

UCHWAŁA NR 295/2025
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 8 grudnia 2025 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Federacja dla Rzeczypospolitej
o źródłach pozyskania środków finansowych w 2024 r.

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

postanawia

odrzuć sprawozdanie partii politycznej Federacja dla Rzeczypospolitej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2024 r. **z powodu naruszenia** art. 24 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 7 i art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Uzasadnienie

Partia polityczna Federacja dla Rzeczypospolitej (EwP 412) 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 2024 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 z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. poz. 2076).

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 dodatkowych wyjaśnień Partii stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, partia polityczna Federacja dla Rzeczypospolitej wykazała, że w okresie sprawozdawczym pozyskała przychody w kwocie 129 136,70 zł, na które złożyły się:

- składki członkowskie w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę: 4360,00 zł,
- darowizny (pieniężne): 124 776,70 zł.

Do sprawozdania Partia dołączyła zeznanie CIT-8, do czego nie była zobowiązana. Jednak wykazana w tym dokumencie wysokość przychodów Partii za 2024 r. w kwocie 131 583,98 zł nie odpowiadała przychodom Partii wykazanym w jej sprawozdaniu finansowym. W odpowiedzi na skierowane do Partii wątpliwości Państwowej Komisji Wyborczej co do różnicy przychodów wykazanych w obu tych dokumentach, Partia wyjaśniła, że w zeznaniu CIT-8 dodatkowo wliczone zostały przychody, które uznane zostały przez Partię jako dokonane z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych (2447,28 zł). Środki te zostały przez Partię przyjęte, a zatem powinny być wykazane również w jej sprawozdaniu finansowym za 2024 r. W pozycjach 13 i 14 sprawozdania powinna być zatem wykazana kwota 131 583,98 zł. Ponieważ jednak Partia nie dołączyła do sprawozdania wykazów wpłaconych składek członkowskich oraz darowizn, zawierających imię i nazwisko, miejscowość zamieszkania oraz kwotę wpłaty, nie sposób jest, na podstawie przedstawionych dokumentów, potwierdzić jaka była w rzeczywistości kwota składek, a jaka darowizn składających się na łączne przychody Partii, a tym samym, jakie kwoty powinny zostać wykazane w pozycjach 17 i 18 sprawozdania finansowego Partii.

Pozyskane przez Partię środki wpłacone były bezpośrednio na jej rachunek bankowy o nr 19 1090 2590 0000 0001 4678 8397, prowadzony w Santander Bank Polska SA.

Znaczna część wpłat dokonanych na rzecz partii politycznej Federacja dla Rzeczypospolitej w okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, pochodziła od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, mieściły się one w dopuszczalnym

limicie wpłat od jednej osoby, określonym w art. 25 ust. 4 tej ustawy, a forma wpłat była zgodna z określoną w jej art. 25 ust. 5.

Z historii rachunku bankowego dołączonej do złożonego sprawozdania oraz z dodatkowych wyjaśnień udzielonych przez Partię wynika jednak, że część wpłat na jej rzecz nie była dokonywana przez osoby będące obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a więc nie została dokonana zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi części wpłat dokonanych na rachunek bankowy Partii, Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Partii o dodatkowe wyjaśnienia w tej sprawie, w tym o informacje, czy ustalono zgodność z przepisami ustawy o partiach politycznych wpłat pochodzących od podmiotów gospodarczych, tj. czy wpłaty te dokonane zostały z rachunków bankowych osób fizycznych, służących zarówno do obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej przez te osoby, jak i do opłacania codziennych, prywatnych wydatków tych osób fizycznych, czy też były to rachunki bankowe otwarte, prowadzone i służące wyłącznie dla celów działalności gospodarczej prowadzonej przez te osoby, a zatem były rachunkami podmiotów gospodarczych, a nie osób fizycznych prowadzących tę działalność.

W odpowiedzi Partia wyjaśniła, że sama ma wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy o partiach politycznych części wpłat dokonanych na jej rzecz i nie jest jednocześnie w stanie potwierdzić, że spełniają one wymogi określone w tej ustawie. Należy zatem uznać je za wpłaty niedozwolone. Partia wyjaśniła ponadto, że wpłaty dokonane przez osoby fizyczne, które wskazały adresy zagraniczne oraz przez spółkę z o.o., a więc niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, nie zostały zwrócone darczyńcom, co oznacza, że zostały przez Partię przyjęte. Natomiast wyszczególnione w piśmie do Partii wpłaty dokonane przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą Partia określiła, jako dokonane z rachunków dotyczących ich działalności na terenie RP. Także te wpłaty należy uznać więc za niezgodne ze wskazanym wyżej art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Łącznie, niezgodnie tą regulacją ustawy o partiach politycznych Federacja dla Rzeczypospolitej przyjęła zatem środki w łącznej kwocie 6172,28 zł. Składały się na nie środki w kwocie 1182,28 zł pochodzące od osób fizycznych, których

obywatelstwa polskiego i stałego miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej Partia nie była w stanie potwierdzić i sama uznała je za niedozwolone, oraz środki pochodzące z darowizny od spółki posiadającej osobowość prawną: 500,00 zł i od podmiotów gospodarczych na łączną kwotę 4490,00 zł

Przyjęcie środków finansowych pochodzących od osób niemających stałego miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, od osób, co do których nie można ustalić czy są obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także od osób prawnych i podmiotów gospodarczych, stanowi naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych

W przypadku Partii Federacja dla Rzeczypospolitej już tylko te naruszenia stanowią przesłankę do odrzucenia jej sprawozdania finansowego na podstawie art. 38a ust 2 pkt 4 w związku z jego ust. 1 pkt 2 ustawy o partiach politycznych, ponieważ łączna wartość środków przyjętych przez Partię z naruszeniem art. 25 ust. 1 tego aktu prawnego przekroczyła 1% ogólnej kwoty jej przychodów. Przepis ten odrzucenie sprawozdania uzależnia wyłącznie od stosunku środków pozyskanych niezgodnie z prawem do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej. Po przekroczeniu progu 1% ma on charakter kategoriyczny i nie pozostawia Państwowej Komisji Wyborczej swobody decyzji w tej kwestii, np. uwzględniania tego, czy naruszenie prawa nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznajomości przepisów. Także, 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 ustawy o partiach politycznych stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania (postanowienia Sadu Najwyższego z 17 września 2004 r., III SW 39/04 i III SW 44/04).

Ponadto, z historii rachunku bankowego Partii wynika, że jeden z zakupów związanych z jej bieżącą działalnością został opłacony ze środków własnych osoby fizycznej, a następnie kwota środków wydatkowanych przez tę osobę na opłacenie zakupu na rzecz Federacji dla Rzeczypospolitej zwrócona została tej osobie przelewem ze wskazanego wyżej rachunku bieżącego Partii. Sytuacja ta dotyczyła płatności w kwocie 150,00 zł, dokonanej w dniu 18 stycznia 2024 r., za którą zwrot – opisany

jako: „pogrzeb – kwiaty delegacji FDR”, dokonany został przez Partię w dniu 31 stycznia 2024 r.

Taki sposób dokonania zakupu na rzecz partii politycznej Federacja dla Rzeczypospolitej oraz dokonanie przez nią zwrotu poniesionego wydatku na ten zakup, potwierdziła sama Partia w piśmie z 3 listopada 2025 r., przedstawiając w załączeniu do niego kopię paragonu fiskalnego z dnia 18 stycznia 2024 r. Sytuacja, w której osoba fizyczna dokonała zakupu na jej rzecz opłacając go z własnych środków finansowych, a następnie Partia dokonała na rzecz tej osoby zwrotu równowartości wydatkowanych przez nią środków finansowych oznacza, że osoba ta udzieliła Partii pożyczki, a Partia pożyczkę tę przyjęła, co potwierdziła dokonując następnie jej zwrotu.

Sąd Najwyższy, rozpatrując skargi na odrzucenie sprawozdań finansowych partii politycznych, wielokrotnie jednoznacznie zakwalifikował opisane wyżej operacje finansowe, jako niedozwolone „swoiste kredytowanie przez osoby fizyczne” (postanowienia Sądu Najwyższego z 25 września 2009 r., III SW 47/09 oraz z 18 listopada 2010 r., III SW 390/10 i III SW 391/10, czy z 25 lutego 2015 r., III SW 1/15 oraz z 20 czerwca 2023 r., I NSW 8/22); podobnie w postanowieniach z 9 czerwca 2011 r., III SW 2/11 i III SW 3/11 oraz z 5 maja 2015 r., III SW 7/15 – odnośnie do finansowania komitetów wyborczych).

Środki uzyskane w ten sposób, a zatem tytułem bezpodstawnego wzbogacenia, nie mogą stanowić składnika majątku partii. Sąd stwierdził przy tym, że dopuszczalne źródła finansowania partii określone zostały w art. 24 ustawy o partiach politycznych. Są nimi składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku partii oraz dotacje i subwencje (art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Natomiast środki finansowe, jak i wartości niepieniężne, poza dotacjami, subwencjami i dochodami z majątku, mogą być świadczone na rzecz partii jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 25 ust. 1 w związku z ust. 4a ustawy o partiach politycznych). Katalog określony w art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych jest zamknięty, gdyż inne środki pieniężne czy wartości niepieniężne nie mogą składać się na majątek partii politycznej. Partia może jeszcze zaciągnąć kredyt bankowy na cele statutowe (art. 24 ust. 7 ustawy o partiach politycznych). Finansowanie partii politycznej ze środków z pożyczki, stanowi zatem naruszenie art. 24 ust. 1 w związku z ust. 7 i art. 25 ust. 1 ustawy o partiach

politycznych. Dokonywanie zakupów przez osobę fizyczną z jej własnych środków na rzecz partii, a następnie dokonanie jej, ze środków partii, zwrotu równowartości środków wydatkowanych przez nią na zakupy dokonane na rzecz partii, stanowi pożyczkę udzieloną tej partii przez osobę fizyczną, a tym samym stanowi niedozwolone źródło finansowania partii. Majątek partii politycznej, w tym jej środki finansowe, nie mogą bowiem pochodzić z pożyczek – i to bez względu na to, czy pożyczki te zostały udzielane przez osoby fizyczne, czy też przez inne podmioty świadczące tego typu usługi. Osoby fizyczne mogą świadczyć na rzecz partii politycznej, zarówno środki finansowe, jak i wartości niepieniężne, ale wyłącznie w zgodzie z regulacjami ustawy o partiach politycznych. Niedopuszczalne jest zatem finansowanie partii politycznej przez osobę fizyczną jeśli sposób tego finansowania jest niezgodny z art. 24 ust. 1 czy 7 tej ustawy.

Pozyskiwanie przez Partię środków z innych źródeł niż określone w art. 24 ust. 1 i 7 w związku z art. 25 ust 1 ustawy o partiach politycznych stanowi bezwarunkową przesłankę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej na podstawie art. 38a ust 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Ta regulacja ustawy nie pozostawia już żadnego marginesu na ocenę Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku stwierdzenia przyjęcia lub pozyskania przez partię polityczną środków finansowych pochodzących z niedozwolonych źródeł, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej, bez względu na kwotę nielegalnie przyjętych przez tę partię środków finansowych. Bez znaczenia dla kwalifikacji tego typu praktyk pozostają kwestie dotyczące braku osiągnięcia przez partie korzyści majątkowej czy niska kwota pozyskana z nieuprawnionego źródła, tj. z naruszeniem art. 24 ust. 1 czy ust. 7 ustawy o partiach politycznych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2025 r., I NSW 2/25).

Przestrzeganie tej regulacji ustawy o partiach politycznych racjonalny ustawodawca uznał za na tyle fundamentalne i mające znaczenie dla finansowania partii politycznych, za odgrywające tak istotną rolę dla zapewnienia pluralizmu politycznego, że jego naruszenie wskazał jako to, które obligatoryjnie przesądza o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii, bez względu na to, w jakiej kwocie środki przyjęła partia polityczna z niedozwolonego źródła, czy naruszenie to wynikało z nieświadomości osoby odpowiedzialnej za finanse partii, czy było zawinione, czy też

nie. Nie pozostawia wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza obowiązana jest odrzucić sprawozdanie partii w razie potwierdzenia faktu przyjmowania lub pozyskiwania przez partię środków ze źródeł innych niż wymienione w art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych i ewentualnie z innych niż kredyty bankowe, o których jest mowa w art. 24 ust. 7 tej ustawy, niezależnie od ich wysokości i niezależnie od okoliczności, w jakich zostały przyjęte lub pozyskane. Przepis ten nie pozostawia żadnego pola do uznaniowości i miarkowania sankcji do wagi błędów popełnionych w sprawozdaniu finansowym partii (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02). Podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą innego rozstrzygnięcia w tej sprawie niż jednoznacznie wynikające z przywołanych regulacji ustawy o partiach politycznych narażałoby ją na zarzut działania niezgodnego z prawem.

Stosownie do art. 39a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, korzyści majątkowe przekazane partii z naruszeniem przepisów tego aktu prawnego, w przypadku Partii Federacja dla Rzeczypospolitej – 6322,28 zł (6172,28 zł + 150,00 zł) podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli korzyść majątkowa została przyjęta, zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość (art. 39a ust. 3 tej ustawy).

Za Sądem Najwyższym, który odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 13 lipca 2004 r., P 20/03), wskazać należy, że użycie w tym przypadku trybu oznajmującego „podlegają przepadkowi” oznacza działanie sankcji z mocy samego prawa. Innymi słowy przepadek następuje *ex lege*. Z kolei tego rodzaju sankcja, występująca z mocy samego prawa, działa na ogół *ex tunc*, to jest w chwili ziszczenia się niezgodnego z prawem stanu faktycznego. W sytuacjach, gdy ustawodawca przewiduje wystąpienie określonych skutków prawnych z mocy samego prawa, rola sądu orzekającego sprowadza się do stwierdzenia, że ziściły się wymagane przez ustawę przesłanki zaistnienia skutku. Orzeczenie sądu ma charakter deklaracyjny. Sankcja przepadku ma charakter obligatoryjny i jej orzeczenie nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych okoliczności, poza odrzuceniem przez organ wyborczy sprawozdania finansowego. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przy tym uwagę, że od czasów starożytnych w europejskich porządkach prawnych obecna jest myśl, iż korzyści majątkowe uzyskane sprzecznie

z prawem (*lucrum inhonestum vel illicitum*) nie korzystają z ochrony (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 lipca 2023 r., II NSNc 187/23).

Na podstawie art. 39a ust. 4 ustawy o partiach politycznych, partii przysługuje prawo dobrowolnego wpłacenia, w terminie 60 dni od dnia doręczenia jej postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla siedziby partii, równowartości środków przyjętych z naruszeniem przepisów tej ustawy. Potwierdzenie wpłacenia równowartości tych środków partia zobowiązana jest przedstawić Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku niedokonania dobrowolnej wpłaty tych środków, wszczęte zostanie postępowanie określone w art. 39a ust. 5 ustawy o partiach politycznych.

Partia wypełniając sprawozdanie całkowicie pominęła wykazy szczegółowych źródeł pozyskania środków finansowych oraz wydatków poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, które stanowią integralną część sprawozdania. W załączniku do pozycji 14 sprawozdania Partia nie wykazała nazwy i adresu siedziby banku, w którym prowadzi rachunek, nie podała numeru tego rachunku oraz kwoty zgromadzonej na nim, a także nie przedstawiła wykazów wpłat, zarówno składek członkowskich, jak i darowizn pieniężnych, pozostawiając niewypełnione pozycje 17 i 18 sprawozdania. Ponadto Partia nie dołączyła do sprawozdania umowy bieżącego rachunku bankowego. Braki te nie zostały uzupełnione na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej. Natomiast w pozycji 38 sprawozdania finansowego Partia wykazała kwotę wpłat dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych w wysokości 2447,28 zł. Jak wynika z analizy całości dokumentacji finansowej Partii, i co już wcześniej zaznaczono, faktyczna kwota przyjętych przez Partię wpłat nieprawidłowych w 2024 r. wyniosła 6172,28 zł i taka powinna być wykazana w pozycji 38 sprawozdania.

Powyższe oznacza, że Partia złożyła sprawozdanie sporządzone niezgodnie ze stanem faktycznym, czym naruszyła ustawowy obowiązek sprawozdawczy określony w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Uchybienie to, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, nie stanowi jednak przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii.

Partia nie posiadała w okresie sprawozdawczym Funduszu Wyborczego i nie uczestniczyła w przeprowadzonych w tym czasie wyborach.

Ponadto partia polityczna Federacja dla Rzeczypospolitej 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. Także te uchybienia, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, nie stanowią przesłanek do odrzucenia sprawozdania finansowego Partii.

Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie przedłożonych dokumentów oraz dodatkowych wyjaśnień Partii, postanowiła jak w sentencji.

Od niniejszego postanowienia partii politycznej Federacja dla Rzeczypospolitej przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak