

UCHWAŁA NR 32/2024  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ  
z dnia 23 stycznia 2024 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronnictwo „Piaś” o źródłach pozyskania  
środków finansowych w 2022 r.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 3, 4 i 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215)

**postanawia**

**odrzuć** sprawozdanie partii politycznej Stronnictwo „Piaś” o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2022 r. z **powodu** naruszenia art. 24 ust. 1, 4 i 8 oraz art. 25 ust. 1 i ust. 4a ustawy o partiach politycznych.

**Uzasadnienie**

Partia polityczna Stronnictwo „Piaś” (EwP 277) 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 2022 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 w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Do sprawozdania dołączono sprawozdanie biegłego rewidenta z badania sprawozdania Partii w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy, wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą. 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 oraz wyjaśnień Partii stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) partia polityczna Stronnictwo „Piast” wykazała, że w okresie sprawozdawczym nie pozyskała żadnych środków finansowych. We wszystkich pozycjach sprawozdania wpisano „0,00”.

Partia w okresie sprawozdawczym posiadała bieżący rachunek bankowy nr 77 1090 2590 0000 0001 2256 7908 prowadzony przez Santander Bank Polska S.A. (wcześniej Bank Zachodni WBK S.A). Partia nie załączyła do sprawozdania historii rachunku bankowego.

Z przesłanego przez Partię wyjaśnienia wynika, że zgodnie z art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych, w okresie sprawozdawczym był jej użyczany lokal na potrzeby spotkań jej członków. Wartość tego świadczenia Partia wyceniła na kwotę 600,00 zł. Kwota ta powinna zostać wykazana w części III sprawozdania (Wartości niepieniężne) oraz w jego części III pkt 4 (usługi świadczone nieodpłatnie na rzecz partii). Ponadto powinna ona zostać ujęta w pierwszej rubryce sprawozdania Partii [Przychody/wpływy – suma z pozycji I+II+III+IV (z wyłączeniem pkt 9 w części I)]. Oznacza to, że przychody/wpływy Partii w 2022 r. wyniosły 600,00 zł, a nie „0,00” zł, jak zostało to wykazane przez Partię w jej sprawozdaniu.

W 2022 r. Stronnictwo „Piast” posiadało wyodrębniony rachunek Funduszu Wyborczego nr 75 1240 2500 1111 0010 3564 1550, prowadzony przez Bank Pekao S.A.

Partia udzieliła odpowiedzi na skierowane do niej pytania Państwowej Komisji Wyborczej, jednak mimo pisemnego wezwania i wielokrotnych telefonicznych ponagleń nie doręczyła historii rachunku bankowego. Wobec nieprzedłożenia kluczowego dla badania dokumentu uzasadnione jest przyjęcie domniemania, że w okresie sprawozdawczym Partia pozyskiwała swój majątek z niedozwolonych źródeł, niewymienionych w art. 24 ust. 1, ust. 4 i ust. 7 ustawy o partiach politycznych, że pozyskane środki finansowe gromadziła poza rachunkiem bankowym, tj. niezgodnie z art. 24 ust. 8 wskazanej ustawy, a także że przyjmowała środki finansowe, jak również wartości niepieniężne, z niedozwolonych źródeł, tj. od podmiotów innych niż od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, czym naruszyła regulację art. 25 ust. 1 i ust. 4a ustawy o partiach politycznych. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, skoro zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, partia może pozyskiwać środki finansowe jedynie od osób fizycznych, ich przyjęcie od podmiotu innego niż osoba fizyczna narusza powołany przepis, co według art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4

przywołanej ustawy stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., III SW 39/04 i III SW 44/04). W innym ze swoich postanowień Sąd ten wskazał, że jedną z istotnych gwarancji mających zapewnić skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), jest wprowadzony artykułem 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem, wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych, który doprecyzowany jest w art. 25 ust. 1 tej ustawy (postanowienie z dnia 3 października 2002 r., III SW 21/02). Przyjęcie przez partię polityczną korzyści majątkowych z nieznanego, niedozwolonego źródła stanowi 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 postanowienia z dnia 22 września 2006 r., III SW 23/06, z dnia 14 października 2008 r., III SW 10/08 i z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02, III SW 4/02, III SW 5/02).

A zatem również te naruszenia, stosownie między innymi do regulacji przywołanej w postanowieniu Sądu Najwyższego, tj. do regulacji art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 4, ale także pkt 7 ustawy o partiach politycznych przesądzają o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania partii politycznej. Mając na względzie to, że w stosunku do wykazanych we wszystkich pozycjach sprawozdania Partii wartości zerowych, każde pozyskane, przyjęte lub gromadzone przez partię z naruszeniem art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1 czy art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, środki finansowe, czy wartości niepieniężne, przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej - jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 złotych, lub 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej - jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 złotych, a zatem przekraczają wartości, o których jest mowa w art. 38a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o partiach politycznych, jako o tych, których nieprzekroczenie pozwala na przyjęcie sprawozdania partii ze wskazaniem uchybień, sprawozdanie to, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3, 4 i 7 należało odrzucić.

Co istotne, jeżeli nie został spełniony warunek określony w art. 38a ust. 1 pkt 2 ustawy o partiach politycznych, w przypadku naruszenia przez partię przepisów art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 4a tej ustawy, Państwowa Komisja Wyborcza zobligowana jest do odrzucenia tego sprawozdania.

Należy wyraźnie podkreślić, że w tego typu sytuacjach regulacje prawne nie pozostawiają Państwowej Komisji Wyborczej żadnej swobody działania. Narzucają konkretny tryb jej działania oraz sposób zakończenia postępowania. Podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą innego rozstrzygnięcia niż wynikające z art. 38a ust. 1 pkt 3 i art. 38a ust. 2 pkt 3, 4 i 7 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 wyraźnie 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 partii politycznej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r., III SW 3/05). Obowiązku tego partii polityczna Stronictwo „Piast” nie wypełniła.

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-księgową, 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 dnia 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2013 r., I OSK 513/13 oraz z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 687/14, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 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 Stronictwo „Piaś” za 2022 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 Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2009 r., III SW 47/09, oraz z dnia 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 Sądu Najwyższego z dnia 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 Sądu Najwyższego z dnia 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 Sądu Najwyższego z dnia 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 Sądu Najwyższego z dnia 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 dnia 2 września 2005 r., III SW 9/05).

Ponadto 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.

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

**Od niniejszego postanowienia partii politycznej Stronictwo „Piast” przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.**

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak