

UCHWAŁA NR 105/2024
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 4 marca 2024 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Wolni i Solidarni 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 Wolni i Solidarni 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 Wolni i Solidarni (EwP 366) 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. 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.

Partia posiadała rachunek bankowy o nr 79 8838 0005 2001 0103 8516 0001 prowadzony w Banku Spółdzielczym w Szczytnie.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych (z wyłączeniem Funduszu Wyborczego) Partia Wolni i Solidarni wykazała, że w okresie sprawozdawczym uzyskała łączne przychody/wpływy w kwocie 68 495,07 zł. Wykazała ponadto, że na kwotę tę składały się:

- środki pieniężne wpłacone na rachunek bankowy: 63 548,00 zł, w tym:
 - składki członkowskie przekraczającej w jednym roku wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników w łącznej wysokości 6 620,00 zł,
 - składki członkowskie nieprzekraczające w jednym roku wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników w łącznej wysokości 24 935,00 zł,
 - darowizny pieniężne w wysokości 26 668,00 zł,
 - środki pochodzące z działalności własnej, o której mowa w art.27 ustawy z dnia 27 czerwca 1977 r. o partiach politycznych (sprzedaż znaczków identyfikacyjnych): 5325,00 zł,
- środki pieniężne wpłacone do kasy partii ogółem: 3227,07 zł,
- wartości niepieniężne: 1720,00 zł.

Partia Wolni i Solidarni nie dołączyła do jej sprawozdania finansowego wszystkich dokumentów finansowych wymienionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. W związku z tym nie było możliwe przeprowadzenie badania sprawozdania finansowego Partii. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się zatem do Partii pismem z dnia 15 listopada 2023 r. o udzielenie informacji: czy ponosiła ona w 2022 r koszty związane z odbywaniem zebrań jej jednostek organizacyjnych i organów oraz koszty innych form prowadzonej działalności(koszty korespondencji, powielania materiałów itp.), a jeśli tak to w jakiej wysokości i kto je pokrywał, o dosłanie brakującej umowy otwarcia rachunku bankowego oraz historii operacji na tym rachunku za cały okres sprawozdawczy, o przesłanie poprawionych załączników wpłat składek członkowskich i darowizn sporządzonych zgodnie z rozporządzeniem Ministra finansów z 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. poz. 269). Do Partii skierowane zostały także pytania o to, czy w okresie sprawozdawczym Partia udzielała odpłatnie

licencji na wykorzystanie jej symbolu graficznego przez podmioty trzecie oraz 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 partie środków finansowych z kredytu kupieckiego, który nie jest wymieniony 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.

Partia udzieliła odpowiedzi na wszystkie pytania, a także przesłała brakującą historię jej rachunku bankowego oraz zmienione załączniki wpłat składek członkowskich i darowizn.

Z historii rachunku bankowego Partii przesłanej na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że łączna wysokość przychodów/wpływów Partii jest znacznie wyższa niż wykazana w sprawozdaniu i wynosi 86 700,00 zł. Różnica pomiędzy wykazanymi w sprawozdaniu Partii jej przychodami/wpływami Partii, a przychodami/wpływami faktycznymi wynikającymi z wyciągów bankowych rachunku bankowego Partii za roku 2022 r. wynosi zatem 23 152,00 zł.

W części I pkt 9 sprawozdania Partii (pochodzące z kasy partii nadwyżki środków pienionych wykazanych w części II pkt 1 oraz środki pieniężne wykazane w części II pkt 2 i 3, odprowadzone na rachunki bankowe partii) nie wykazano żadnej kwoty. Natomiast z historii rachunku bankowego Partii wynika, że na rachunek ten wpłynęły środki pochodzące z trzech wpłat na łączną kwotę 2400,00 zł. Operacje te opisane zostały jako „wpłata własna”. Z dokumentu bankowego, ale także z innych dokumentów załączonych do sprawozdania finansowego Partii nie wynika, kto dokonał wpłat tych środków i z jakich źródeł środki te pochodziły. Ponadto z historii rachunku bankowego Partii wynika, że na rachunek ten dokonane zostały przelewami dwie wpłaty – po 2000,00 zł każda z rachunku bankowego osoby fizycznej, której adres pokrywa się z adresem rejestrowym partii politycznej „Zjednoczeni ponad Podziałami”. Wpłaty te opisane zostały w następujący sposób: „Zjednoczeni ponad Podziałami składka miesięczna” i druga „Zjednoczeni ponad Podziałami zgodnie z deklaracją”. Dodatkowo w załączniku nr 1 do sprawozdania, tj. w zestawieniu składek członkowskich w kwotach nieprzekraczających w jednym roku wysokość minimalnego miesięcznego wynagrodzenia wpłaconych na rachunek bankowy, w rubryce „imię i nazwisko” Partia wpisała „Zjednoczeni ponad Podziałami”, a w rubryce „wysokość składki” 4000,00 zł.

Między innymi w związku ze wskazanymi wyżej wątpliwościami i rozbieżnościami ujawnionymi w wyniku analizy sprawozdania oraz innych dokumentów finansowych, przesłanych przez Partię w trybie wyjaśnień, Państwowa Komisja Wyborcza ponownie – pismem z dnia 18 grudnia 2023 r. – zwróciła się do Partii z szeregiem pytań. Przede wszystkim o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy

wysokością środków pieniężnych wpłaconych na jej rachunek bankowy wykazanych w historii rachunku, a wysokością środków przyjętych wykazanych w złożonym sprawozdaniu i złożenie korekty załączników. Do Partii skierowano też pytanie o wyjaśnienie wyżej opisanych trzech wpłat, które opisane zostały jako „wpłaty własne” na łączną kwotę 2400,00 zł, a także o wyjaśnienie pochodzenia środków z dwóch wpłat od osoby fizycznej na łączną kwotę 4000,00 zł.

Partia - mimo, iż odebrała skierowane do niej pytania z dnia 18 grudnia 2023 r. nie udzieliła na nie odpowiedzi. W związku z tym uzasadnione jest przyjęcie domniemania, że w okresie sprawozdawczym znaczna część przychodów/wpływów Partii pochodziła z niedozwolonych źródeł, niewymienionych w art. 24 ust. 1, ust. 4 i ust. 7 ustawy o partiach politycznych, tj. od podmiotów innych niż obywatele polscy mający stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w tym od innej partii politycznej, 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 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.

Mając na względzie to, że budzące wątpliwości 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, 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 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 polityczna Wolni i Solidarni 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 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 Wolni i Solidarni 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, szczególnie 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 Partia Wolni i Solidarni 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 jednak przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii.

Mając na uwadze analizę sprawozdania finansowego Partii za 2022 r. oraz nieudzielenie przez Partię odpowiedzi na skierowane do niej przez Państwową Komisję Wyborczą pytania, mające fundamentalne znaczenie dla oceny legalności źródeł pochodzenia przyjętych przez nią środków finansowych, mimo odebrania tych pytań, Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

