

UCHWAŁA NR 177/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 5 maja 2025 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Zjednoczeni Ponad Podziałami o źródłach
pozyskania środków finansowych w 2023 r.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 7 oraz ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215)

postanawia

odrzuć sprawozdanie partii politycznej Zjednoczeni Ponad Podziałami 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. 4a w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych oraz finansowania Komitetu Wyborczego Zjednoczeni, uczestniczącego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365).

Uzasadnienie

Partia polityczna Zjednoczeni Ponad Podziałami (EwP 384) 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 zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. poz. 2076). Do sprawozdania dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta, wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą, z badania

sprawozdania Partii w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy. Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie przedłożonych dokumentów Partii, wyjaśnień Przewodniczącego Partii udzielonych na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej, oraz sprawozdania biegłego rewidenta stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu Partia wykazała przychody w kwocie 1201,00 zł (tj. takiej samej, jak w sprawozdaniu za 2022 r.) stanowiące wartości niepieniężne w postaci usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz Partii. Partia nie sporządziła odpowiedniego załącznika do pozycji 34 sprawozdania, w której to pozycji – między innymi – wykazała pozyskanie wartości w kwocie 1201,00 zł.

Partia nie udzieliła także odpowiedzi na skierowane do niej trzykrotnie (pisma Państwowej Komisji Wyborczej nr ZKF.413.38.2024 z dnia 23 lipca 2024 r., 22 listopada 2024 r. i 2 grudnia 2024 r.) pytanie o to, jakie wartości niepieniężne, w postaci usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz partii, przyjęte zostały przez Partię w 2023 r. w łącznej kwocie 1201,00 zł (wykazanej w sprawozdaniu Partii) i przez kogo były one świadczone na rzecz Partii.

Brak tej odpowiedzi powoduje, iż należy przyjąć domniemanie, że Partia korzyści te przyjęła od podmiotu lub podmiotów innych niż od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, czym naruszyła art. 25 ust. 4a w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, z których jednoznacznie wynika, że partii politycznej mogą być przekazywane wartości niepieniężne jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, że przyjęte przez Komitet z naruszeniem art. 25 ust. 1 i art. 25 ust. 4a wartości niepieniężne stanowią 100% przychodów Partii, a zatem przekraczają 1% ogólnej kwoty jej przychodów, sprawozdanie Partii, zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych podlega odrzuceniu, na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 7 tej ustawy.

Należy w tym miejscu odwołać się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, który stwierdził, że jeżeli partia (czy 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

jej finansowania. Partia nie udzieliła odpowiedzi na zadawane jej trzy razy pytanie w tej sprawie, jak i nie przedstawiła żadnego dowodu w tej sprawie. Nie udzieliła też żadnego wyjaśnienia w tej sprawie w celu udowodnienia, że nie przyjmowała w sposób sprzeczny z prawem wartości niepieniężnych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2008 r., III SW 7/08). Ponadto w innym postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził, 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).

Poza tym należy wskazać, że Komitet Wyborczy Zjednoczeni, utworzony przez Partię w celu uczestniczenia w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., nie złożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. Również wyjaśnień w kwestiach dotyczących finansowania tego Komitetu Partia nie udzieliła Państwowej Komisji Wyborczej, mimo formułowanych przez nią pytań. Uzasadnione jest zatem domniemanie finansowania Komitetu Wyborczego Zjednoczeni utworzonego przez partię polityczną Zjednoczeni Ponad Podziałami, z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. b, c i e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, co zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 8 ustawy o partiach politycznych, skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego Partii Zjednoczeni Ponad Podziałami.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza przy tym, że odpowiednio prowadzona i ujawniona dokumentacja, głównie finansowo-księgowa, oraz sporządzone na jej podstawie sprawozdanie finansowe są jednymi z najistotniejszych przejawów jawności finansowania partii politycznych, ale także komitetów wyborczych, będącej elementem prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 sierpnia 2006 r., III SW 11/06), znajdującej swoje umocowanie w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jawność ta nie powinna ograniczać się wyłącznie do przedkładania sprawozdań finansowych komitetów do badania właściwym do tego organom, ale powinna umożliwiać zapoznanie się z gospodarką finansową prowadzoną

przez partię czy komitet każdemu zainteresowanemu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 marca 2013 r., 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).

Należy przy tym mieć na względzie, że jak wielokrotnie stwierdzał w swoich postanowieniach Sąd Najwyższy, partia polityczna, stanowiąca jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego, nie występuje w obrocie cywilnoprawnym na takich samych zasadach jak inne podmioty. Nie może być postrzegana jako zwykła osoba prawna, będąca tylko dobrowolnym zrzeszeniem obywateli. Ze względu na jej szczególny charakter, ustawa o partiach politycznych przyjęła wyraźnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie finansów i finansowania partii politycznych. 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 przez nią wiedzy o obowiązujących w nim regulacjach prawnych i – co niezwykle ważne – rygorystycznego ich przestrzegania (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 września 2005 r., III SW 9/05).

Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza zobligowana jest do odrzucenia tego sprawozdania. W tego typu sytuacjach regulacje prawne 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 nie wyjaśniając, że pochodzą one od podmiotów uprawnionych i nie dołączając potwierdzenia ich legalności, a także sytuacji, w której partia polityczna tworzy komitet wyborczy i finansuje go w dowolny sposób, a następnie nie składa sprawozdania finansowego wraz z wymaganymi załącznikami, 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, jak i utworzony przez nią komitet wyborczy, mogłyby prowadzić działalność wymagającą nakładów finansowych bez potrzeby pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, albowiem wartości niepieniężne w postaci sfinansowania ich działalności byłyby przekazywane (finansowane) przez inne podmioty nieuprawnione. Stanowiłoby to niewątpliwie ukryte, niedozwolone, finansowanie zarówno partii, jak i utworzonego przez nią komitetu, odbywające się poza systemem finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Przeczyłoby to jednoznacznie regulacji art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 23 ustawy o partiach politycznych i art. 125 Kodeksu wyborczego. Oznaczałoby jednocześnie zaakceptowanie możliwości transferowania do systemu finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych środków znacznej wartości przez podmioty niemieszczące się w katalogu dozwolonych źródeł finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych. 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 i kampanii wyborczych, 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).

Partia Zjednoczeni Ponad Podziałami w dniu 13 września 2023 r. podpisała umowę otwarcia rachunku bieżącego o nr 94 1090 1883 0000 0001 5538 4050 z Santander Bank Polska S.A. w Warszawie. Na rachunek ten w okresie sprawozdawczym nie wpłynęły żadne środki finansowe. Jego saldo na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosiło (-)10,00 zł i związane było z kosztami funkcjonowania tego rachunku.

Partia wykazała w sprawozdaniu, że w okresie sprawozdawczym nie pozyskała środków finansowych ani wartości niepieniężnych z innych źródeł. W innych pozycjach niż 13, 31 i 34 tej części sprawozdania dotyczących środków Partii wykazano „0,00”.

Z dokumentów złożonych przez Partię Zjednoczeni Ponad Podziałami wynika, że w 2023 r. utworzyła ona Fundusz Wyborczy. W dniu 13 września 2023 r. podpisała umowę z Santander Bank Polska S.A. w celu otwarcia i prowadzenia rachunku bankowego tego Funduszu o nr 28 1090 1883 0000 0001 5538 4074. W umowie tej nie zostało zawarte zastrzeżenie, że wpłaty na rzecz Funduszu Wyborczego mogą być dokonywane tylko w sposób określony w art. 36a ust. 3 ustawy o partiach politycznych, tj. jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Partia nazwy i adresu siedziby banku, numeru rachunku oraz kwoty pozyskanej na rachunek Funduszu Wyborczego nie wykazała w załączniku do pozycji 42 sprawozdania. Dane te błędnie wykazane zostały w załączniku do pozycji 14 sprawozdania finansowego Partii.

Ze sprawozdania Partii, ze sprawozdania biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy Partii oraz z wyjaśnień Partii wynika, że Pełnomocnikiem Funduszu Wyborczego Partii Zjednoczeni Ponad Podziałami został Rafał Stachowicz. O utworzeniu Funduszu Wyborczego Partia nie zawiadomiła Państwowej Komisji Wyborczej, do czego zobowiązana była normą art. 35 ust. 3 ustawy o partiach politycznych.

Jak wynika ze złożonego sprawozdania, a także ze sprawozdania biegłego rewidenta, w okresie sprawozdawczym na rachunek Funduszu Wyborczego Partii wpłynęły środki w kwocie łącznej 4459,00 zł, pochodzące, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, od osoby fizycznej będącej obywatelem polskim mającym stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Mieściły się one w dopuszczalnym limicie wpłat od jednej osoby fizycznej, określonym w art. 36a ust. 1 przywołanej wyżej ustawy. Forma wpłat tych środków odpowiadała regulacji art. 36a ust. 3 tego aktu prawnego. Wpłaty te błędnie wykazane zostały w załączniku do pozycji 16 sprawozdania (Środki finansowe pozyskane bezpośrednio na rachunki bankowe partii politycznej pochodzące od osób fizycznych – składki członkowskie w kwocie przekraczającej w jednym roku wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę) wpłacone na rachunki bieżące partii, zamiast w załączniku do pozycji 43 sprawozdania (Środki finansowe pozyskane na rachunek bankowy Funduszu

Wyborczego – darowizny od osób fizycznych wpłacone z zachowaniem limitu określonego w art. 36a ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych). Poza tym w załączniku tym wykazany został pełen adres zamieszkania darczyńcy, a nie – jak wymaga tego wzór rozporządzenia – wyłącznie miejscowość jego zamieszkania.

Wydatki Funduszu Wyborczego Partii w 2023 r. wyniosły 4459,00 zł i w całości przeznaczone zostały na udział Partii w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Zostały one wpłacone przelewem z rachunku Funduszu Wyborczego Partii na rachunek Komitetu Wyborczego Zjednoczeni (nr 81 1090 1883 0000 0001 5556 2473), utworzonego przez partię polityczną Zjednoczeni Ponda Podziałami w celu jej udziału w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r. Stan środków tego Funduszu Wyborczego Partii na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosił 0,00 zł.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje ponownie, że Komitet Wyborczy Zjednoczeni, utworzony przez Partię Zjednoczeni Ponad Podziałami w związku z udziałem Partii we wskazanych wyżej wyborach, nie złożył Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania.

Z powyższej analizy wynika zatem także to, iż Partia złożyła sprawozdanie wpisując poszczególne dane w nieodpowiednich jego pozycjach, co oznacza, że naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. To uchybienie nie stanowi jednak przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego Partii.

Zgodnie z art. 39a ust. 1 i 3 ustawy o partiach politycznych korzyści majątkowe przekazane partii politycznej z naruszeniem przepisów art. 25 tej ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Na podstawie art. 39a ust. 4 tej ustawy, Partia – w terminie 60 dni od dnia wydania niniejszego postanowienia – może dokonać dobrowolnej wpłaty korzyści majątkowej uzyskanej w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o partiach politycznych na konto urzędu skarbowego właściwego dla jej siedziby. Dowód przekazania środków w kwocie 1201,00 zł należy przedstawić

Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku niedokonania dobrowolnej wpłaty, wszczęte zostanie postępowanie określone w art. 39a ust. 5 przywołanej ustawy.

Partia w okresie sprawozdawczym nie 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.

Również to uchybienie, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii.

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

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

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak