

UCHWAŁA NR 87/2024  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ  
z dnia 12 lutego 2024 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Polska Praworządna (dawniej Agrounia)  
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 Polska Praworządna (dawniej Agrounia) 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 Polska Praworządna (dawniej Agrounia) (EwP 431) 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 zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. poz. 269). 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 złożonego sprawozdania Partii oraz mając na uwadze to, że Partia odebrała pytania kierowane do niej, stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) partia polityczna Polska Praworządna wykazała, że w okresie sprawozdawczym uzyskała przychody/wpływy w łącznej wysokości 550,00 zł. Wszystkie te środki wpłacone zostały tytułem składek członkowskich. Pochodziły one, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, od obywateli polskich, mających stałe miejsce zamieszkania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej; mieściły się w dopuszczalnym limicie wpłat od jednej osoby, określonym w art. 25 ust. 4 tej ustawy; a ich forma była zgodna z określoną w art. 25 ust. 5 tego aktu prawnego.

Partia nie załączyła jednak do sprawozdania wszystkich dokumentów wymaganych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w tym między innymi umowy jej rachunku bankowego. W związku z tym nie jest możliwe stwierdzenie, czy załączona do sprawozdania historia rachunku bankowego Partii, obejmująca wyłącznie okres od 6 do 31 grudnia 2022 r., przedstawia historię całego okresu funkcjonowania tego rachunku. Z danych z ewidencji partii politycznych wynika bowiem, że Sąd Okręgowy w Warszawie wydał orzeczenie w przedmiocie wpisu partii politycznej Agrounia (obecnie Polska Praworządna) do ewidencji w dniu 3 marca 2022 r.

Partia nie przedłożyła również wyjaśnień dotyczących jej działalności w 2022 r., przez co niemożliwe było ustalenie faktycznych przychodów/wpływów, jak i wpłat na rachunek bankowy Partii.

Mając powyższe na względzie Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Partii z szeregiem pytań dotyczących tego, na jakich zasadach Partia korzystała w okresie sprawozdawczym z lokalu w Sieradzu, ul. Leśna 5a, w którym mieściła się jej siedziba. Do Partii skierowane zostały także pytania o to, czy odbywała ona w 2022 r. zebrania jej jednostek organizacyjnych i organów oraz czy ewentualne spotkania generowały koszty, a jeśli tak, to jakie to były koszty i kto je ponosił; czy Partia wykonywała w 2022 r. działalność polegającą np. na prowadzeniu korespondencji, drukowaniu materiałów itp., a jeśli tak, to jakie były koszty tej działalności i kto

je ponosił; czy w okresie sprawozdawczym Partia udzielała odpłatnie licencji na wykorzystywanie jej symbolu graficznego przez podmioty trzecie; czy w okresie sprawozdawczym Partia dokonywała zakupów z terminem płatności wydłużonym o ponad 30 dni, co stanowiłoby naruszenie art. 24 ust. 1 przepisów ustawy o partiach politycznych, ponieważ oznaczałoby pozyskiwanie przez partię środków finansowych z kredytu kupieckiego, który nie jest wymienionym w tym przepisie dozwolonym źródłem majątku partii.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza wskazała Partii, że zgodnie z art. 25 ust. 6-13 i art. 27a ustawy o partiach politycznych, od 1 lipca 2022 r. partia polityczna była zobowiązana w okresie sprawozdawczym do prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru wpłat od osób fizycznych w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000,00 zł, z wyłączeniem składek członkowskich oraz rejestru umów. Rejestry te powinny być prowadzone w formie elektronicznej i udostępniane na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej utworzonej przez Partię. Obowiązek ten dotyczy wszystkich partii politycznych, bez względu na to, czy w okresie sprawozdawczym wpłaty takie były dokonywane na rzecz partii, czy też nie, jak i bez względu na to, czy partia zawierała takie umowy, czy nie. Wykonanie obowiązku udostępnienia rejestrów wymaga posiadania przez partię strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzonej zgodnie z wymogami art. 8 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. poz. 68). Publikacja rejestrów na stronie internetowej partii niespełniającej tych wymogów nie stanowi wykonania obowiązku ustawowego. W związku z tym zwrócono się do Partii o informację, czy Partia posiadała w okresie sprawozdawczym stronę podmiotową Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzoną zgodnie z wymogami art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej i z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji? Jeśli tak, to czy w okresie sprawozdawczym były na niej udostępnione rejestry wpłat i umów, o których mowa w art. 25 ust. 6-13 i art. 27a ustawy o partiach politycznych, aktualizowane zgodnie z wymogami powołanych przepisów ustawy o partiach politycznych.

Pismo wysłane na adres Partii za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, nie zostało odebrane i zostało zwrócone do nadawcy z adnotacją – „Nie podjęto w terminie”. W związku z tym zostało ono ponownie przesłane, tym razem jednak drogą mailową. Również w ten sposób przesłane do Partii pytania pozostały bez odpowiedzi. Jednocześnie jednak w rozmowie telefonicznej prawnik Partii potwierdził otrzymanie oraz zapoznanie się z przesłanymi drogą mailową pytaniami Państwowej Komisji Wyborczej. Mimo to, odpowiedź na pytania kierowane do Partii nie została przez Partię udzielona. Uzasadnia to zatem przyjęcie domniemania, że w okresie sprawozdawczym Partia pozyskiwała cały 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 Sadu Najwyższego z 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 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 17 września, III SW 38/04 (por. także postanowienie SN z 22 września 2006 r., III SW

23/06, postanowienie z 14 października 2008 r., III SW 10/08 i postanowienia z 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. Zgodnie bowiem z art. 38a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o partiach politycznych, jeżeli pozyskane, przyjęte lub gromadzone z naruszeniem art. 24 ust. 8, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 4a środki finansowe lub 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, 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 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 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 8 marca 2005 r., III SW 3/05). Obowiązku tego Partia Polska Praworządna nie wypełniła.

Zaakceptowanie sytuacji, w której partia polityczna wykazując w sprawozdaniu, że w danym okresie sprawozdawczym pozyskała środki finansowe i prowadziła działalność, nie udziela jednocześnie odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących sposobu jej funkcjonowania w danym czasie, jak i finansowania swoich działań oznaczałoby, że w gruncie rzeczy partia może bez ograniczeń pozyskiwać środki od różnego rodzaju podmiotów, polegające na pokrywaniu przez nie kosztów jej działalności. Prowadziłoby to do patologicznych sytuacji, w których partia polityczna mogłaby prowadzić działalność wymagającą nakładów finansowych bez potrzeby pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, albowiem wartości niepieniężne w postaci sfinansowania działalności tej partii byłyby finansowane przez inne podmioty nieuprawnione. Możliwe byłyby wówczas także sytuacje, że partia faktycznie gromadziła środki finansowe z dowolnych źródeł, czego po prostu nie wykazała w swoim sprawozdaniu. Stanowiłoby to niewątpliwie ukryte, niedozwolone, finansowanie partii odbywające się po za systemem finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Przeczyłoby to jednoznacznie regulacji art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 23a ustawy o partiach politycznych. Oznaczałoby jednocześnie zaakceptowanie możliwości transferowania do systemu finansowania partii politycznych korzyści, także o znacznych wartościach udzielanych partiom przez podmioty nie mieszczące 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).

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 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.,

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 Polska Praworządna 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 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).

Ponadto Polska Praworzędna 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. Partia nie widnieje wśród podmiotów zarejestrowanych w <https://www.bip.gov.pl/>, jak i w <https://www.gov.pl/web/bip>. To uchybienie, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii.

Mając na uwadze analizę sprawozdania finansowego Partii za 2022 r. oraz brak odpowiedzi na skierowane do niej pytania dotyczące jej działalności w okresie sprawozdawczym, Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła jak w sentencji.

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

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak