

UCHWAŁA NR 175/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 5 maja 2025 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Suwerenna Polska o źródłach pozyskania
środków finansowych w 2023 r.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215)

postanawia

odrzuć sprawozdanie partii politycznej Suwerenna Polska o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2023 r., **z powodu** naruszenia art. 25 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych.

Uzasadnienie

Partia polityczna Suwerenna Polska (EwP 456) przedłożyła Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2023 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Sprawozdanie zostało sporządzone według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. poz. 2076), jednakże niezgodnie ze stanem faktycznym. Partia wypełniła dane Pełnomocnika Finansowego pomimo, iż nie posiadała Funduszu Wyborczego w badanym okresie sprawozdawczym. Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

Wskazane wyżej uchybienie, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach

politycznych, nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie przedłożonych dokumentów oraz wyjaśnień Partii stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) partia polityczna Suwerenna Polska wykazała, iż w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody w łącznej kwocie 122 710,00 zł. W okresie sprawozdawczym Partia posiadała bieżący rachunek bankowy o numerze 45 2490 0005 0000 4530 0007 2604 oraz rachunek VAT o numerze 88 2490 0005 0000 4612 0007 9447, prowadzone w Alior Bank Polski S.A.

Na swoim rachunku bankowym Partia zgromadziła środki w wysokości 122 710,00 zł, które w całości pochodziły ze środków pochodzących z wpłat od osób fizycznych, w tym:

- składki członkowskie w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku wysokości najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników w wysokości 3538,00 zł,
- darowizny (pieniężne) w wysokości 119 172,00 zł.

Wpłaty dokonane na rachunek bankowy Partii przez osoby fizyczne pochodzą, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych od obywateli polskich, mających stałe miejsce zamieszkania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, mieszczą się w dopuszczalnym limicie wpłat od jednej osoby, określonym w art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, a ich forma jest zgodna z określoną w art. 25 ust. 5 ustawy.

W sprawozdaniu Partia wykazała, że w 2023 r. nie pozyskała innych środków pieniężnych, jak również nie były przekazane na jej rzecz inne wartości niepieniężne.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Partii z prośbą o wyjaśnienia dotyczące promowania Partii Suwerenna Polska na Konwencji organizowanej przez inną partię polityczną – Solidarna Polska (EwP 319) w dniu 3 maja 2023 r. (<https://www.youtube.com/watch?v=xPctoWFRK50&t=220s>), w zakresie ponoszenia kosztów organizacji tej Konwencji.

W odpowiedzi Prezes Partii wyjaśnił iż, wydarzenie nie było organizowane przez partię polityczną Suwerenna Polska oraz że nie udzielała ona odpłatnie licencji na wykorzystanie jej symbolu graficznego, „bowiem nie było zarejestrowanej Partii Suwerenna Polska”.

Wniosek o wpisanie partii politycznej Suwerenna Polska do ewidencji partii politycznych został złożony do Sądu Okręgowego w Warszawie dnia 26 kwietnia 2023 r. Krótkotrwały okres od chwili powstania partii (np. na zjeździe założycielskim) do chwili jej wpisania do ewidencji partii politycznych i uzyskania przez nią w ten sposób osobowości prawnej jest okresem, w którym zdolność sądową i procesową takiego podmiotu wywodzić można z przepisów ustawy o partiach politycznych, tym samym należy uznać, że w dniu organizacji Konferencji dnia 3 maja 2023 r., Partia Suwerenna Polska już istniała.

Oznacza to, że Partia Suwerenna Polska skorzystała z usług reklamy, które były świadczone przez inną partię polityczną – Solidarna Polska, co jest niezgodne z prawem. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, środki finansowe mogą być przekazywane partii politycznej jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem przepisów art. 24 ust. 4 i 7, art. 28 ust. 1 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej. Stosownie zaś do art. 25 ust. 4a ustawy, przepisy ust. 1 i 4 stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych. O „przyjęciu wartości niepieniężnych”, w rozumieniu art. 25 ust. 4a w związku z art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych, nie decyduje wyłącznie wyraźne oświadczenie woli osób reprezentujących partię. Zasadnicze znaczenie ma to, czy całokształt zdarzeń i okoliczności prowadzi do uznania, że partia polityczna miała wiedzę i godziła się (nawet w sposób dorozumiany) na korzystanie z tych dóbr (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2017 r., III SW 18/16). Zważywszy na fakt, iż Prezesem obu partii jest ta sama osoba, nie można uznać iż partia Suwerenna Polska nie miała wiedzy oraz się nie godziła na korzystanie z jej symbolu graficznego i na promocję Suwerennej Polski finansowaną przez Solidarną Polskę. Tym samym Partia naruszyła art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Partia przyjęła od innej partii korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym. W związku z powyższym, na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 7 ustawy o partiach politycznych, sprawozdanie partii politycznej Suwerenna Polska nie może zostać przyjęte i należy je odrzucić. Przyjęcie przez partię polityczną wartości niepieniężnych z niedozwolonego źródła stanowi

bowiem naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. To stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej potwierdził już w 2004 r. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 września, III SW 38/04 (por. także postanowienie SN z dnia 22 września 2006 r., III SW 23/06, postanowienie z dnia 14 października 2008 r., III SW 10/08 i postanowienia z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02, III SW 4/02, III SW 5/02).

Kontrola sprawowana przez Państwową Komisję Wyborczą jest kontrolą *post factum*, tj. prowadzona jest po zakończeniu okresu obrachunkowego, w trakcie którego partia zobowiązana jest na bieżąco weryfikować zgodność z prawem pozyskanych przez siebie środków finansowych. Jest ona do tego zobowiązana chociażby przez regulację art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, stanowiącą, że to partia polityczna składa Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie finansowe, ale także przez rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, określające wzór sprawozdania finansowego partii, w którym to sprawozdaniu partia zobowiązana jest wykazać wszystkie pozyskane środki finansowe, zarówno te pochodzące z legalnych, jak i z nielegalnych źródeł. Odpowiednio prowadzona i ujawniona dokumentacja, głównie finansowo-księgowa, oraz sporządzone na jej podstawie sprawozdanie finansowe są jednymi z najistotniejszych przejawów jawności finansowania partii politycznych, będącej elementem prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 sierpnia 2006 r., III SW 11/06), znajdującej swoje umocowanie w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Co ważne, jawność ta 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 partie każdemu zainteresowanemu (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 marca 2013 r., 11 I OSK 513/13; oraz z 18 grudnia 2014 r., I OSK 687/14; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 590/16). Z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych, która znajduje swoje częściowe powtórzenie w art. 23a ustawy o partiach politycznych, wynika zatem zakaz utajniania finansów partyjnych oraz odpowiadający

mu nakaz ujawniania informacji finansowych o działalności partii (zob. Mirosław Granat (red.), Ustawa o partiach politycznych. Komentarz, Warszawa 2020).

W przypadku sprawozdania finansowego partii politycznej Suwerenna Polska za 2023 r., nie sposób jest mówić o przestrzeganiu i zrealizowaniu powyższych zasad. Złożone sprawozdanie nie pozwala bowiem m.in. na określenie jakie faktycznie były łączne przychody Partii w okresie sprawozdawczym, z jakich źródeł zostały one pozyskane, w jaki sposób gromadzone były przez Partię jej przychody.

Państwowa Komisja Wyborcza jeszcze raz podkreśla, że celem określonej w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady jawności finansowania partii politycznych, z którą korespondują regulacje ustawy o partiach politycznych, a także Kodeksu wyborczego, jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie operacji finansowych (postanowienia SN z 25 września 2009 r., III SW 47/09, oraz z 25 lutego 2015 r., III SW 1/15), a przez to przeciwdziałanie korupcji politycznej. Zasada ta traktowana jest 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 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Stanowi jednocześnie element jawności życia publicznego, która przybrała w polskim systemie prawnym formę tzw. publicznego, konstytucyjnego prawa podmiotowego, prawa człowieka, mającego swe źródło w niezbywalnej godności ludzkiej (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r., K 14/13, także W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002). Nie ulega zatem wątpliwości, że jawność finansowania polityki bezpośrednio przekłada się na realizację standardów demokratycznego państwa prawnego, w szczególności wolności i transparentności działań politycznych, a także posługiwania się przez partie polityczne wyłącznie demokratycznymi metodami wpływania na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. W konsekwencji wskazana zasada umożliwia walkę z korupcją polityczną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla wartości, na których wzniesione zostało i których ochronie służyć ma demokratyczne państwo prawa. Negując jawność finansowania polityki, czyli wyłączając „bezpiecznik” demokratycznego państwa prawnego, wyłącza się samo demokratyczne państwo prawne (postanowienie SN z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23).

Ponadto należy podkreślić, że partie polityczne stanowią jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego. Są podstawową instytucją publicznego życia politycznego (M. Granat, Glosa do postanowienia składu 7 sędziów SN z dnia 1 października 2003, III SW 152/03, Przegląd Sejmowy Nr 5/2004). Ze względu na ich szczególny charakter, zarówno na etapie walki o władzę, jak i – tym bardziej – w okresie jej sprawowania, nie mogą one być postrzegane jako zwykłe osoby prawne. Uznać należy, że są to organizacje o podstawowym znaczeniu dla tego państwa (zob. postanowienie SN z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23). Właśnie z tego względu regulacje prawne przyjęły wyraźnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie finansów i finansowania partii politycznych. W punkcie wyjścia jest reglamentacyjne ustalenie określonych uprawnień, form działalności czy finansowania partii, a nie jej liberalna swoboda jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego (postanowienie SN z 17 września 2004 r., III SW 38/04). Konsekwencją wyróżnionej roli partii politycznej w systemie prawnym są bowiem z jednej strony, zwłaszcza w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń, szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, z drugiej zaś ograniczenia (postanowienie SN z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23). Partia stawia sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej (art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych), co oznacza, że jej utworzenie jest doniosłym aktem publicznoprawnym, z którym wiąże się nie tylko chęć uczestniczenia partii w życiu publicznym, ale także obowiązek posiadania minimum wiedzy o obowiązujących w nim regulacjach prawnych i rygorystycznego ich przestrzegania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 września 2005 r., III SW 9/05).

Mając na uwadze przeprowadzoną wyżej analizę Państwowa Komisja Wyborcza zobligowana jest do odrzucenia tego sprawozdania. W przypadku naruszenia przepisów art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych, regulacje art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 7 tej ustawy nie pozostawiają żadnej swobody działania Państwowej Komisji Wyborczej. Narzucają konkretny tryb jej działania oraz sposób zakończenia postępowania. Podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą innego rozstrzygnięcia niż wynikające z przywołanych regulacji ustawy o partiach politycznych 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 ich działania. Celem zasady legalizmu jest bowiem przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz możliwość kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Należy także jeszcze raz zaznaczyć, że obowiązek prawny wykazania, poprzez przedstawienie rzetelnej dokumentacji finansowej, w tym odpowiednich dowodów i wyjaśnień potwierdzających, że wszystkie środki finansowe i wartości niepieniężne pozyskane zostały przez partię w sposób zgodny z obowiązującym prawem, spoczywa na tej partii (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., III SW 3/05). Zaakceptowanie sytuacji, w której partia przyjmuje wartości niepieniężne od różnych, także niedozwolonych podmiotów nie wykazując ich w sprawozdaniu finansowym ani w załącznikach do niego oznaczałoby, że w gruncie rzeczy może ona bez ograniczeń pozyskiwać środki od różnego rodzaju podmiotów, polegające na pokrywaniu przez te podmioty kosztów jej działalności. Prowadziłoby to do patologicznych sytuacji, w których partia mogłaby prowadzić działalność wymagającą nakładów finansowych bez potrzeby pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, albowiem wartości niepieniężne w postaci sfinansowania jej działalności byłyby przekazywane (finansowane) przez inne podmioty, także nieuprawnione do tego. Stanowiłoby to niewątpliwie ukryte, niedozwolone finansowanie partii, odbywające się poza systemem finansowania partii politycznych. Przeczyłoby to jednoznacznie regulacji art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 23 ustawy o partiach politycznych. Oznaczałoby jednocześnie zaakceptowanie możliwości transferowania do systemu finansowania partii politycznych środków znacznej wartości przez podmioty niemieszczące się w katalogu dozwolonych źródeł finansowania partii politycznych. Środki te pozostawałyby też poza kontrolą Państwowej Komisji Wyborczej. Kontrola finansowania polityki jest natomiast niezbędna dla zapewnienia realnego przestrzegania zasady pluralizmu politycznego. By możliwe było jej sprawowanie (na zasadach właściwych w demokratycznym państwie prawnym), ewentualnie wyciąganie

konsekwencji prawnych, finansowych (jeżeli takie ustanowiono), czy też politycznych, niezbędna jest możliwość jednoznacznego określenia przez kogo podejmowane były dane działania, kto za nie odpowiada, kto je finansował, skąd pochodziły środki finansowe na nie przeznaczone. Kontrola ta ma także na celu zagwarantowanie możliwie najpełniejszej realizacji zasady jawności finansowania – szeroko mówiąc – polityki (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).

Państwowa Komisja Wyborcza jeszcze raz podkreśla, że celem zasady jawności finansowania partii politycznych, z którą korespondują regulacje konstytucyjne, jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie i komitety operacji finansowych, a przez to przeciwdziałanie korupcji politycznej. Zasada ta traktowana jest jako fundament wolności i demokracji, a także jako niezbędny warunek realizacji postulatu państwa przejrzystego (por. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych studium porównawcze*, Olsztyn 2006, wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Stanowi jednocześnie element jawności życia publicznego, która przybrała w polskim systemie prawnym formę tzw. publicznego, konstytucyjnego prawa podmiotowego, prawa człowieka, mającego swe źródło w niezbywalnej godności ludzkiej (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r., K 14/13, także W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002). Nie ulega zatem wątpliwości, że jawność finansowania polityki bezpośrednio przekłada się na realizację standardów demokratycznego państwa prawnego. Negując jawność finansowania polityki, czyli wyłączając „bezpiecznik” demokratycznego państwa prawnego, wyłącza się samo demokratyczne państwo prawne (postanowienie SN z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23).

Uwzględniając powyższe oraz fakt, iż Partia Solidarna Polska w 2023 r. w rejestrze umów ujawniła umowę na „wynajem powierzchni” zawartą z Warszawskim Centrum Expo XXI, a w polu „wartość umowy” wpisała: „52.398 zł (usługi dodatkowe 49.200 zł + 22.758,94 zgodnie z art.5 umowy z EXPO XXI)”, należy uznać, że koszty Konwencji wynosiły 124 356,94 zł. Wobec wykorzystania Konwencji do promocji

partii politycznej Suwerenna Polska należy uznać, że połowa kosztów, tj. 62 178,47 zł, stanowi wartość świadczenia niepieniężnego przyjętego przez partię polityczną Suwerenna Polska od partii politycznej Solidarna Polska.

Wartość korzyści majątkowych przyjętych przez Partię z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów art. 24 ust. 1, 4 i 8 w związku z art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych obliguje Państwową Komisję Wyborczą, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 2 lit a tej ustawy, do odrzucenia sprawozdania Partii, albowiem przekracza ona 1% ogólnej kwoty jej przychodów. Należy wyraźnie podkreślić, że w tego typu sytuacjach regulacje prawne nie pozostawiają żadnej swobody działania Państwowej Komisji Wyborczej. Narzucają konkretny tryb jej działania oraz sposób zakończenia postępowania.

Stosownie do art. 39a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, korzyści majątkowe przyjęte przez Partię z naruszeniem przepisów tego aktu prawnego w kwocie 62 178,47 zł, podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Na podstawie art. 39a ust. 4 ustawy o partiach politycznych, Partii przysługuje prawo dobrowolnego wpłacenia, w terminie 60 dni od dnia doręczenia mu uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla siedziby partii, równowartości środków przyjętych z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego. Potwierdzenie wpłacenia równowartości tych środków partia zobowiązana jest przedstawić Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku niedokonania dobrowolnej wpłaty tych środków, wszczęte zostanie postępowanie określone w art. 39a ust. 5 ustawy o partiach politycznych.

Partia polityczna Suwerenna Polska nie posiadała w 2023 r. Funduszu Wyborczego i nie uczestniczyła w przeprowadzonych w tym roku wyborach.

Partia w okresie sprawozdawczym dopełniła obowiązku prowadzenia na jej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej rejestru wpłat od osób fizycznych w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł, z wyłączeniem składek członkowskich, o którym jest mowa w art. 25 ust. 6-13 ustawy o partiach politycznych, oraz rejestru umów, będącego zbiorczym zestawieniem informacji o umowach zawartych przez partię polityczną, o którym jest mowa w art. 27a tej ustawy.

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

Od niniejszego postanowienia partii politycznej Suwerenna Polska przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak