

UCHWAŁA NR 233/2025  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ  
z dnia 22 września 2025 r.

w sprawie informacji finansowej partii politycznej Konfederacja Wolność  
i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji  
w 2024 r.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 34a ust. 1 pkt 3 i art. 34a ust. 1a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215),

**postanawia**

**odrzuć** informację finansową partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. **z powodu** naruszenia art. 24 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

**Uzasadnienie**

Partia polityczna Konfederacja Wolność i Niepodległość (EwP 400) przedłożyła Państwowej Komisji Wyborczej informację o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 34 ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

Informacja finansowa została sporządzona zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz. U. poz. 2055).

Do informacji załączono sprawozdanie biegłego rewidenta wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą.

Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 ustawy o partiach politycznych nie zgłosił zastrzeżeń do informacji.

W złożonej informacji o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. partia polityczna Konfederacja Wolność i Niepodległość wykazała, że dla gromadzenia środków finansowych z subwencji posiadała odrębny rachunek bankowy o numerze 86 1020 1026 0000 1002 0439 4938, prowadzony w PKO Bank Polski S.A. Saldo środków finansowych na rachunku subwencji w dniu 1 stycznia 2024 r. wynosiło 324 006,09 zł.

Na rachunek ten w okresie sprawozdawczym Partia otrzymała łączną kwotę subwencji w wysokości 8 005 930,38 zł. Składały się na nią: czwarta rata subwencji za rok 2023 r. w wysokości 1 716 463,77 zł oraz trzy raty subwencji za rok 2024, wszystkie w wysokości 2 096 488,87 zł.

Na rachunku dla gromadzenia środków z subwencji odnotowano również wpływy w postaci pięciu transakcji w łącznej kwocie 27 410,00 zł, stanowiące zwroty na rzecz Partii nadpłaconych przez nią środków.

W informacji Partia wykazała, że jej wydatki lub koszty poniesione z subwencji w 2024 r. wyniosły 7 377 502,92 zł, w tym na:

- Fundusz Ekspercki: 420 000,00 zł;
- Fundusz Wyborczy: 1 381 045,00 zł;
- cele niezwiązane bezpośrednio z wyborami, z wyłączeniem wydatków lub kosztów poniesionych z Funduszu Eksperckiego: 5 576 457,92 zł, w tym na:
  - wynagrodzenia oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia: 3 214 794,79 zł,
  - zużycie materiałów i energii: 214 033,61 zł,
  - usługi obce, w tym korzystanie ze środków masowego przekazu: 2 014 313,99 zł,
  - podatki i opłaty: 8878,50 zł,
  - pozostałe cele : 124 437,03 zł.

Wydatki środków z subwencji były dokonywane jedynie w formie bezgotówkowej z subkonta dla gromadzenia środków finansowych subwencji.

Jak wynika jednak z analizy informacji o subwencji oraz załączonych do niej dokumentów finansowych Partia, ze środków pochodzących z subwencji, sfinansowała między innymi zakup gadżetów wyborczych w postaci 1000 sztuk czapek z napisem „MENTZEN – 2025” o wartości 17 502,90 zł, jak i szereg spotkań i wydarzeń publicznych, w tym między innymi wydarzenie organizowane i finansowane

przez Partię ze środków z subwencji, które miało miejsce w dniu 31 sierpnia 2024 r., na którym Sławomir Mentzen poinformował, że będzie kandydatem na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r. Stwierdził on między innymi – „będę kandydował w najbliższych wyborach prezydenckich w 2025 r.” Samo to wydarzenie rozpoczęło się od zapowiedzi, w której prowadzący je stwierdził - „przed Państwem kandydat na prezydenta – Sławomir Mentzen”.

Na wydarzeniu tym wykorzystywane były powszechnie gadżety z napisem „MENTZEN – 2025”, a zatem o treści tożsamej z treścią napisu znajdującego się na czapce, zakup której sfinansowała Partia ze środków z subwencji w 2024 r. Materiały wykorzystywane na tym wydarzeniu miały ten sam wzór i kolorystykę, co materiały wykorzystywane w kampanii wyborczej Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sławomira Jerzego Mentzena w 2025 r.

Dokumentacja finansowa Partii wskazuje, że Partia na spotkania i zakup czapki z napisem „MENTZEN – 2025”, w ramach promocji Sławomira Mentzena, wydała z rachunku subwencji co najmniej 114 964,70 (97 461,80 zł + 17 502,90 zł).

Państwowa Komisja Wyborcza, po analizie historii rachunku bankowego przeznaczonego dla gromadzenia środków subwencji oraz materiałów, także tych powszechnie dostępnych w Internecie, skierowała do Partii pytania w celu wyjaśnienia spraw budzących wątpliwości, między innymi kwestii wskazanych wyżej. Partia, w pismach z 22 sierpnia oraz z 10 września 2025 r., przedstawiła swoje wyjaśnienia oraz dołączyła wnioskowane materiały i dokumenty. W wyjaśnieniach tych sama wskazała jednoznacznie, że „Czapki zostały wyprodukowane jako gadżety wyborcze na potrzeby spotkań w ramach promocji jednego z liderów Konfederacji i wszystkie zostały rozdane na spotkaniach w okresie wrzesień-grudzień 2024.” Ponadto Partia stwierdziła, że faktury dotyczące kosztów, o wyjaśnienie których zwróciła się do niej Państwowa Komisja Wyborcza, „obejmowały organizację łącznie 74 wydarzeń publicznych w całej Polsce w okresie wrzesień-grudzień 2024”. Co prawda Partia stwierdziła, że spotkania te odbywały się w ramach działalności statutowej Partii i promocji jednego z liderów Konfederacji,

ale należy mieć na względzie to, że spotkania te i wydarzenia miały na celu niewątpliwie działania promujące Sławomira Mentzena jako kandydata na prezydenta.

Na podstawie całości dokumentacji dotyczącej środków Partii pochodzących z subwencji, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że wydatkowanie tego typu środków finansowych przez Partię Konfederacja Wolność i Niepodległość na zakup 1000 sztuk czapek z napisem „MENTZEN – 2025”, a zatem gadżetów wykorzystywanych w kampanii wyborczej komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2025 r., czy też na finansowanie spotkań i wydarzeń publicznych promujących osobę, która miała zostać wskazana jako kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., a zatem na prowadzenie działalności o charakterze kampanii wyborczej, w czasie kiedy formalnie się ona jeszcze nie rozpoczęła jest niezgodne z regulacją art. 24 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, z których wynika, że środki z subwencji mogą być wykorzystywane wyłącznie na działalność statutową partii. Jak wielokrotnie wyjaśniała Państwowa Komisja Wyborcza, działania o charakterze agitacyjnym podjęte przed zarządzeniem wyborów naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych, są sprzeczne z zasadami dobrze pojmowanej kultury politycznej i są powszechnie odbierane jako obejście prawa. Zwracała także uwagę na to, że korzystanie przez komitety wyborcze i kandydatów uczestniczących w przyszłych wyborach z efektów podejmowanych przed zarządzeniem tych wyborów działań o charakterze agitacji wyborczej (publicznie nakłaniających lub zachęcających do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego, jak definiuje je art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego) może zostać uznane za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, skutkujące odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz ewentualną odpowiedzialnością karną (Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2018 r. w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, ZKF-624-8/18).

Wydatki ponoszone przez partie polityczne ze środków subwencji, a więc ze środków wypłacanych z budżetu Państwa, mogą być dokonywane wyłącznie legalnie, na cele związane z działalnością statutową partii. Wydatki na finansowanie

spotkań czy też gadżetów wyborczych związanych z przyszłą i hipotetyczną działalnością innego podmiotu, w tym przypadku komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie mogą zostać uznane jako legalne wydatki na cele związane z działalnością statutową partii, co oznacza że takie wydatki ze środków subwencji są wydatkami nielegalnymi, przeznaczonymi na cele niezwiązane z działalnością statutową partii politycznej, na cele inne niż statutowe.

Inna ocena tej sytuacji pozwalałaby partii politycznej na wydatkowanie jej środków na promowanie działalności innych podmiotów, których zasady finansowania zostały ściśle określone w przepisach odrębnych aktów prawnych. Zasady finansowania komitetów wyborczych zdefiniowane zostały w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365) i pozwalają na finansowanie przez partię polityczną komitetów wyborczych utworzonych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie z Funduszu Wyborczego partii (art. 132 § 4 Kodeksu wyborczego). Oznacza to w sposób jednoznaczny, że finansowanie tego podmiotu, tj. komitetu wyborczego, czy komitetów wyborczych, możliwe jest od momentu utworzenia tych podmiotów, a zatem od formalnego rozpoczęcia kampanii wyborczej, które w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r. miało miejsce dnia 15 stycznia 2025 r. (postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. 2025 r. poz. 48). Transferowanie środków przez partię polityczną na działania mające w sposób oczywisty charakter kampanii wyborczej (Partia sama określiła czapki jako gadżet wyborczy) przed rozpoczęciem tej kampanii, stanowiłoby obchodzenie systemu finansowania komitetów wyborczych oraz jawności finansowania kampanii wyborczej.

Należy także zaznaczyć, że przepisy ustawy o partiach politycznych w zakresie finansowania partii tworzą nieprzypadkowy, zwarty, kompleksowy i komplementarny wobec siebie system – zbiór przepisów – w których jasno określono między innymi zarówno to, z czego może być tworzony majątek partii, jakie dochody pozyskiwać może partia ze swojego majątku, kto i w jakiej wysokości może wpłacać na rzecz partii środki finansowe oraz przekazywać wartości niepieniężne, z jakiej

formy kredytowania może korzystać partia, jakiej działalności, czy jakiej aktywności w zakresie jej finansowania nie może podejmować, a także na jakie cele może być przeznaczany jej majątek. Częścią tego systemu, jego dopełnieniem, są regulacje określające sankcje za naruszenie przepisów.

Zatem ustawodawca jasno określił zasady finansowania partii politycznych, których naruszenie skutkuje równie jasno określonymi sankcjami. Podkreślić należy, że nie sposób jest odczytywać normy wynikające z regulacji ustawowych biorąc pod uwagę pojedyncze przepisy danego aktu prawnego, a nie system tworzony przez całość przepisów w danej materii. Nie da się zatem przyjąć, że partia polityczna może realizować swoje cele poprzez finansowanie ze swoich środków niedopuszczalnych prawem działań.

Należy mieć dodatkowo na względzie, to że Partia na – wskazane wyżej – nielegalne działania przeznaczyła środki pozyskane z subwencji z budżetu państwa, a zatem środki publiczne, tj. środki podlegające szczególnej kontroli, albowiem, prowadzonej na rzecz realizacji interesu publicznego, mającej zapobiegać marnotrawieniu lub wykorzystywaniu na cele niezgodne z przepisami prawa środków publicznych będących dobrem wspólnym obywateli. Kontrola finansowania partii politycznych, ale także komitetów wyborczych, nabiera dodatkowego znaczenia z uwagi na fakt, że między tym co korzystne dla interesu publicznego, a tym co ważne dla interesu indywidualnego trwa nieustanny konflikt. Podmioty indywidualne (partie, komitety) jako priorytet stawiać będą zazwyczaj realizację swoich celów, tj. osiągnięcie możliwie najlepszego wyniku wyborczego, a nie dobro wspólne, jak np. zagwarantowanie wyboru organów władzy w państwie, w wyniku uczciwej procedury wyborczej. Warto także pamiętać, że kwestie związane z dysponowaniem środkami finansowymi, które mogą nie mieć żadnego znaczenia w sektorze prywatnym, w sektorze publicznym mogą okazać się istotne (zob. T. Gąsior, Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne, Warszawa 2015).

Wydatkowanie środków publicznych musi odbywać się zgodnie z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego. Działania Partii Konfederacja Wolność i Niepodległość polegające na wydatkowaniu jej środków finansowych

na materiały wyborcze czy też na organizowanie wydarzeń o charakterze wyborczym na terenie całego kraju w celu promowania kandydata w związku z – dopiero zbliżającymi się – wyborami ze środków z otrzymanej subwencji, z pewnością zgodne z prawem nie jest. Należy zaznaczyć także, że tego typu działania partii politycznej naruszają zasady jakimi powinny rządzić się wybory, tj. zasadę ich równości, uczciwości, jawności finansowania kampanii wyborczej. A przecież już sama możliwość korzystania przez partie ze środków publicznych daje im zdecydowanie większe pole do działania oraz do promocji tych działań. Tym samym nawet legalne nimi dysponowanie stwarza dużą przewagę tym partiom, a także finansowanym przez nie komitetom wyborczym, w docieraniu ze swoimi programami do obywateli, mimo że teoretycznie celem finansowania partii z budżetu państwa jest zazwyczaj wyrównanie pola gry między nimi (zob. S. Wilkos, Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje, [w:] Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne, red. M. Walecki, Warszawa 2000). Nielegalne dysponowanie tego rodzaju środkami tym bardziej destabilizuje równość rywalizacji politycznej, zarówno samych partii, jak i wspieranych przez nie komitetów wyborczych.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić też, odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, że partia polityczna, stanowiąca jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego, nie występuje w obrocie cywilnoprawnym na zasadach tożsamyh z innymi podmiotami prawa. 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, Głosa 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 nie mogą one być postrzegane jako zwykłe osoby prawne. Właśnie z tego względu przepisy prawa 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 dnia 17 września 2004 r., III SW 38/04). Zagwarantowana konstytucyjnie pozycja ustrojowo prawna partii politycznych sprzeciwia się także przyjęciu, że korzystają one – na równi z podmiotami prywatnoprawnymi – z wolności działalności gospodarczej (por. wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03), co wyklucza tezę o choćby „zbliżeniu” sytuacji partii politycznej do uczestników obrotu gospodarczego.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że skonstruowany w ustawie o partiach politycznych system finansowania partii, zobowiązanie tych podmiotów do przestrzegania ustawowych reguł, ale także możliwość sprawowania kontroli odnośnie do ich respektowania, w żadnym razie nie mają na celu ograniczania wolności podejmowania zgodnych z prawem działań przez partie polityczne, ale właśnie próbę zapewnienia legalności ich działalności, między innymi w sferze finansowej, a także równości, uczciwości i faktycznej wolności wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza przypomina, że Sąd Najwyższy wyraźnie podniósł, iż źródła przysporzeń partii politycznych są ograniczone ze względu na interes społeczny i z uwagi na określoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP zasadę jawności finansowania partii politycznych, z którą korespondują regulacje ustawy o partiach politycznych, a celem których jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie operacji finansowych (postanowienia z dnia 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz z dnia 25 lutego 2015 r., III SW 1/15).

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). Celem zasady jawności finansowania partii politycznych, wyrażonej w przywołanym

art. 11 ust. 2 Konstytucji RP i korespondującej z regulacjami ustawy o partiach politycznych, jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie polityczne operacji finansowych.

Zasada jawności finansowania partii politycznych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu ich finansowania przez państwo oraz wszelkie inne podmioty, z drugiej strony sprzeciwia się podejmowaniu przez partie polityczne takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co mogłoby stanowić pole do nadużyć. Ustawodawca może wprowadzać odpowiednie regulacje w przedmiocie kontroli nad uzyskiwaniem i wydatkowaniem środków z funduszy prywatnych i własnych partii politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla zatem ponownie, że partie polityczne, stosownie do konstytucyjnej zasady wolności ich działania (art. 11 ust. 1), mają – jak najbardziej – prawo do wykorzystywania swoich środków finansowych, w tym środków z subwencji, na cele związane z ich działalnością statutową, ale nie ulega wątpliwości, że musi to być działalność zgodna z prawem. Niedopuszczalne jest bowiem finansowanie przez partie polityczne działań związanych z ich celami statutowymi, sprzecznych z obowiązującym w państwie porządkiem prawnym. Szczególnie, że utworzenie partii politycznej jest doniosłym aktem publicznoprawnym, z którym wiąże się nie tylko chęć uczestniczenia partii w życiu publicznym, ale także obowiązek rygorystycznego ich przestrzegania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 września 2005 r., sygn. akt III SW 9/05). Z powyższych względów opisane wyżej – nielegalne – wydatki Partii muszą być uznane za naruszające art. 24 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. saldo środków finansowych na rachunku subwencji wynosiło 952 433,55 zł.

Partia przekazała na swój Fundusz Eksperycki z subkonta dla gromadzenia środków subwencji kwotę 420 000,00 zł, co stanowi 5,25% subwencji otrzymanej przez nią w 2024 r. Środki te gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym Partii o nr 94 1020 1026 0000 1202 0439 4987 prowadzonym w PKO Bank Polski S.A.

Saldo rachunku Funduszu Eksperckiego na dzień 1 stycznia 2024 r. wynosiło 21 915,45 zł.

Wydatki lub koszty poniesione z części subwencji przekazanej na Funduszu Ekspercki w okresie sprawozdawczym wyniosły 233 070,82 zł i w całości związane były z finansowaniem ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-

-ekonomicznych. Dodatkowo rachunek Funduszu Eksperckiego został obciążony kosztami jego prowadzenia w kwocie 1761,54 zł.

Wydatki poniesione z Funduszu Eksperckiego odpowiadają wymogom określonym w art. 30 ust. 4 ustawy o partiach politycznych.

Saldo środków finansowych Funduszu Eksperckiego w dniu 31 grudnia 2024 r. wynosiło 207 083,09 zł.

Państwowa Komisja Wyborcza, po zapoznaniu się z informacją finansową partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r., z załączonymi do niej dokumentami, wyjaśnieniami Partii oraz ze sprawozdaniem biegłego rewidenta, postanowiła jak w sentencji.

**Od niniejszego postanowienia partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.**

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak