego właścicieli na wykorzystanie tej powierzchni.

Faktyczna wartość korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przyjętych przez Komitet zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego powinna zostać wykazana w pozycji 68 sprawozdania, a szczegółowe informacje na ich temat w załączniku do tej pozycji sprawozdania. Również w tym przypadku Komitet naruszył ustawowy obowiązek sprawozdawczy określony w art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, składając sprawozdanie nieodpowiadające stanowi faktycznemu.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza powzięła informację o prowadzeniu przez Komitet wspólnej kampanii wyborczej z innymi Komitetami, o promowaniu kandydatów Komitetu wraz z kandydatami innych komitetów wyborczych. Także w tej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza skierowała pytania do Komitetu oraz zwróciła się o szczegółowe wyjaśnienia. Komitet nie udzielił na nie żadnych odpowiedzi. Z uzyskanych przez Państwową Komisję Wyborczą informacji wynika natomiast, że w dniu 24 lutego 2024 r., w Hotelu Ibis w Siedlcach, odbyło się spotkanie z wyborcami zorganizowane przez Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy, podczas którego zaprezentowano kandydaturę Krzysztofa Mulawy na Prezydenta Miasta Siedlce, który był kandydatem innego komitetu wyborczego biorącego udział w tych wyborach, tj. Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja PJJ Bezpartyjni K. Mulawy. Ponadto z dokumentów będących w posiadaniu Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że materiał wyborczy kandydata Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy do Sejmiku Województwa Podlaskiego – Edwarda Rutkowskiego, oprócz agitowania na rzecz tego kandydata Komitetu, zachęcał również do głosowania w wyborach do rady miasta i gminy Stawiski na kandydatów innych komitetów, w tym m.in. na: Katarzynę Papież, będącą kandydatką Komitetu Wyborczego Stowarzyszenie „Bezpartyjni Samorządowcy”; na Elżbietę Wysocką – kandydatkę Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Trzecia Droga PSL – PL2050 Szymona Hołowni; czy też na Mirosławę Bagińską – kandydatkę Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość.

Należy nadmienić również, że na oficjalnej stronie internetowej Partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość ukazał się artykuł dotyczący

rozpoczęcia kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi w 2024 r. przez Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy wraz z nagraniem z tego rozpoczęcia, pomimo tego, że Komitet ten nie został utworzony przez partię polityczną, a przez wyborców. Także w tych wszystkich – wyżej wymienionych – sprawach Państwowa Komisja Wyborcza skierowała pytania do Komitetu. Komitet nie udzielił – co należy wyraźnie podkreślić – żadnej odpowiedzi na kierowane do niego pytania przez Państwową Komisję Wyborczą.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że udostępnienie czasu na spotkaniu z wyborcami do prezentacji kandydata z innego komitetu, jak również promowanie na swoich ulotkach kandydatów innych komitetów, stanowi wydatkowanie środków Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy na cele niezwiązane z wyborami. Państwowa Komisja Wyborcza, opierając się na danych wynikających z dokumentów finansowych Komitetu oszacowała, że wydatki Komitetu na promocję kandydatów innych komitetów wyborczych, a zatem na cele niezwiązane z jego udziałem w wyborach, tj. niezgodne z art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego, wyniosły:

- udostępnienie przez Komitet czasu kandydatowi innego komitetu wyborczego podczas spotkania organizowanego przez Komitet: 500,00 zł;
- promocja innych kandydatów na ulotce kandydata Komitetu: wartość nie mniejsza niż 30% kosztów druku i dystrybucji tej ulotki (całość kosztów 2544,50 zł), tj. 763,35 zł.

Promowanie Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy na stronach partii politycznej, nie mieści się w katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym ujętych zarówno w art. 133, jak i w art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. Oznacza to, że Komitet nie mógł przyjąć tego typu korzyści, a ich wartość powinna zostać ustalona i wykazana w pozycjach 22 sprawozdania finansowego Komitetu, doliczona do pozycji 16 tego sprawozdania oraz wykazana w kosztach Komitetu. Wartość korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym przyjętej przez Komitet w postaci artykułu na stronie internetowej Partii Konfederacja Wolność i Niepodległość wraz z nagraniem z rozpoczęcia kampanii wyborczej Komitetu oszacowana została – także w sposób niezwykle ostrożny – na kwotę nie mniejszą niż 500,00 zł.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że w celu zachowania szczególnej staranności i rzetelności prowadzonego badania, poza dogłębną i precyzyjną analizą sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy oraz dołączonej do niej dokumentacji finansowej, na podstawie art. 144 § 3 Kodeks wyborczy, zwracała się do Komitetu z szeregiem pytań i prośbami o wyjaśnienia w kwestiach dotyczących jego finansowania. Pełnomocnik Finansowy Komitetu nie udzielił żadnej odpowiedzi na przesłane do niego pytania.

Należy w tym miejscu odwołać się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, który stwierdził, że jeżeli komitet wyborczy nie uzyskał żadnych środków z niedozwolonych źródeł, to nic nie stało na przeszkodzie złożeniu stosownych wyjaśnień i dowodów w sprawie, wykazujących i potwierdzających legalność jego finansowania. Komitet nie udzielił żadnych odpowiedzi na zadawane mu pytania, jak i nie przedstawił żadnych dowodów w tych sprawach. Nie udzielił też wyjaśnień w celu udowodnienia, że nie przyjmował w sposób sprzeczny z prawem zarówno środków finansowych, jak i wartości niepieniężnych oraz nie wydatkował nielegalnie środków finansowych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2008 r., III SW 7/08). A jak stwierdził Sąd Najwyższy, nawet udzielenie wyjaśnień czy odpowiedzi, ale w sposób niepozwalający na stwierdzenie, że gospodarka finansowa komitetu prowadzona była zgodnie z prawem, uprawnia do przyjęcia domniemania, że Komitet to prawo naruszył, szczególnie, jeśli wskazują na to inne dokumenty załączone do sprawozdania. Przyjęcie takiego domniemania jest zatem tym bardziej zasadne, w sytuacji, w której Komitet w ogóle nie udzielił odpowiedzi czy wyjaśnień na pytania do niego kierowane przez Państwową Komisję Wyborczą, co miało miejsce w przypadku Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy. W innym postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził wręcz, 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).

Podsumowując, Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy przyjął z naruszeniem art. 129 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego środki finansowe w kwocie

150,00 zł, z naruszeniem art. 132 § 3 pkt 2 tej ustawy środki w wysokości 9529,43 zł oraz z naruszeniem jej art. 132 § 5 środki w wysokości nie mniejszej niż łącznie 2500,00 zł (2000,00 zł + 500,00 zł). Niezgodnie z art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego Komitet wydatkował natomiast środki finansowe w łącznej kwocie 7472,39 zł (6209,04 zł + 763,35 zł + 500,00 zł).

Oznacza to, że łączna wartość środków finansowych przyjętych i wydatkowanych przez Komitet z naruszeniem wskazanych wyżej art. 129 oraz art. 132 § 3 i 5 Kodeksu wyborczego wyniosła nie mniej niż 19 651,82 zł i przekroczyła 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu. Powoduje to, że zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. a i d w związku z art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, sprawozdanie finansowe Komitetu podlega odrzuceniu.

Regulacje Kodeksu wyborczego określające przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu wyborczego są jednoznaczne i w przypadku naruszenia przez Komitet przywołanych wyżej art. 129 § 1, art. 129 § 2 pkt 2, art. 132 § 3, art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, decyzję Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu uzależniają wyłącznie od stosunku środków pozyskanych lub wydatkowanych przez komitet niezgodnie z prawem do ogólnej kwoty przychodów tego komitetu. Jeżeli wysokość 1% ogólnej kwoty przychodów została przekroczona, Państwowa Komisja Wyborcza nie ma żadnego marginesu na ocenę tego, czy naruszenie to nastąpiło z winy osoby dokonującej operacji finansowych, a także czy osoba odpowiedzialna za te operacje działała pod wpływem błędu, zmęczenia czy stresu. Przepisy Kodeksu wyborczego w tej kwestii nie mają charakteru zaleceń, lecz bezwzględnie obowiązują.

Nie pozostawia zatem wątpliwości to, że Państwowa Komisja Wyborcza już tylko na podstawie tych naruszeń prawa zobowiązana jest odrzucić sprawozdanie finansowe Komitetu, albowiem środki pozyskane lub wydatkowane przez Komitet z ich naruszeniem znacznie przekroczyły łącznie 1% przychodów Komitetu. Nie mają przy tym znaczenia okoliczności, w jakich środki te zostały pozyskane lub wydatkowane nielegalnie przez Komitet. Przepis ten – poza proporcją środków pozyskanych z naruszeniem prawa do łącznych przychodów komitetu – nie pozostawia żadnego pola do uznaniowości w stosunku do błędów popełnionych w sprawozdaniu finansowym komitetu. Zatem podjęcie przez Państwową Komisję

Wyborczą innego rozstrzygnięcia w tej sprawie niż wynikające jednoznacznie i bezwarunkowo z przywołanych regulacji Kodeksu wyborczego narażałoby ją na zarzut działania niezgodnego z prawem. 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. Warto mieć także na uwadze to, co Państwowa Komisja Wyborcza podniosła wyżej, a mianowicie, że podstawą odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu jest także brak odpowiedzi i wyjaśnień udzielonych przez Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy. Państwowa Komisja Wyborcza przyjmuje – jej zdaniem jak najbardziej uzasadnione i racjonalne domniemanie – że Komitet nie udzielił odpowiedzi albowiem z jego dokumentacji finansowej jednoznacznie wynikało, że naruszył przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie uzasadniającym odrzucenie jego sprawozdania finansowego.

Państwowa Komisja Wyborcza, odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego stwierdziła, że jeżeli Komitet nie uzyskał żadnych środków z niedozwolonych źródeł i nie wydatkował nielegalnie środków finansowych, to nic nie stało na przeszkodzie złożeniu stosownych wyjaśnień i dowodów wykazujących i potwierdzających legalność jego finansowania. Komitet nie udzielił takich odpowiedzi na zadawane mu pytania, jak i nie przedstawił niezbędnych dowodów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2008 r., III SW 7/08). Nieudzielenie wyjaśnień na pytania kierowane do Komitetu przez Państwową Komisję Wyborczą, ale także ich udzielenie, ale w sposób niepozwalający na stwierdzenie, że jego gospodarka finansowa prowadzona była zgodnie z prawem, uprawnia przyjęcie domniemania, że Komitet to prawo naruszył, szczególnie, jeśli wskazują na to inne dokumenty załączone do sprawozdania.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje to, na co zwróciła już wcześniej uwagę, a mianowicie, że Komitet przyjął środki finansowe w kwocie łącznej 1580,00 zł, wpłacone na jego rachunek bankowy naruszeniem art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego. Naruszenie to nie skutkuje co prawda, zgodnie z art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu, natomiast

stosownie do art. 149 § 1 Kodeksu wyborczego, wszystkie korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów tego Kodeksu podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. Na podstawie art. 149 § 4 Kodeksu wyborczego, Komitetowi Wyborczemu Wyborców Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy przysługuje prawo dobrowolnego wpłacenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla siedziby Komitetu, równowartości korzyści przyjętych z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego. Potwierdzenie wpłacenia równowartości tych korzyści, tj. środków w kwocie 13 759,43 zł, Komitet zobowiązany jest przedstawić Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku niedokonania dobrowolnej ich wpłaty, wszczęte zostanie postępowanie określone w art. 149 § 6 Kodeksu wyborczego.

Dodatkowo, w związku z tym, że środki finansowe Komitetu w wysokości 7472,39 zł, nie zostały wydatkowane na cele kampanii wyborczej, a przeznaczone na nielegalne wydatki – niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego – ich równowartość stanowi nadwyżkę pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami, którą – zgodnie z art. 138 § 3 Kodeksu wyborczego – Komitet zobowiązany jest przekazać na rzecz organizacji pożytku publicznego w terminie określonym w art. 138 § 5 tego Kodeksu. O przekazaniu nadwyżki pełnomocnik finansowy informuje Państwową Komisję Wyborczą.

Powyższe analizy oznaczają również ponad wszelką wątpliwość – na co zwrócono już wcześniej uwagę – że sprawozdanie finansowe 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. To uchybienie, zgodnie z art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, nie stanowi jednak przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu.

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. Również to uchybienie nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego.

Mając na uwadze skalę naruszeń popełnionych przez Komitet, brak odpowiedzi jego Pełnomocnika Finansowego na pytania Państwowej Komisji Wyborczej, podanie w sprawozdaniu finansowym danych niezgodnych ze stanem faktycznym oraz niedołączenie do sprawozdania wszystkich wymaganych załączników, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Komitet naruszył również art. 125 Kodeksu wyborczego, stanowiący, że finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Co ważne, przepis ten związany jest nierozdzielnie z konstytucyjną zasadą jawności finansowania partii politycznych, określoną w art. 11 ust. 2 ustawy zasadniczej. Co prawda jego naruszenie nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, ale niewątpliwie celem zasady jawności finansowania partii politycznych, wyrażonej w przywołanym art. 11 ust. 2 Konstytucji RP i korespondującej z regulacjami ustawy Kodeks Wyborczy – zasady jawności finansowania komitetów wyborczych, jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez komitety operacji finansowych. Zasada jawności finansowania komitetów wyborczych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu ich finansowania przez państwo oraz wszelkie inne podmioty, z drugiej strony sprzeciwia się podejmowaniu przez komitety wyborcze takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co mogłoby stanowić pole do nadużyć.

Państwowa Komisja Wyborcza, właśnie w kontekście jawności finansowania kampanii wyborczych zaznacza, że brak udzielenia przez Komitet odpowiedzi jasno wskazuje także na to, że Komitet nie prowadził bieżącej kontroli swojej gospodarki finansowej, nie weryfikował jej i nie jest w stanie potwierdzić zgodności z prawem przyjętych i wydatkowanych środków. Odpowiednio prowadzona i ujawniona dokumentacja, głównie finansowo – księgową, oraz sporządzone na jej podstawie sprawozdanie finansowe są jednymi z najistotniejszych przejawów jawności

finansowania kampanii wyborczej będącej elementem prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego (por. postanowienie SN z 4 sierpnia 2006 r., III SW 11/06). Co ważne, jawność ta nie powinna ograniczać się wyłącznie do przedkładania sprawozdań finansowych do badania właściwym do tego organom, ale powinna umożliwiać zapoznanie się z gospodarką finansową prowadzoną przez Komitet każdemu zainteresowanemu (np. wyrok NSA z 8 marca 2013 r., I OSK 513/13; oraz z 18 grudnia 2014 r., I OSK 687/14; a także 11 wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 590/16). Od komitetów wyborczych ubiegających się o zdobycie władzy w państwie, a przez to wpływu na kształtowanie jego prawa, należy oczekiwać szczególnie wysokiej staranności w przestrzeganiu prawa obowiązującego, w tym w bieżącym prowadzeniu i w efekcie w przygotowywaniu dokumentacji finansowej. To na komitecie wyborczym ciąży także obowiązek udzielania wyjaśnień mających na celu potwierdzenie zgodności z prawem jego gospodarki finansowej (por. postanowienie SN z dnia 1 kwietnia 2025 r., I NSW 58/24).

Po ustaleniu powyższego na podstawie sprawozdania finansowego Komitetu, załączonych do niego dokumentów oraz sprawozdania biegłego rewidenta Państwowa Komisja Wyborcza, postanowiła jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak