

UCHWAŁA NR 10/2026
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 12 stycznia 2026 r.

w sprawie sprawozdania partii politycznej Demokracja
o źródłach pozyskania środków finansowych w 2024 r.

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215),

postanawia

odrzuć sprawozdanie partii politycznej Demokracja (dawniej: 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 2024 r. **z powodu** finansowania komitetu wyborczego tworzonego przez partię polityczną Demokracja (dawniej: Wolni i Solidarni) w celu jej udziału w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 7 i 21 kwietnia 2024 r., z naruszeniami, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. c i e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Uzasadnienie

Partia polityczna Demokracja (dawniej: 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 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).

Do sprawozdania Partii nie załączono sprawozdania biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej, ponieważ Partia

nie udostępniła biegłemu rewidentowi powołanemu przez Państwową Komisję Wyborczą żadnych dokumentów, **stwierdzając w skierowanym do niego piśmie, że nie utworzyła Funduszu Wyborczego i nie uczestniczyła w przeprowadzonych w 2024 r. wyborach.**

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 stwierdziła, co następuje.

W sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych partia polityczna Demokracja wykazała, że w okresie sprawozdawczym nie pozyskała żadnych środków finansowych ani wartości niepieniężnych. We wszystkich pozycjach sprawozdania wykazano „0,00”. W sprawozdaniu nie wykazano posiadanych przez Partię rachunków bankowych.

W związku z tym, że do sprawozdania nie dołączono dokumentów wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 roku w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. poz. 2076), oraz z tym, że partia polityczna Demokracja wykazała w sprawozdaniu finansowym, iż nie pozyskała w 2024 r. żadnych środków, Państwowa Komisja Wyborcza skierowała do Partii wezwanie do doręczenia brakujących dokumentów oraz pytania dotyczące m.in. sposobu finansowania jej aktywności (np. organizacji zebrań, prowadzenia korespondencji) w okresie sprawozdawczym. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się także do Partii o wyjaśnienie niezgodności treści pisma skierowanego do firmy APS Biuro Audytorsko-Rachunkowe Sp. z o.o. ze stanem faktycznym. W piśmie zawarto informację następującej treści „W związku z tym chciałbym poinformować, iż w roku 2024 Partia Wolni i Solidarni nie uczestniczyła w wyborach (...)”, podczas gdy partia polityczna Wolni i Solidarni utworzyła Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni uczestniczący w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w dniach 7 kwietnia i 21 kwietnia 2024 r.

W odpowiedzi udzielonej przez Przewodniczącego Partii wyjaśnił on kwestie związane z finansowaniem działalności Partii w okresie sprawozdawczym, z

korzystaniem przez nią z lokalu pod adresem ujawnionym w ewidencji partii politycznych jako jej siedziba i z rachunkami bankowymi Partii, na których w okresie sprawozdawczym nie dokonano żadnych operacji. Ponadto stwierdził m.in., że wyjaśnień w ostatniej ze wskazanych wyżej w piśmie Państwowej Komisji Wyborczej kwestii udzieli po uzyskaniu dostępu do dokumentów, do których obecnie dostępu nie ma. Wyjaśnienia takie nie zostały jednak złożone do dnia podjęcia niniejszej uchwały.

Na podstawie sprawozdania finansowego utworzonego przez partię polityczną Demokracja (działającą w tamtym czasie pod poprzednią nazwą Wolni i Solidarni) Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni uczestniczącego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w dniach 7 i 21 kwietnia 2024 r. i dokumentów do niego załączonych Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że Komitet ten pozyskał wszystkie środki finansowe od osób fizycznych, tj. z naruszeniem art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego oraz że pozyskał on korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła wskutek tego, na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 lit. c i e Kodeksu wyborczego, sprawozdanie Komitetu Uchwałą Nr 213/2025 z dnia 4 sierpnia 2025 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w dniach 7 i 21 kwietnia 2024 r. Zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy o partiach politycznych finansowanie komitetu wyborczego tworzonego przez partię polityczną z naruszeniem wskazanych przepisów Kodeksu wyborczego stanowi bezwzględną przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego partii, która ten komitet utworzyła.

Jak jednoznacznie wynika z art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy o partiach politycznych, Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca sprawozdanie finansowe partii politycznej w przypadku finansowania komitetu wyborczego tworzonego przez tę partię polityczną z naruszeniem przepisów o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit b, c i e ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Przepis powyższy ma przy tym charakter kategoriyczny i nie pozwala Państwowej Komisji Wyborczej na inne rozstrzygnięcie. Państwowa Komisja Wyborcza, stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. 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 przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz możliwość kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Podejmowanie przez organy działania bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność m.in. karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa [por. M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, LEX/el, kom. do art. 7]. Państwowa Komisja Wyborcza jest więc związana treścią wskazanego wyżej art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 8 ustawy o partiach politycznych, który wyłącza swobodę decyzji co do postępowania i rozstrzygnięcia w tej sprawie. Warto zaznaczyć, że rozwiązanie to zabezpiecza partie polityczne przed ewentualnym stronnictwem, dowolnym działaniem Państwowej Komisji Wyborczej wobec nich, a Organ ten przed ewentualnymi oskarżeniami o takie działanie. Podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą innych działań i decyzji niż wynikające stricte z przepisów ustawy o partiach politycznych stanowiłoby działanie niezgodne ze wskazaną wyżej zasadą legalizmu.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że art. 38a ust. 2 pkt 8 nie pozostawia żadnego marginesu na ocenę Państwowej Komisji Wyborczej. Zakaz finansowania komitetu wyborczego tworzonego przez partię polityczną z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. b, c i e Kodeksu wyborczego Jego naruszenie racjonalny ustawodawca uznał za na tyle fundamentalny i mający znaczenie dla finansowania partii, za odgrywający tak istotną rolę dla zapewnienia uczciwości, równości, sprawiedliwości i legalności rozumianego szeroko procesu wyborczego, że jego naruszenie wskazał jako to, które obligatoryjnie przesądza o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii, bez względu na to, czy naruszenia te wynikały z nieświadomości, czy były zawinione, czy też nie. Przepis ten nie pozostawia żadnego pola do uznaniowości i miarkowania sankcji do wagi błędów popełnionych w sprawozdaniu finansowym komitetu (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02).

Państwowa Komisja Wyborcza, odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, podkreśla niezmiennie, 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, 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 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 Sądu Najwyższego 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 Trybunału Konstytucyjnego 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 jednocześnie, że skonstruowany w ustawie o partiach politycznych system finansowania partii, zobowiązujący te podmioty do przestrzegania ustawowych reguł, ale także dający im możliwość sprawowania kontroli odnośnie do ich respektowania, w żadnym razie nie ma 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.

Należy ponadto zaznaczyć, że sprawozdanie finansowe partii politycznej Demokracja, wskazane wyżej pismo skierowane do biegłego rewidenta i wyjaśnienia przedstawione przez Partię w odpowiedzi na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej

zostały podpisane przez Przewodniczącego Partii Demokracja Macieja Kusiora, będącego również Pełnomocnikiem Wyborczym Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni uczestniczącego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w dniach 7 kwietnia i 21 kwietnia 2024 r. Jaskrawe sprzeczności między treścią tych dokumentów i niezgodność oświadczenia złożonego w piśmie skierowanym do biegłego rewidenta ze stanem faktycznym oznaczają rażące naruszenie zasad jawności finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz świadczą o prowadzeniu i dokumentowaniu gospodarki finansowej Partii Demokracja, a także utworzonego przez nią Komitetu Wyborczego, którego funkcję pełni organ reprezentujący Partię na zewnątrz, w sposób urągający wymogom ustawowym. Wskazane sprzeczności stawiają także pod znakiem zapytania wiarygodność wszelkich informacji i wyjaśnień składanych przez Przewodniczącego Partii w związku z jej działalnością finansową.

Ponadto partia polityczna Demokracja 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. Wskazane uchybienie, zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych, nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania Partii.

Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu powyższego na podstawie sprawozdania finansowego Partii oraz dokumentów do niego załączonych, postanowiła jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak