

POSTANOWIENIE

Dnia 14 stycznia 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Księżak

SSN Joanna Lemańska

SSN Grzegorz Pastuszko (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 233/2025 z dnia 22 września 2025 r.
w sprawie informacji finansowej partii politycznej Konfederacja Wolność
i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych
z subwencji w 2024 r.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 14 stycznia 2026 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 233/2025 z dnia 22 września 2025 r. w sprawie informacji finansowej partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość (dalej także: „Partia”, „Konfederacja”, „skarżąca”) o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. (dalej także: „Uchwała” lub „Uchwała nr 233/2025”) Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „Komisja” lub „PKW”), na

podstawie art. 34a ust. 1 pkt 3 i art. 34a ust 1a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2023, poz. 1215, dalej także: „ustawa o partiach politycznych” lub „ustawa”), postanowiła odrzucić informację finansową partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. z powodu naruszenia art. 24 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu Uchwały wskazano, że skarżąca z zachowaniem terminu określonego w art. 34 ust. 2 ustawy przedłożyła Informację o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. (dalej także: „Informacja”) sporządzoną według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U. poz. 2055). Do Informacji załączono sprawozdanie biegłego rewidenta wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą. Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do Informacji.

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła istotne dane zawarte w złożonej przez Partię Informacji podając, że Partia dla gromadzenia środków finansowych z subwencji posiadała odrębny rachunek bankowy. Wskazała także stan konta na 1 stycznia 2024 r., otrzymane w roku 2024 subwencje i inne wpłaty oraz poniesione wydatki lub koszty w podziale na Fundusz Ekspercki, Fundusz Wyborczy oraz na cele niezwiązane bezpośrednio z wyborami, z wyłączeniem wydatków lub kosztów poniesionych z Funduszu Eksperckiego. Dodatkowo podała, że wydatki środków z subwencji były dokonywane jedynie w formie bezgotówkowej z subkonta dla gromadzenia środków finansowych subwencji.

Następnie Komisja zaznaczyła, że z analizy Informacji o subwencji oraz z załączonych do niej dokumentów finansowych wynika, iż Partia, korzystając ze środków pochodzących z subwencji, sfinansowała m.in. zakup gadżetów wyborczych w postaci 1000 sztuk czapek z napisem „MENTZEN – 2025” o wartości 17 502,90 zł, jak też szereg spotkań i wydarzeń publicznych, w tym między innymi wydarzenie organizowane i finansowane przez Partię ze środków z subwencji, które miało miejsce w dniu 31 sierpnia 2024 r., na którym Sławomir Mentzen

poinformował, że będzie kandydatem na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r.

Komisja przytoczyła też wypowiedzi samego lidera oraz prowadzącego spotkanie. Według jej ustaleń Sławomir Mentzen stwierdził wobec zgromadzonej publiczności, że będzie „(...) kandydował w najbliższych wyborach prezydenckich w 2025 r.”, zaś przewodniczący rozpoczął spotkanie od słów: „przed Państwem kandydat na prezydenta – Sławomir Mentzen”. Jednocześnie PKW zauważyła, że w trakcie rzeczonego wydarzenia wykorzystywane były gadżety z napisem „MENTZEN – 2025”, a więc noszące treść tożsamą z treścią napisu znajdującego się na czapce, której zakup Partia sfinansowała ze środków z subwencji w 2024 r. Jak zaznaczyła, ww. materiały miały ten sam wzór i tę samą kolorystykę, co materiały użyte już w trakcie oficjalnej kampanii wyborczej Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sławomira Jerzego Mentzena w 2025 r.

W dalszej części wypowiedzi PKW podniosła, że według dokumentacji finansowej Partii na spotkania i zakup czapki z napisem „MENTZEN – 2025”, służących promocji Sławomira Mentzena, wydano z rachunku subwencji co najmniej 114 964,70 (97 461,80 zł + 17 502,90 zł). Podała też, że po analizie historii rachunku bankowego przeznaczonego dla gromadzenia środków subwencji oraz materiałów, także tych powszechnie dostępnych w Internecie, skierowała do Partii pytania w celu wyjaśnienia spraw budzących wątpliwości. W pismach z 22 sierpnia oraz z 10 września 2025 r. Partia przedstawiła swoje wyjaśnienia oraz dołączyła wnioskowane materiały i dokumenty.

Jak dalej podaje PKW, w ramach przedłożonych wyjaśnień Partia sama wskazała jednoznacznie, że „Czapki zostały wyprodukowane jako gadżety wyborcze na potrzeby spotkań w ramach promocji jednego z liderów Konfederacji i wszystkie zostały rozdane na spotkaniach w okresie wrzesień-grudzień 2024”. Ponadto Partia stwierdziła, że faktury dotyczące kosztów, o wyjaśnienie których zwróciła się do niej PKW, „obejmowały organizację łącznie 74 wydarzeń publicznych w całej Polsce w okresie wrzesień-grudzień 2024”, informując zarazem, że „(...) spotkania te odbywały się w ramach działalności statutowej Partii i promocji jednego z liderów Konfederacji, ale należy mieć na względzie to, że spotkania te i wydarzenia miały na celu niewątpliwie działania promujące Sławomira Mentzena jako kandydata na prezydenta”.

Komisja na podstawie całości dokumentacji dotyczącej środków Partii pochodzących z subwencji uznała, że ich wydatkowanie służące zakupowi 1000 sztuk czapek z napisem „MENTZEN – 2025”, a więc w istocie gadżetów wykorzystywanych w kampanii wyborczej komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2025 r., jak też sfinansowaniu spotkań i wydarzeń publicznych promujących osobę, która miała zostać wskazana jako kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., w czasie kiedy formalnie się ona jeszcze nie rozpoczęła, jest niezgodne z regulacją art. 24 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Tym samym przyjęła ona, że środki z subwencji wykorzystano na cele niezwiązane z działalnością statutową Partii.

Zajmując takie stanowisko, PKW podniosła, że zgodnie z wielokrotnie wyrażanym przez nią poglądem działania o charakterze agitacyjnym podjęte przed zarządzeniem wyborów naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych, są sprzeczne z zasadami dobrze pojmowanej kultury politycznej i są powszechnie odbierane jako obejście prawa. Zaznaczyła przy tym, że korzystanie przez komitety wyborcze i kandydatów uczestniczących w przyszłych wyborach z efektów podejmowanych przed zarządzeniem tych wyborów działań o charakterze agitacji wyborczej (jak definiuje je art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego) może zostać uznane za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, skutkujące odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz ewentualną odpowiedzialnością karną (Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2018 r. w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, ZKF-624-8/18).

Komisja zauważyła jeszcze, że „wydatki ponoszone przez partie polityczne ze środków subwencji, a więc ze środków wypłacanych z budżetu Państwa, mogą być dokonywane wyłącznie legalnie, na cele związane z działalnością statutową partii. Wydatki na finansowanie spotkań czy też gadżetów wyborczych związanych z przyszłą i hipotetyczną działalnością innego podmiotu, w tym przypadku komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie mogą zostać uznane jako legalne wydatki na cele związane z działalnością statutową partii, co oznacza, że takie wydatki ze środków subwencji są wydatkami nielegalnymi, przeznaczonymi na cele niezwiązane z działalnością statutową partii politycznej, na cele inne niż statutowe”.

W jej opinii inna ocena tej sytuacji pozwalałaby partii politycznej na wydatkowanie jej środków celem promowania działalności innych podmiotów, których zasady finansowania zostały ściśle określone w przepisach odrębnych aktów prawnych (Kodeks wyborczy). Jak podkreśliła w tym miejscu, przepisy ustawy o partiach politycznych w zakresie finansowania partii tworzą nieprzypadkowy, zwarty, kompleksowy i komplementarny wobec siebie system – zbiór przepisów, w których jasno określono zasady finansowania partii politycznych i wynikające z ich naruszenia sankcje. I dalej: „(...) nie sposób jest odczytywać normy wynikające z regulacji ustawowych biorąc pod uwagę pojedyncze przepisy danego aktu prawnego, a nie system tworzony przez całość przepisów w danej materii. Nie da się zatem przyjąć, że partia polityczna może realizować swoje cele poprzez finansowanie ze swoich środków niedopuszczalnych prawem działań”.

W swej wypowiedzi Komisja dodatkowo stwierdziła, że „(...) skonstruowany w ustawie system finansowania partii, zobowiązanie tych podmiotów do przestrzegania ustawowych reguł, ale także możliwość sprawowania kontroli odnośnie do ich respektowania, w żadnym razie nie mają 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”. Wskazując na znaczenie konstytucyjnej zasady wolności ich działania (art. 11 ust. 1 Konstytucji), podkreśliła ona przy tym, że partie polityczne mają – jak najbardziej – prawo do wykorzystywania swoich środków finansowych, w tym środków z subwencji, na cele związane z ich działalnością statutową, choć musi to być działalność zgodna z prawem. „Niedopuszczalne jest bowiem finansowanie przez partie polityczne działań związanych z ich celami statutowymi, sprzecznych z obowiązującym w państwie porządkiem prawnym. Szczególnie, że utworzenie partii politycznej jest doniosłym aktem publicznoprawnym, z którym wiąże się nie tylko chęć uczestniczenia partii w życiu publicznym, ale także obowiązek rygorystycznego ich przestrzegania”; „Z powyższych względów opisane wyżej – nielegalne – wydatki Partii muszą być uznane za naruszające art. 24 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych”.

Odnosząc się do wydatków z Funduszu Eksperckiego Komisja wskazała, że odpowiadają one wymogom określonym w art. 30 ust. 4 ustawy.

Dnia 2 października 2025 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) partia polityczna Konfederacja Wolność i Niepodległość, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, działając w oparciu o art. 34b ust. 1 ustawy o partiach politycznych, wniosła skargę na postanowienie (Uchwałę nr 233/2025) Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2025 r. w sprawie informacji finansowej partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r., którym Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła odrzucić informację finansową partii politycznej Konfederacja Wolność i Niepodległość o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r.

Skarżonemu postanowieniu skarżąca w szczególności zarzuciła:

1. naruszenie art. 34a ust. 1 pkt 1 ustawy, poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy istniały przesłanki, aby PKW przyjąć Informację bez zastrzeżeń,

2. błędne ustalenie stanu faktycznego polegające na przyjęciu, że Partia dokonała wydatków niezgodnych z celami Statutu Partii, i w konsekwencji błędne zastosowanie art. 34a ust. 1 pkt 3 i art. 34a ust. 1a w zw. z art. 24. ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy i odrzucenie Informacji, podczas gdy wydatki Partii były w sposób oczywisty zgodne z celami statutowymi,

3. dokonanie błędnej wykładni art. 34a ust. 1 pkt 3 i art. 34a ust. 1a w zw. z art. 24. ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy i odrzucenie Informacji, polegającej na przyjęciu, że PKW odrzuca informację finansową partii w przypadku niezgodności jej wydatków z przepisami prawa, podczas gdy z art. 34a ust. 1 pkt 3 i art. 34a ust. 1a w zw. z art. 24. ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy wynika, że sankcjonowana jest jedynie działalność sprzeczna ze statutem partii.

Z ostrożności procesowej skarżąca zarzuciła również:

4. błędne przyjęcie, że doszło do dokonania wydatków niezgodnie z przepisami, co wynikało z naruszenia art. 38a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy poprzez ich błędną interpretację, polegającą na przyjęciu, że wydatki na kampanię wyborczą mogą być ponoszone poza okresem trwania kampanii wyborczej, w ten sposób, że do ich poniesienia dochodzi w czasie poza kampanią wyborczą oraz sfinansowane w ten sposób są wydarzenia, które mają miejsce przed okresem kampanii wyborczej lub dokonywane są zakupy przedmiotów, które w całości wykorzystane są przed okresem kampanii wyborczej, podczas gdy z treści tych przepisów wynika, że do wydatków na kampanię wyborczą może dojść tylko wtedy, gdy finansowane są wydarzenia mające miejsce w okresie trwania kampanii wyborczej lub finansowane są zakupy przedmiotów użytych w okresie trwania kampanii wyborczej, co w rezultacie doprowadziło do błędnego uznania przez PKW, że zaistniały podstawy do odrzucenia Informacji Partii,

5. błędne ustalenie stanu faktycznego polegające na przyjęciu, że czapki, o których mowa w Uchwale zostały wykorzystane w czasie kampanii wyborczej, która rozpoczęła się w dniu 15 stycznia 2025 r.,

6. błędne ustalenie stanu faktycznego polegające na przyjęciu, że spotkania lub wydarzenia, o których mowa w Uchwale miały miejsce w czasie kampanii wyborczej, która rozpoczęła się w dniu 15 stycznia 2025 r.

Pozostałe zarzuty wskazane zostały w treści uzasadnienia skargi.

W konsekwencji skarżąca wniosła o uznanie skargi za zasadną oraz o zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wniosła też o rozpoznanie sprawy na rozprawie oraz o przeprowadzenie dowodów wskazanych w skardze.

Skarżąca zawarła dodatkowo wniosek ewentualny o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu – na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – pytań prawnych co do zgodności art. 34a ust. 1 pkt 3

i art. 34a ust. 1a w zw. z art. 24. ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przepisy te przewidują obowiązek odrzucenia informacji finansowej partii przez PKW w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów, z preambułą Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 11, art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Pismem z 22 października 2025 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) PKW podtrzymała swoje stanowisko zawarte w sentencji i w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały oraz wniosła o oddalenie skargi.

Pismem z 31 grudnia 2025 r. skarżąca, reprezentowana przez pełnomocnika, udzieliła odpowiedzi na stanowisko PKW. Wskazała w niej, że pozostaje przy sformułowanych wcześniej zarzutach i stwierdziła zarazem, że nie zmienia swojego stanowiska, że PKW w sposób błędny zinterpretowała istniejący w Polsce stan prawny, co doprowadziło do wydania Uchwały o odrzuceniu Informacji skarżącej zamiast uchwały o jej przyjęciu. Jak zauważyła, PKW ani w piśmie, ani w Uchwale nie wykazała, iż kwestionowana przez nią aktywność skarżącej (w postaci wydatkowania środków z subwencji) jest aktywnością niezwiązaną z działalnością statutową. Dodała przy tym, że „[w]ywody PKW poczynione w piśmie wciąż mają na celu udowodnienie sprzeczności z prawem wydatkowania środków z subwencji oraz przekonania Sądu, że istnieje przepis, który taką aktywność penalizuje”. Podkreśliła też, że „PKW konsekwentnie unika jednak wskazania przepisu prawa naruszonego przez skarżącą, co wynika oczywiście z faktu, że przepis taki nie istnieje”. Wreszcie stwierdziła, że „PKW będąc świadoma, że nie sposób wykazać konkretnego przepisu, który został naruszony oraz konkretnej kary, którą należałoby zastosować, ucieka się do zawiłych prób wyinterpretowania przepisu, który nie istnieje”.

W dalszej części swojej odpowiedzi skarżąca podkreśliła, że PKW nie wytłumaczyła, dlaczego zastosowała swoją interpretację tylko w stosunku do skarżącej, nie zaś do innych partii. Odniosła się również do wyводу PKW dotyczącego wykorzystania czapeczek „Mentzen – 2025” przez komitet wyborczy w kampanii wyborczej i faktu opłacenia ich 29 stycznia 2025 r. Wskazała, że według twierdzeń PKW miało to dowodzić słuszności sformułowanych przez ten organ tez,

podczas gdy – w jej przekonaniu – było wręcz przeciwnie. Zauważyła zarazem, że informacja o opłaceniu czapek stanowiła okoliczność nową, wskazaną przez PKW dopiero w odpowiedzi na skargę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W punkcie wyjścia rozważań odnoszących się do przedmiotowej sprawy Sąd Najwyższy zwraca uwagę na szczególną rolę, jaką nadaje partiom politycznym Konstytucja z 1997 r., a w ślad za nią obowiązujące ustawodawstwo. W tym względzie nasuwa się kilka zasadniczych uwag. Po pierwsze, przepisy Konstytucji RP kształtujące status i znaczenie ustrojowe partii politycznych zostały usytuowane w rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 11), co jest wyrazem rangi, jaką ustrojodawca przypisał instytucji partii politycznych. Po drugie, przepisy te gwarantują obywatelom polskim wolność tworzenia i działania partii politycznych na zasadzie dobrowolności i równości (zasada pluralizmu politycznego). Po trzecie, Konstytucja RP w sposób precyzyjny formułuje cel tworzenia i działania partii politycznych, czyli wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 i 2). Po czwarte, Konstytucja RP ustanawia zasadę jawności finansów partii politycznych. Po piąte, na podstawie rozwiązań ustawowych, w celu realizacji postanowień Konstytucji RP, została wprowadzona zasada finansowania partii politycznych ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz zasady dokonywanej przez PKW kontroli źródeł pozyskiwania przez partie polityczne środków finansowych i ich wydatkowania (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 11 grudnia 2024 r., I NSW 55/24; 21 stycznia 2025 r., I NSW 59/24).

2. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, nawiązującym do art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej.

Na to, jak ważną rolę w życiu państwa demokratycznego odgrywają partie polityczne, wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 14 grudnia 2004 r, w sprawie K 25/03 Trybunał stwierdza mianowicie, że: „[j]uż sam

fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym «Rzeczpospolita» (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym. (...) Wyjątkowość ich polega 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”. W rezultacie partia polityczna z jednej strony, zwłaszcza w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń, posiada szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, z drugiej zaś towarzyszą temu pewne ograniczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lutego 2023 r., I NSW 2/23).

3. Swoistym ograniczeniem działalności partii politycznych, bezpośrednio powiązaniem ze wskazanym w poprzednim punkcie ich znaczeniem i rolą w systemie demokratycznego państwa prawnego, jest konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych, z którą korespondują przepisy ustawy o partiach politycznych i Kodeksu wyborczego. Celem tej zasady jest zapewnienie przejrzystości i jasności dokonywanych przez partie polityczne operacji finansowych. Nie ulega bowiem 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. Jednocześnie gwarantuje ona partiom politycznym równe prawa i tym samym urzeczywistnia zasadę pluralizmu politycznego; jest to w szczególności ważne dla zapewnienia uczciwego współzawodnictwa partii w kolejnych wyborach (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, Komentarz do art. 11, [w:] red. L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, wyd. drugie uzupełnione, Warszawa 2016, s. 399.).

Z przedmiotową zasadą łączy się ściśle przyjęty w polskim ustawodawstwie mechanizm finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Przewiduje go ustawa o partiach politycznych, która w art. 24 stanowi, że majątek partii politycznej

powstaje nie tylko ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku, ale także z określonych ustawami dotacji i subwencji. Takie rozwiązanie, wprowadzone przez ustawodawcę w 2001 r., podkreśla powagę i znaczenie partii politycznych w systemie państwa demokratycznego. Jego celem jest zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, ale także osłabienie „(...) wpływów różnych grup i korporacji, które w zamian za udzielenie wsparcia finansowego oczekują podjęcia określonych działań” (zob. J. Sułkowski, Komentarz do art. 11, [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP: art. 1-86, Warszawa 2016, s. 362). Ten ostatni element ma szczególne znaczenie. Niewątpliwie bowiem u podstaw przyjętego systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa leży przede wszystkim chęć eliminowania ryzyka powstania zjawisk korupcyjnych, na które podmioty te narażone są w sposób szczególny.

4. Kontrola finansów partii politycznych, w tym otrzymywanych subwencji, jest dokonywana przez PKW i odbywa się na podstawie przedkładanej corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach za rok kalendarzowy do 31 marca następnego roku (art. 34 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

5. Po przeprowadzeniu kontroli ww. informacji PKW może przyjąć informację bez zastrzeżeń, przyjąć informację ze wskazaniem na uchybienia albo odrzucić informację (art. 34a ust. 1 pkt 1-3 ustawy). Stosownie do art. 34a ust. 1a ustawy odrzucenie informacji finansowej następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową.

6. W przypadku odrzucenia takiej informacji finansowej partii politycznej przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 34b ustawy).

Prawidłowość dokonywanej przez PKW oceny sposobu realizacji przez partię polityczną obowiązków finansowych została więc objęta kontrolą sądową. Tym samym konstytucyjne i ustawowe prawa obywateli RP do tworzenia partii politycznych oraz konstytucyjne prawa partii politycznych zostały skutecznie zabezpieczone, również przed arbitralnymi decyzjami organów wykonujących prawo.

7. Przechodząc do oceny treści zaskarżonej Uchwały nr 233/2025, Sąd Najwyższy zauważa, że PKW, działając w oparciu art. 34a ust. 1 pkt 3 i art. 34a ust. 1a ustawy, odrzuciła informację finansową Partii o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji w 2024 r. z powodu naruszenia art. 24 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, a więc z powodu wykorzystania środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. PKW wskazała, że „(...) rozdawanie czapeczek z nadrukiem „MENTZEN – 2025”, jak i przeprowadzanie w okresie wrzesień-grudzień 2024 r. – zorganizowanych w ramach działalności statutowej Partii i promocji jednego z liderów Partii – spotkań i wydarzeń publicznych (74 spotkania) z wyborcami miało niewątpliwie na celu promowanie Sławomira Mentzena jako kandydata na prezydenta”, czyli w istocie przyjęła, że stanowiło ono działania noszące cechy kampanii wyborczej.

Powyższe oznacza, że podstawą odrzucenia informacji finansowej była regulacja ustawowa, dająca możliwość odrzucenia informacji w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. Zastosowanie tej regulacji wymaga ustalenia celów statutowych partii politycznej oraz celów wydatkowania środków pochodzących z subwencji, a następnie zbadania zgodności celów statutowych partii politycznej z celami wydatkowania środków pochodzących z subwencji. Artykuł 34a ust. 1a ustawy o partiach politycznych może znaleźć zastosowanie w sytuacji braku zgodności pomiędzy tymi celami.

8. Mając to na względzie, należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie PKW, pomimo kwestionowania wydatków w oparciu o art. 34a ust. 1a ustawy, nie zbadała w ogóle postanowień statutowych określających cele Partii i sposób ich realizacji. Oznacza to, że nie podjęła nawet próby oceny działalności Skarżącej z punktu widzenia § 6 ust. 1 i 2 Statutu.

Zgodnie z § 6 ust. 1 Statutu Partii Konfederacja Wolność i Niepodległość, Partia dąży metodami przewidzianymi w Konstytucji RP do realizacji celów, takich jak: 1) odbudowa podstawowych wartości preferowanej przez nią kultury i cywilizacji łacińskiej oraz chrześcijańskich fundamentów moralnych społeczeństwa, 2) umacniania wspólnoty narodowej i postawy narodowej solidarności, 3) budowy

państwa prawa, sprawiedliwych i sprawnych rządów opartych o zasadę pomocniczości, 4) obrony wolności gospodarczej i osobistej, 5) umacniania polskiej niepodległości i suwerenności, 6) poszanowania własności prywatnej obywateli i owoców ich pracy, 7) zabiegania o realizację polskiego interesu narodowego na arenie międzynarodowej i optymalnych warunków rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej, umocnienia roli rodziny oraz tworzenia sprzyjających warunków dla jej rozwoju. Stosownie zaś do § 6 ust. 2, Partia zmierza do realizacji powyższych celów poprzez udział w życiu publicznym.

Zaznaczyć należy, że PKW, nie odnosząc się do wskazanych celów, poniechała tym samym próby ustalenia, czy cele, na które dokonano wydatkowania środków pochodzących z subwencji, zgodne są z celami statutowymi. W sposób kategoriyczny natomiast przesądziła o wyborczym charakterze zarówno spotkania z 31 sierpnia 2024 r., jak i późniejszych spotkań, przyjmując arbitralne założenie, że wspomniane spotkania ograniczały się wyłącznie do agitacji wyborczej w rozumieniu art. 105 k.wyb. Potwierdza to wyraźnie treść uzasadnienia Uchwały. PKW wskazała w nim, że „Partia sfinansowała szereg spotkań i wydarzeń publicznych, w tym między innymi wydarzenie organizowane i finansowane przez Partię ze środków z subwencji, które miało miejsce w dniu 31 sierpnia 2024 r., na którym Sławomir Mentzen poinformował, że będzie kandydatem na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r. Stwierdził on między innymi – „będę kandydował w najbliższych wyborach prezydenckich w 2025 r.”. Zauważyła też, że samo to wydarzenie rozpoczęło się od zapowiedzi, w której prowadzący je stwierdził – „przed Państwem kandydat na prezydenta – Sławomir Mentzen”. Zaznaczyła jeszcze, że w trakcie tego wydarzenia wykorzystywane były powszechnie gadżety z napisem „MENTZEN – 2025”, a zatem o treści tożsamej z treścią napisu znajdującego się na czapce, zakup której sfinansowała Partia ze środków z subwencji w 2024 r.” (str. 3 Uchwały, k. 50), a także „Działalność ta jest jednak dopuszczalna o ile dotyczy promowania partii i jej członków, w tym liderów, ale nie jest typową agitacją wyborczą prowadzoną przed zarządzonymi za kilka tygodni czy dni wyborami, nie jest działalnością, którą sami organizatorzy czy uczestnicy tych spotkań określają jako promujące kandydata w tych – przyszłych –

wyborach, co potwierdzają także gadzety używane w trakcie tych spotkań” (str. 6 stanowiska PKW z 22 października 2025 r., k. 41 *verte*).

Powyższe skłania do wniosku, że przeprowadzona przez PKW weryfikacja nie została oparta na analizie, która mogłaby rzetelnie wykazać, co było celem wspomnianych spotkań w aspekcie celów statutowych samej partii. PKW nie zweryfikowała w ogóle, czy organizacja tych spotkań nie mieściła się w celach działalności statutowej partii. Apriorycznie więc wykluczyła możliwość realizacji tego rodzaju celów, mimo że spotkania miały charakter wieców politycznych, których organizacja jest co do zasady dopuszczalna również w okresie przedwyborczym i stanowi jedną z podstawowych metod ubiegania się przez partie polityczne o władzę w państwie demokratycznym, sam zaś statut partii stanowi o „udziale w życiu publicznym” (§ 6 ust. 2 Statutu).

To, że organizowanie wieców jest uznawane za standardową i demokratyczną formę działania partii politycznej, potwierdza zresztą PKW w uzasadnieniu swojej uchwały. Z jej wypowiedzi wyraźnie wynika, że „(...) jak najbardziej zgodne z prawem są działania partii politycznych polegające na organizowaniu spotkań, czy też wydarzeń publicznych, na których budowana jest rozpoznawalność partii, jak i ich liderów czy lidera, także z wykorzystaniem różnego rodzaju gadżetów. Działalność tego typu stanowi niewątpliwie jeden z ważniejszych elementów funkcjonowania partii politycznych” (str. 6 stanowiska PKW z 22 października 2025 r., k 41 *verte*).

PKW, identyfikując wspomniane spotkania Partii jako wydarzenia o charakterze kampanii wyborczej, nie wyjaśniła w ogóle, jakie znaczenie w zakresie tych ustaleń miała treść przepisów odnoszących się do kampanii wyborczej i agitacji wyborczej, ujętych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408 ze zm., dalej także: „k.wyb.”): tj. art. 104 i 105 k.wyb. W polu jej rozważań nie znalazło się w szczególności, na ile – i czy w ogóle – regulacje te winny mieć zastosowanie w przypadku działań podejmowanych przez partie polityczne jeszcze w okresie poprzedzającym oficjalne rozpoczęcie kampanii wyborczej. Nie podejmując tego rodzaju wysiłku, w sposób bardzo oglądny wyraziła ona natomiast ocenę na temat braku dopuszczalności finansowania takich działań promocyjnych przez partię polityczną z uwagi na przyszłą i hipotetyczną działalność

innego podmiotu – komitetu wyborczego. Wskazuje na to następujący fragment uzasadnienia: „wydatki na finansowanie spotkań czy też gadżetów wyborczych związanych z przyszłą i hipotetyczną działalnością innego podmiotu, w tym przypadku komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta RP nie mogą być uznane jako legalne wydatki na cele związane z działalnością statutową, co oznacza, że wydatki te z subwencji są wydatkami nielegalnymi” (str. 4 i 5 Uchwały, k. 50 *verte* i 51).

Sąd Najwyższy zauważa, że Państwowa Komisja Wyborcza w swoich stanowiskach m.in. z 7 maja 2018 r. nr ZKF 624-8/18 (stanowisko PKW w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej) oraz 28 sierpnia 2023 r. nr ZKF.621.37.2023 (wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie kampanii wyborczej i kampanii referendalnej) odniosła się do działań noszących znamiona praktyki wyborczej, które podejmowane są przez podmioty lub osoby zamierzające uczestniczyć w zbliżających się, lecz jeszcze niezarządzonych wyborach. Uznała ona mianowicie, że takie działania pozostają niezgodne z przepisami prawa wyborczego, podkreślając, że podmioty te w okresie poprzedzającym zarządzenie wyborów powinny się przed nimi powstrzymać. Jak zaznaczyła, agitacja tego rodzaju narusza zasadę równości kandydatów i komitetów, jest sprzeczna z zasadami dobrze pojmowanej kultury politycznej i w powszechnym odbiorze stanowi obejście prawa, m.in. przez osoby fizyczne promujące się w ten sposób. Równocześnie jednak PKW zwróciła uwagę, że zapobieżenie obchodzeniu w podobny sposób zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej wymaga ustawowego uregulowania zasad prowadzenia tzw. „prekampanii wyborczej” i jej skutków dla gospodarki finansowej komitetów wyborczych, i w ten sposób przeciwdziałania poczynaniom, które są powszechnie oceniane wysoce negatywnie, lecz nie są w żaden sposób sankcjonowane. Podniosła przy tym, że stanowisko to formułowała w przeszłości wielokrotnie (m.in. w przedstawionej najwyższym organom państwa informacji w dniu 20 czerwca 2012 r. o realizacji przepisów Kodeksu Wyborczego). Dalej PKW podkreśliła, że w obowiązującym stanie prawnym nie przyznano jej uprawnień do podejmowania działań w sprawach związanych z ewentualnym prowadzeniem tzw. „prekampanii wyborczej”, która nie

jest uregulowana w przepisach Kodeksu wyborczego i że wobec tego ma ona jedynie możliwość apelowania do uczestników życia publicznego o niepodejmowanie takich działań. Zauważyła też, że korzystanie przez komitety wyborcze i kandydatów uczestniczących w przyszłych wyborach z efektów działań o charakterze agitacji wyborczej podejmowanych przed zarządzeniem tym wyborów może zostać uznane za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, w tym przyjmowania przez komitet niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, i w efekcie może stanowić o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, przypadku korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy lub ich równowartości, pomniejszeniu ewentualnych przysługujących komitetowi środków z budżetu państwa, czy sankcjach karnych, a także o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej.

Przedstawione tu tezy jasno pokazują, że PKW ocenia praktykę prowadzenia prekampanii negatywnie. Jednocześnie wynika z nich, że przeciwdziałanie owej nagannej praktyce, w tym określenie sankcji z tytułu jej stosowania, wymaga przyjęcia odpowiednich przepisów prawnych. Ich brak uniemożliwia w chwili obecnej sankcjonowanie podobnych działań, chyba że wykazane zostałyby, iż jednocześnie zaistniała przewidziana w przepisach przesłanka odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego lub odrzucenia informacji finansowej partii politycznej.

Uwzględniając poczynione ustalenia, Sąd Najwyższy raz jeszcze podkreśla, że w jego ocenie Państwowa Komisja Wyborcza w ogóle nie rozważyła, czy spotkania organizowane przez Partię Konfederacja Wolność i Niepodległość oraz fakt rozdania czapeczek z napisem „MENTZEN – 2025” odbywały się poza celami działalności statutowej. Z tej przyczyny zarzuty nr 1 i 2 są zasadne.

9. Jako nietrafiony ocenia natomiast Sąd Najwyższy zarzut nr 3. W uznaniu składu orzekającego zarzut ten zawiera jedynie polemikę skarżącej z rozwiązaniami wprowadzonymi przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do tej oceny należy podkreślić, że przepisy, jakie zastosowała PKW, decyzję o odrzuceniu informacji partii politycznej łączą wyrażnie z wykorzystaniem przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową, nie zaś z czynnościami sprzecznymi

z prawem. Wobec tego oczywistego faktu trudno przyjąć, że rozważania skarżącej zmierzają do wykazania nieprawidłowości zaskarżonej Uchwały.

10. Niezasadne są również zarzuty nr 4, nr 5 i nr 6 skargi. Ocena ta bierze się stąd, że uzasadnienie uchwały nie wskazuje, aby PKW faktycznie uznała wydatki poniesione przez Partię Konfederacja Wolność i Niepodległość za koszty oficjalnej kampanii wyborczej, zaś czapeczki „MENTZEN – 2025” za wykorzystane w jej trakcie materiały wyborcze. Przeciwnie – odpowiednie fragmenty jej wypowiedzi jasno sugerują, że zarówno spotkania, jak i rozdanie czapeczek miało miejsce w okresie wrzesień-grudzień 2024 r.: „Materiały wykorzystywane na tym wydarzeniu miały ten sam wzór i kolorystykę, co materiały wykorzystywane w kampanii wyborczej Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sławomira Jerzego Mentzena w 2025 r.”.

11. Mając na uwadze dokonane ustalenia, Sąd Najwyższy, stosownie do art. 34b ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o partiach politycznych w zw. z art. 516 k.p.c., orzeka jak w sentencji postanowienia.

Krzysztof Wiak

Paweł Czubik

Marek Dobrowolski

Paweł Księżak

Joanna Lemańska

Grzegorz Pastuszko

Paweł Wojciechowski

[r.g.]

[a.ł]