


**Tomasz Gąsior\***

 <https://orcid.org/0000-0003-3531-8740>

## **PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA PANACEUM NA CAŁE ZŁO? WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE KOMPETENCJI PKW W ZAKRESIE KONTROLI FINANSOWANIA KOMITETÓW WYBORCZYCH I PARTII POLITYCZNYCH**

### **WSTĘP**

Wybory stanowią skomplikowany, wieloetapowy proces odnawiania składu władz w wyniku swobodnej decyzji, do podjęcia której prawo ma ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych. Od wyborów zależy rozwój państw, relacje międzynarodowe, przestrzeganie praw i wolności. Są one najistotniejszym narzędziem wpływania przez jednostkę na przyszłość i funkcjonowanie społeczeństwa. Zaufanie wyborców wyrażone podczas głosowania jest jedyną legitymacją sprawujących władzę<sup>1</sup>. W związku z tym, że tak jak każda rywalizacja – niezależnie od dziedziny, w jakiej się toczy – zawiera element sportowych emocji, oczekiwanie na niespodziankę, a w końcu wyłania jakiś układ zależności, przyciągają one dużą uwagę<sup>2</sup>. Zazwyczaj największe zainteresowanie budzi zgłaszanie i rejestracja kandydatów w wyborach, okres kampanii wyborczej, dzień czy dni głosowania i wreszcie etap ogłoszenia wyników wyborów. Wydaje się, że dla wielu wyborców na tym kończy się proces wyborczy. Z tym dniem gaśnie zaangażowanie kandydatów i osób

---

\* Dr, Krajowe Biuro Wyborcze, Akademia Kujawsko-Pomorska, [t.gasior@kpsw.edu.pl](mailto:t.gasior@kpsw.edu.pl)

<sup>1</sup> M. Bankowicz, *Wybory*, [w:] *Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Warszawa 1996, s. 309.

<sup>2</sup> Zob. J. Tombiński, *Przedmowa*, [w:] K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 7.

prowadzących działania agitacyjne w sprawy wyborcze. Kandydaci, którzy osiągnęli sukces w elekcji, przygotowują się do objęcia nowych funkcji. Ci, którym się w niej nie powiodło, wracają do swoich dotychczasowych zajęć i ewentualnie do snucia kolejnych planów na przyszłość, a osoby kreujące i prowadzące działania agitacyjne w zakończonej kampanii wyborczej zaczynają już przygotowywać koncepcje kolejnych – być może bardziej skutecznych działań<sup>3</sup>.

Zdecydowanie ograniczona ciekawość towarzyszy zazwyczaj etapowi składania protestów wyborczych do właściwych sądów i ich rozpatrywania<sup>4</sup>. Etapem sprawozdawczości finansowej komitetów wyborczych – co do zasady – zainteresowane są już wyłącznie osoby odpowiadające za przygotowanie ich dokumentacji finansowej oraz za sporządzenie na jej podstawie sprawozdań finansowych tych podmiotów, chociaż bywa, że nawet ich zainteresowaniu obowiązki te umykają, co może rodzić istotne konsekwencje<sup>5</sup>. Bardzo często zainteresowania tą częścią procesu wyborczego nie wykazują także członkowie komitetów, mimo że, w przypadku gdy są one tworzone przez wyborców, to oni odpowiadają solidarnie za zobowiązania finansowe komitetu, jeśli zobowiązań tych nie można pokryć z majątku jego pełnomocnika finansowego<sup>6</sup>. Odnosnie do tych kwestii pewne *status quo* utrzymywało się na przestrzeni lat, z wyborów na wybory.

Sytuacja ta dość istotnej zmianie uległa w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej i do Senatu Rzeczypospolitej przeprowadzonych w 2023 r. Wydaje się jednak, że pewne symptomy tej zmiany można było dostrzec już w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., podczas których podnoszone były wyraźne wątpliwości i formułowane zarzuty, przede wszystkim co do uczciwości, równości, a bywało także, że zwyczajnie do legalności kampanii wyborczej<sup>7</sup>. Już wówczas wskazywano na niespotykane do tej pory

<sup>3</sup> Por. T. Gąsior, *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*, Warszawa 2010, s. 97.

<sup>4</sup> Uwagę do tego etapu procesu wyborczego najczęściej przywiązują – poza sądami i organami administracji wyborczej – osoby wnoszące te protesty, w wyborach samorządowych wybrani radni czy wójtowie, których ważności wyboru dotyczyć mogą te protesty, oraz badacze i pasjonaci tych zagadnień.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 509 § 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2025 poz. 365 i 1792 oraz 2026 poz. 178), dalej k.w., pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

<sup>6</sup> Zob. art. 130 § 3 pkt 3 k.w.

<sup>7</sup> W pewien sposób potwierdzeniem tego jest także liczba wniesionych protestów wyborczych, która z 96 po wyborach prezydenckich w 2000 r., 51 w 2005, 378 w 2010 i 58 po wyborach

– przynajmniej zdaniem podnoszących te kwestie – wykorzystanie w kampanii wyborczej zasobów publicznych, tj. mediów publicznych, zaplecza biurowego, pojazdów, czasu pracy pracowników czy wreszcie samych środków finansowych, instytucji publicznych (państwowych i samorządowych lub podmiotów z udziałem Skarbu Państwa), na wykorzystywanie w kampanii wyborczej działalności fundacji finansowanych ze środków samorządowych do prowadzenia kampanii wyborczej. Zarzuty te wyrażano przede wszystkim w stosunku do tego typu działań podejmowanych przez sprawujących wówczas władzę, a mających na celu nieuczciwe budowanie przewagi nad konkurentami w wyborach.

W związku z tym także do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) kierowanych było wiele wniosków, informacji czy zgłoszeń w tych kwestiach, a jednocześnie oczekiwania co do mających zostać przez nią podjętych rozstrzygnięć w sprawach sprawozdań o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania komitetów wyborczych – głównie – dwóch kandydatów, którzy rywalizowali w II turze tych wyborów. Przede wszystkim jednak dotyczyły one rozstrzygnięcia w sprawie jednego z nich. Już wówczas zatem, tj. po wyborach prezydenckich w 2020 r., wzrosło – i to wyraźnie – zainteresowanie procesem sprawozdawczym, analizą sprawozdań prowadzoną przez PKW oraz jej decyzją w tej sprawie, czy raczej decyzjami w tych sprawach.

Można postawić w tym miejscu tezę, że te podwyższone emocje – mniejsze jednak niż przy okazji wyborów parlamentarnych z 2023 r. – towarzyszące temu zwiększonemu zainteresowaniu sprawozdawczością komitetów wyborczych i oceną zgodności z prawem nie tylko tych sprawozdań, ale także gospodarki finansowej komitetów i legalnością finansowania prowadzonej przez nie kampanii wyborczej, powodowane były nieporównywalnie mniej dotkliwymi konsekwencjami wynikającymi z nawet ewentualnej negatywnej oceny wyrażonej przez PKW w odniesieniu do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych biorących udział w wyborach prezydenta. Nawet bowiem odrzucenie takiego sprawozdania finansowego komitetu nie mogło spowodować utraty dotacji podmiotowej, która nie przysługuje komitetom wyborczym biorącym udział w tych wyborach, ani utraty subwencji z budżetu państwa

---

prezydenckich w 2015 r., wzrosła do 5847 w wyborach prezydenckich z 2020 r., zob. Biuletyn Sądu Najwyższego Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Sprawy Wyborcze, numer specjalny II, s. 15, [https://www.sn.pl/orzecznictwo/Biuletyn\\_IKniSP\\_SN/Biuletyn%20SN%20IKNiSP%20numer%20specjalny%20II%20\\_%20sprawy%20wyborcze.pdf](https://www.sn.pl/orzecznictwo/Biuletyn_IKniSP_SN/Biuletyn%20SN%20IKNiSP%20numer%20specjalny%20II%20_%20sprawy%20wyborcze.pdf); Sąd Najwyższy, Komunikaty o sprawach, 3 sierpnia 2020, [https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach](https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach)

przez jedną czy drugą partię. Komitety wyborcze w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tworzone są bowiem przez wyborców, a nie przez partie polityczne<sup>8</sup>.

Odmiennie wyglądała sytuacja w wyborach parlamentarnych w 2023 r. Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na to, że od wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej uzależniona jest wysokość dotacji podmiotowej przysługującej partiom politycznym i komitetom wyborczym z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła i senatora<sup>9</sup>. Co istotniejsze, partie polityczne, które w wyborach do Sejmu uzyskały odpowiednią liczbę ważnie oddanych głosów (3% partia samodzielnie, 6% koalicja partii) na ich listy kandydatów na posłów mają prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu subwencji z budżetu państwa na działalność statutową<sup>10</sup>. Niewątpliwie dla partii politycznych, które spełniają warunki do ich otrzymywania, stanowią one podstawowe źródło przychodów, umożliwiające im odgrywanie na scenie politycznej znaczącej roli. Z jednej strony zatem środki te pozwalają na swobodne funkcjonowanie, ale wyłącznie bardzo ograniczonej liczbie partii politycznych, stanowiąc dominujące źródło ich przychodów. Z drugiej jednak powodują marginalizację partii, które nie mają prawa do tego rodzaju środków budżetowych<sup>11</sup>. Odebranie partii politycznej prawa do subwencji może natomiast *de facto* powodować marginalizację jej znaczenia ze względu na przyjęty w Polsce system finansowania partii<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Warto wskazać, że wyjątkowo komitety wyborcze w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mimo że są tworzone przez obywateli, a nie przez partie polityczne, mogą pozyskiwać środki finansowe z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, ale także z funduszy wyborczych partii politycznych oraz z kredytów bankowych zaciąganych na cele związane z wyborami (art. 132 § 4 k.w.).

<sup>9</sup> Zob. art. 150 k.w. Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. wyniosła ona 63 321 885,95 zł, po wyborach z 2019 r. 69 572 488,09 zł, po wyborach w 2023 r. 93 897 256,82 zł (dane PKW). Od 2001 r. partiom politycznym i komitetom wyborczym w związku z ich udziałem w wyborach do polskiego parlamentu wypłacone zostały podmiotowe dotacje budżetowe w kwocie łącznej niemal 520 mln zł (obliczenia własne na podstawie danych PKW). Poza wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP dotacja podmiotowa przysługuje komitetom wyborczym i partiom politycznym w związku z ich udziałem w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 151 k.w.).

<sup>10</sup> Zob. art. 28 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1215), dalej: ustawa o partiach politycznych. Od 2002 r. w Polsce partiom politycznym wypłacono blisko 1,5 mld zł subwencji z budżetu państwa (nie wliczając w to subwencji należnej partiom w związku z wyborami do Sejmu RP z 2023 r.).

<sup>11</sup> T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 21–22.

<sup>12</sup> Postanowienie SN z dnia 8.10.2023 r., sygn. akt I NSW 8/23, OSNKN 2024, nr 1, poz. 7.

i w gruncie rzeczy pozbawić ją szans wyborczych<sup>13</sup> oraz uniemożliwić podejmowanie skutecznej rywalizacji z innymi ugrupowaniami<sup>14</sup>.

Słuszne jest zatem przyjęte wyżej założenie, że te kwestie, newralgiczne i fundamentalne z perspektywy funkcjonowania partii politycznych, z punktu widzenia przebiegu i wyników procesów wyborczych, ale także kształtu sceny politycznej i kierunków rozwoju państwa, z pewnością przyczyniają się, co miało miejsce po wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2023 r., do jeszcze większego zainteresowania tymi właśnie wyborami, do jeszcze silniejszych emocji towarzyszących tym wyborom, niż przed wyborami prezydenckimi z 2020 r.<sup>15</sup>

Niniejsze opracowanie oparto przede wszystkim na metodzie dogmatyczno-prawnej. Dokonano analizy obowiązujących przepisów prawa dotyczących finansowania działalności politycznej, w szczególności kampanii wyborczych, komitetów wyborczych oraz partii politycznych. Przeprowadzono wykładnię regulacji prawnych określających zakres kompetencji PKW w zakresie kontroli finansowania działalności komitetów i partii.

Na podstawie analizy instytucjonalno-prawnej określono miejsce i rolę tego organu jako odpowiedzialnego za kontrolę finansowania działalności politycznej, a także jego relacje z innymi instytucjami posiadającymi kompetencje kontrolne w tym obszarze. Prowadzone rozważania oparto też na analizie dokumentów, w szczególności uchwał i stanowisk PKW dotyczących sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i partii politycznych. Uzupełniając dokonano analizy przypadku, odnosząc się do wyborów prezydenckich z 2020 r. oraz parlamentarnych z 2023 r. w Polsce. Umożliwiła ona przedstawienie pewnych praktycznych aspektów funkcjonowania mechanizmów kontroli finansowej sprawowanej przez PKW, w tym emocji, jakie ona wywołuje.

---

<sup>13</sup> R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, s. 286.

<sup>14</sup> Zob. Stanowisko RPO w sprawie o sygn. akt P 8/17, VII.610.11.2016.JZ, 12.06.2017 r., s. 14.

<sup>15</sup> Nie podejmuję w tej analizie kwestii wagi pierwszych z tych wyborów w stosunku do drugich pod kątem tego, że jedne dotyczą organów władzy ustawodawczej, a drugie – co prawda najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej – ale jednak władzy wykonawczej. Nie jest to bowiem przedmiotem tych rozważań, a poza tym ostatnie miesiące pokazały, że relacje tych władz wobec siebie mogą być „mocno skomplikowane”.

## PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA WŁAŚCIWA DO WSZYSTKIEGO...

Analiza licznych pism kierowanych do Krajowego Biura Wyborczego i do Państwowej Komisji Wyborczej, ale także opinii wyrażanych w przestrzeni publicznej, w których informowano o domniemanych przypadkach nielegalnego wykorzystywania środków finansowych, i to nie tylko publicznych, w toku kampanii wyborczej poprzedzającej ostatnie wybory parlamentarne w Polsce, wskazuje na znaczący wzrost oczekiwań wobec tych instytucji. W wystąpieniach nie tylko sygnalizowano możliwość naruszenia przepisów prawa dotyczących finansowania kampanii wyborczej, ale także wzywano, a niekiedy wręcz domagano się od nich, podjęcia działań kontrolnych, czy wręcz interwencji w tych sprawach.

Skala oraz charakter formułowanych oczekiwań wskazywały, że kompetencje PKW postrzegane były niezwykle szeroko, niekiedy wręcz w sposób istotnie wykraczający poza jej ustawowo określony zakres. W skrajnych przypadkach można było odnieść wrażenie, że oczekiwano od niej weryfikacji nawet takich sytuacji i takich podmiotów, które w żaden sposób nie poddają się jej kontroli, należąc do właściwości innych organów państwa, jak chociażby ustalenia, czy środki finansowe pochodzące z powszechnych przestępstw zostały wykorzystane w działalności komitetów wyborczych. Tego rodzaju oczekiwania rodzą zasadnicze pytanie o granice kompetencji PKW oraz – retoryczne – o to, czy instytucja ta powinna, czy może być postrzegana jako podmiot zdolny do rozwiązywania wszelkich problemów związanych z nieprawidłowościami w gospodarowaniu środkami finansowymi, środkami publicznymi, w tym komunalnymi. Nawiązując do słów piosenki: czy to Komisja ma być lekiem na całe zło?<sup>16</sup>

W pewnym momencie przedstawiciele części środowisk, niektórzy komentatorzy, dziennikarze oraz reprezentanci opinii publicznej zdawali się formułować wobec PKW oczekiwania daleko wykraczające poza zakres jej ustawowych kompetencji. Pojawiało się przekonanie, że instytucja ta powinna pełnić rolę swoistego remedium na wszelkie nieprawidłowości, które – w ocenie uczestników debaty publicznej – towarzyszyły wyborom parlamentarnym przeprowadzonym w 2023 r. w Polsce. Państwową Komisję Wyborczą zaczęto postrzegać jako podmiot wręcz zobowiązany do reagowania na szeroką grupę problemów czy nieprawidłowości pojawiających się w okresie poprzedzającym wybory, w trakcie kampanii wyborczej oraz bezpośrednio po jej zakończeniu. Nieprawidłowości obejmujących różnorodne obszary życia publicznego, nie tylko te związane z finansowaniem komitetów i partii,

<sup>16</sup> Cytat z piosenki Krystyny Prońko „Jesteś lekiem na całe zło”.

ale generalnie w gospodarowaniu środkami finansowymi przez ministerstwa, fundusze publiczne, organy administracji centralnej, a także jednostki samorządu terytorialnego. Wskazywano również na działalność fundacji, stowarzyszeń, a nawet osób fizycznych w kontekście pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych w okresie wyborczym. W rezultacie zaczęła się kształtować narracja, zgodnie z którą Komisji przypisywano rolę instytucji właściwej do wykonywania funkcji wielu różnych organów państwa jednocześnie. W niektórych wypowiedziach można było odnieść wręcz wrażenie, że jest ona traktowana jako podmiot łączący kompetencje takich instytucji, jak Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Administracja Skarbowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne, a także organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, takich jak prokuratura, policja czy sądy. Niekiedy przypisywano jej również funkcje właściwe dla organów administracji skarbowej.

W konsekwencji informacje o wielu przypadkach, w których działania podejmowane przed wyborami, w trakcie kampanii wyborczej, a także po jej zakończeniu, budziły w opinii części uczestników życia publicznego podejrzenia popełnienia przestępstw finansowych, skarbowych, cywilnych bądź karnych, zaczęto kierować właśnie do Państwowej Komisji Wyborczej, oczekując od niej podjęcia stosownych działań w tych sprawach. Można postawić tezę, że to właśnie PKW miała naprawić wszelkie nieprawidłowości i to w niej także pokładano pewne nadzieje na kolejne lata. Część opinii publicznej, polityków, ale przede wszystkim przedstawicieli komitetów wyborczych miała bowiem nadzieję, że uzna ona, iż żadne z tych – przywoływanych wyżej – działań nie miało związku z wyborami, z kampanią wyborczą oraz stanowiącą jej zasadniczą część agitacją wyborczą, i że przyjmie ich sprawozdania finansowe, co zapewni im finansowanie na kolejne lata. Inni liczyli natomiast na to, że działania te – lub przynajmniej ich część – PKW uzna jednak za mające związek z kampanią wyborczą, za oddziałujące na przebieg procesu wyborczego i jego wynik, w efekcie czego pozbawi daną partię czy partie znacznych środków finansowych w kolejnych latach. Od organu tego oczekiwano zatem stania na straży legalności dysponowania środkami, przede wszystkim publicznymi, w szerokim zakresie, nie zważając na to, jakie zadania w „kontrolu finansowej” przypisano jej w przepisach prawa.

Zasadna wydaje się konstatacja, że te pokładane w PKW nadzieje i formułowane w stosunku do niej oczekiwania świadczą o tym, iż mimo zmiany charakteru i składu tego organu, mimo wielu krytycznych opinii formułowanych w stosunku do tej reformy, Komisja nadal cieszy się dość stabilnym zaufaniem i panuje społeczne przekonanie, że to od niej w znacznym stopniu zależy jakość i zgodność z prawem procesu wyborczego.

Może zatem budzić zdziwienie, że tak ważna część jej zadań, dotycząca kontroli finansowania komitetów wyborczych, kampanii wyborczych, partii politycznych, a zatem zadań istotnych z perspektywy konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych, obejmującej także jawność finansowania kampanii wyborczych, z perspektywy potrzeby zapewnienia przestrzegania zasad, jakie powinny rządzić wyborami (równości, uczciwości, wolności), do dzisiaj nie została *expressis verbis* wymieniona w przepisach Kodeksu wyborczego, w którym zadania te określono. Dopiero w ostatnim, dziesiątym punkcie § 1 art. 160 k.w. określono, że do PKW należy wykonywanie innych zadań określonych w ustawach, a w art. 144 tego aktu, że przyjmuje ona sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjmuje je wskazując na uchybienia lub odrzuca sprawozdanie, określając w tym miejscu dość precyzyjnie przesłanki tego odrzucenia, w części uzależniając to odrzucenie od stosunku nielegalnych środków przyjętych przez komitet wyborczy do całości jego przychodów<sup>17</sup>. W tym przepisie określono też przesłanki, które PKW musi stwierdzić w trakcie procesu kontrolnego, by móc zdecydować o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu.

---

<sup>17</sup> Odrzucenie sprawozdania komitetu wyborczego następuje w razie stwierdzenia pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego na cele niezwiązane z wyborami albo wydatkowania środków z przekroczeniem limitu wydatków obliczonego dla komitetu, przeprowadzania zbiórek publicznych, przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż ich Fundusz Wyborczy, przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z nieuprawnionych źródeł lub niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym lub poręczenia ich kredytu przez nieuprawnioną osobę, lub z przekroczeniem dozwolonej kwoty, przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, dokonania czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu przez osobę nieuprawnioną lub czynności dokonanej z naruszeniem ustawowego limitu wpłat. Jednakże w przypadku, gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów enumeratywnie wymienionych w Kodeksie wyborczym powodujących co do zasady odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu, środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów tego komitetu, sprawozdanie jest przyjmowane ze wskazaniem na jego uchybienia (art. 144 § 1 pkt. 2 i 3 oraz § 2 k.w.). Podobne regulacje zostały przyjęte w ustawie z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

## UZASADNIONE DOMNIEMANIE

W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że jak stwierdził Sąd Najwyższy w jednym z postanowień<sup>18</sup>, brak możliwości analizy i oceny danej sprawy, a także brak wyjaśnienia niezgodności finansowych przez partię polityczną czy komitet wyborczy, rodzą domniemanie faktyczne dokonania naruszeń prawa przez te podmioty i pozwalają PKW na odrzucenie sprawozdania finansowego partii czy komitetu. Ma ona więc prawo oprzeć swoją uchwałę na domniemaniu uprawniającym przyjęcie założenia, zgodnie z którym doszło do finansowania działalności komitetu z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Nieudokumentowanie przez komitet, że wszystkie przyjęte korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym pochodziły od uprawnionych podmiotów, potwierdza zatem tylko to, że pozyskał on w okresie sprawozdawczym środki ze źródeł niedozwolonych. Rozpatrując protesty wyborcze przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonane w 2020 r., Sąd Najwyższy wskazał, że co prawda w prawie procesowym obowiązuje zasada, iż ciężar udowodnienia twierdzenia spoczywa na tym, kto wywodzi z niego skutki prawne (*ei incumbit probatio, qui dicit, non ei, qui negat*), ale z drugiej strony istnieje również zasada, która nakazuje traktować milczenie strony bądź uczestnika postępowania co do określonego twierdzenia przeciwnika jako przyznanie jego prawdziwości (*tacens consentit, si contradicendo impedire poterat*)<sup>19</sup>.

W postanowieniu z 22 stycznia 1998 r. Sąd Najwyższy orzekł, że w przypadku ustaleń Państwowej Komisji Wyborczej mających charakter domniemania faktycznego należy jednak ocenić, czy domniemanie to może być uznane za wystarczające dla dokonania danego ustalenia. Domniemane ustalenie musi bowiem logicznie wynikać z prawidłowo ustalonych faktów stanowiących jego przesłanki<sup>20</sup>. W odniesieniu do pozyskiwania środków pieniężnych to PKW ma obowiązek udowodnienia, że wpłacone środki zostały świadomie przyjęte przez komitet wyborczy, a domniemanie uprawniające przyjęcie założenia, zgodnie z którym doszło do finansowania działalności partii politycznej (komitetu wyborczego) z naruszeniem obowiązujących przepisów, może zostać obalone przez skarżącego<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Por. postanowienie SN z dnia 14.10.2008 r., sygn. akt III SW 10/08, [https://kbw.gov.pl/uploaded\\_files/1456394309\\_III\\_SW\\_10\\_08.pdf](https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1456394309_III_SW_10_08.pdf) (dostęp 27.09.2024).

<sup>19</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 29.07.2020 r., sygn. akt I NSW 5855/20, LEX nr 3035337.

<sup>20</sup> Wyrok SN z dnia 22.01.1998 r., sygn. akt II UKN 465/97, OSNP 1999, nr 1, poz. 24; postanowienie SN z dnia 17.09.2003 r., sygn. akt III SW 149/03, OSNP 2004, nr 10, poz. 180.

<sup>21</sup> Postanowienie SN z dnia 19.12.2012 r., sygn. akt III SW 8/12, LEX nr 1648580.

W orzeczeniu z 21 marca 2012 r. Sąd postanowił zaś, że odrzucenie sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, ale że PKW powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych, „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych, skoro komitet wyborczy ma obowiązek ich przekazania urzędowi skarbowemu właściwemu dla siedziby komitetu<sup>22</sup>, ale już w postanowieniu z 21 lutego 2023 r. stwierdził, że PKW w sytuacji, gdy wartość niepieniężna została przekazana partii politycznej przez nieuprawniony podmiot, nie jest zobligowana do jej szacowania. Z punktu widzenia ustawy relewantna jest bowiem wyłącznie okoliczność jej przekazania przez taki podmiot<sup>23</sup>.

Orzecznictwo sądowe nie jest zatem w tej kwestii do końca jednolite. Na jego podstawie można jednak wnioskować, że oparcie rozstrzygnięcia Komisji na domniemaniu jest dopuszczalne, a tym bardziej zasadne, jeśli oparcie to znajduje w stanie faktycznym, a tym bardziej w dokumentacji dołączonej do sprawozdania komitetu czy partii.

## O BOWIĄZEK SPRAWOZDAWCZY

Nie budzi natomiast wątpliwości, a przynajmniej nie powinno, że na mocy obecnych regulacji prawnych obowiązki sprawozdawczemu podlegają wszystkie komitety wyborcze, o utworzeniu których zawiadomienie zostało przyjęte przez właściwy organ wyborczy (PKW lub komisarza wyborczego). Stanowi to realizację zasady jawności finansowania kampanii wyborczej określonej w art. 125 k.w., ale także (przede wszystkim w odniesieniu do komitetów wyborczych partii politycznych) szerszej jawności wynikającej z przepisów ustrojowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup> (art. 11 ust. 2)<sup>25</sup>. Jawność ta nie powinna ograniczać się wyłącznie do przedkładania sprawozdań finansowych do badania właściwym do tego organom, ale powinna umożliwiać zapoznanie się z gospodarką finansową prowadzoną przez partie, a zatem także przez tworzone przez nie komitety wyborcze, każdemu

---

<sup>22</sup> Postanowienie SN z dnia 21.03.2012 r., sygn. akt III SW 2/12, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 71; podobnie postanowienie SN z dnia 25.02.2015 r., sygn. akt III SW 2/15, LEX nr 1711696.

<sup>23</sup> Postanowienie SN z dnia 21.02.2023 r., sygn. akt I NSW 2/23, OSNKN 2023, nr 1, poz. 6.

<sup>24</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>25</sup> Zob. M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 53.

zainteresowanemu<sup>26</sup>. Jednym z najistotniejszych przejawów jawności finansowania komitetów wyborczych i partii politycznych (będącej elementem prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego) jest odpowiednio prowadzona i ujawniona dokumentacja, głównie finansowo-księgową<sup>27</sup>. Obowiązek prawny wykazania – poprzez tę dokumentację – że środki finansowe zostały pozyskane w sposób zgodny z obowiązującym prawem, spoczywa na Komitecie Wyborczym (na jego pełnomocniku finansowym)<sup>28</sup>. Brak takiej dokumentacji finansowej, niepełna dokumentacja lub przygotowana w sposób, który nie oddaje stanu faktycznego gospodarki finansowej prowadzonej przez komitet czy partię, uniemożliwiają sprawdzenie, czy przestrzegane były w ich finansowaniu regulacje prawne czy nie<sup>29</sup>.

Obowiązek składania sprawozdań finansowych przez wszystkie komitety wyborcze stanowi też emanację regulacji art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi. Mimo że ta norma prawna ma na celu przede wszystkim ochronę praw i wolności jednostki, to wynika z niej również obowiązek poddawania podobnym sytuacjom prawnym podmiotów uznanych za podobne<sup>30</sup>.

W tych fundamentalnych z perspektywy jawności finansowania komitetów wyborczych, kampanii wyborczych, także przecież partii politycznych, kwestiach, ale w szerszym ujęciu ważnych też, a może przede wszystkim, ze względu na potrzebę zapewnienia uczciwości, równości i wolności wyborów, należy podzielić przyjmowaną wielokrotnie przez Sąd Najwyższy, właśnie w odniesieniu do regulacji dotyczących finansowania partii politycznych czy komitetów wyborczych, aksjologiczną potrzebę restrykcyjnej wykładni prawa<sup>31</sup>. Nie sposób nie zgodzić się z Sądem również co do tego, że partia polityczna (której emanacją w wyborach jest utworzony przez nią czy przez

---

<sup>26</sup> Por. K. Complak, *Komentarz do art. 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014; także np. wyroki NSA: z dnia 8.03.2013 r., sygn. akt I OSK 513/13, LEX nr 1375077 oraz z dnia 18.12.2014 r., sygn. akt I OSK 687/14, LEX nr 1650433, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.12.2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 590/16, LEX nr 2189846.

<sup>27</sup> Por. M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 137, 150; postanowienie SN z dnia 4.08.2006 r., sygn. akt III SW 11/06, LEX nr 2527495.

<sup>28</sup> Postanowienie SN z dnia 8.03.2005 r., sygn. akt III SW 3/05, OSNP 2005, nr 18, poz. 296.

<sup>29</sup> M. Ohman, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, International IDEA SE, Sweden 2012, s. 38; por. postanowienie SN z dnia 22.09.2008 r., sygn. akt III SW 7/08, OSNP 2010, nr 3–4, poz. 56.

<sup>30</sup> Por. także np. odpowiedź PKW z 7 października 2024 r., ZKF.10.2022, na apelację Uczestnika (Śląska Partia Regionalna, VI ACa 779/23), w zbiorach KBW.

<sup>31</sup> Por. np. postanowienie SN z dnia 18.05.2005 r., sygn. akt III SW 6/05, OSNP 2005, nr 22, poz. 366.

koalicję, w skład której partia weszła, komitet), stawiając sobie za cel udział w życiu publicznym przez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej<sup>32</sup>, a zatem chcąc uczestniczyć w życiu publicznym, zobowiązana jest do posiadania wiedzy o obowiązujących w nim regulacjach prawnych i rygorystycznego ich przestrzegania<sup>33</sup>. Dotyczy to zwłaszcza finansowania działań partii politycznych w ramach kampanii wyborczych<sup>34</sup>. Z tej konstatacji Sądu Najwyższego wynika więc m.in., że nie jest wystarczająca – z perspektywy działalności komitetu wyborczego czy partii politycznej – świadomość prawa osób odpowiadających za ich działania. Niezbędne jest, by ta świadomość i znajomość prawa szły w parze z tego prawa przestrzeganiem.

## UPRAWNIENIA KONTROLNE PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Działania PKW w zakresie ustalenia zgodności z prawem finansowania komitetów wyborczych uczestniczących w kampanii wyborczej polegają zatem nie tylko na analizie sprawozdań finansowych złożonych jej przez pełnomocników finansowych tych komitetów, ale także na zweryfikowaniu, czy w czasie tego procesu, a więc chyba nawet szerzej niż tylko w okresie kampanii wyborczej, bo również po jej zakończeniu, dochodziło do danych naruszeń prawa. Przecież część nieprawidłowości związanych z finansowaniem komitetów wyborczych, tj. z pozyskiwaniem, ale też wydatkowaniem przez nie środków, może mieć miejsce po okresie kampanii wyborczej. Część z nich wręcz musi nastąpić po jej zakończeniu, by można było w ogóle mówić o naruszeniu prawa, jak chociażby pozyskiwanie środków po dniu wyborów, wydatkowanie środków po dniu złożenia sprawozdania finansowego, przekazanie nadwyżki pozyskanych przez komitet środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami po upływie ustawowego terminu (art. 129 § 2 pkt 2, art. 129 § 3 pkt 2, art. 138 § 5 k.w.).

Zresztą sama PKW w wielu swoich odpowiedziach kierowanych do podmiotów, które przesyłały do niej informacje, zgłoszenia, materiały mogące

<sup>32</sup> Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

<sup>33</sup> Postanowienia SN: z dnia 2.09.2005 r., sygn. akt III SW 9/05, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 225, oraz z dnia 29.08.2024 r., sygn. akt I NSW 53/24, LEX nr 3751425; por. T. Gąsior, *Prawne i praktyczne zagadnienia finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w Polsce w latach 2010 i 2015*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6, s. 33; idem, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 154–155.

<sup>34</sup> Postanowienie SN z dnia 4.09.2024 r., sygn. akt I NSW 4/22, LEX nr 3768157.

– zdaniem zgłaszających – potwierdzać nielegalność finansowania kampanii wyborczej poszczególnych komitetów, często również finansowania partii politycznych, stwierdzała, że działając na podstawie i w granicach prawa, przywołana kwestia poddana zostanie analizie w procesie sprawowanej przez nią kontroli zgodności z prawem finansowania komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach czy partii politycznych. Kontrolę tę Komisja prowadzi, badając sprawozdania finansowe komitetów czy partii. W procesie tej kontroli brane są pod uwagę nie tylko złożone dokumenty finansowe, ale także wszelkie dostępne jej informacje dotyczące ewentualnych naruszeń prawa w tej materii. Wskazywała też, że efektem przeprowadzonej kontroli może być przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, przyjęcie ze wskazaniem na uchybienia lub odrzucenie sprawozdania w przypadku stwierdzenia przesłanek enumeratywnie wymienionych w Kodeksie wyborczym czy w ustawie o partiach politycznych<sup>35</sup>. W analizie informacji o możliwych naruszeniach zasad finansowania kampanii wyborczej przez Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość uczestniczący w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. zawarta została ocena, że wąski zakres środków, w które wyposażona została PKW przez ustawodawcę, odpowiada wąskiemu zakresowi – ale jednak – sprawowanej przez nią kontroli finansowania kampanii wyborczej.

Mowa jest tu zatem wyraźnie o procesie „kontroli”. Warto więc chociażby w kilku słowach wspomnieć, że w doktrynie np. E. Ura<sup>36</sup>, J. Zimmermann<sup>37</sup>, S. Jędrzejewski i H. Nowicki<sup>38</sup> oraz S. Kałużny<sup>39</sup> kontrolę definiują jako ustalenie stanu istniejącego, porównanie go z odpowiednimi wzorcami, dokonanie oceny i formułowanie wniosków pokontrolnych. Inni, np. J. Lang, R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, J. Boć czy W. Skrzydło, jako istotne elementy kontroli wskazywali także ocenę określonego stanu lub działalności, stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości oraz formułowanie wniosków

---

<sup>35</sup> Zob. pismo PKW z 3 października 2023 r., ZKF.416.32.2023; odpowiedzi KBW: z 8 sierpnia 2023 r., ZKF.416.17.2023; z 24 października 2023 r., ZKF.621.284.2023; z 30 sierpnia 2023 r., ZKF.621.32.2023; z 31 sierpnia 2023 r., ZKF.621.39.2023; z 5 września 2023 r., ZKF.621.45.2023; z 2 października 2023 r., ZKF.621.82.2023; z 3 listopada 2023 r., ZKF.621.283.2023, z 9 marca 2024 r., ZKF.624.130.2024; z 29 marca 2024 r., ZKF.624.223.2024 r. i wiele innych, w zbiorach KBW.

<sup>36</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 59.

<sup>37</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 420.

<sup>38</sup> *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 6.

<sup>39</sup> S. Kałużny, *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002, s. 34.

co do tej działalności lub stanu mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu tych nieprawidłowości<sup>40</sup>.

Nie jest to kwestia decydująca i najważniejsza dla tych rozważań, ale mimo to warto zwrócić uwagę na nazwę jednostki organizacyjnej Krajowego Biura Wyborczego zajmującej się tą materią. Otóż jest to Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych. Oczywiście jest wprawdzie, że to nie nazwa, ale kompetencje i zadania definiują dany podmiot, ale dobrze jest widzieć również ten aspekt.

Z pewnością kontroli tej nie można sprowadzić – jak określano w przestrzeni publicznej – do „przejrzania dokumentacji finansowej” złożonej PKW, ale także komisarzom wyborczym, przez komitety czy partie. Należy jednocześnie jasno stwierdzić, że PKW nie posiada uprawnień dochodzeniowo-śledczych. Wydaje się jednak, że takie właśnie było zamierzenie ustawodawcy, gdy ćwierć wieku temu tworzył system kontroli „finansowania polityki”. W całym tym systemie kontroli finansowania partii politycznych, komitetów wyborczych czy kampanii wyborczych miały się bowiem uzupełniać różne podmioty o różnorodnej pozycji prawnej, odmiennym charakterze działania, różnych kompetencjach i zróżnicowanym poziomie profesjonalizmu. Mimo zaangażowania w kontrolowanie finansowania komitetów wyborczych i partii szerokiej i zróżnicowanej grupy podmiotów kontrolnych, trudno byłoby uznać, że istnieje w Polsce skuteczny system kontroli w tym zakresie. Sam fakt wielości podmiotów nie przesądza o istnieniu owego systemu kontroli finansowania komitetów czy partii ani nie zwiększa efektywności tej kontroli. Można stwierdzić, że jest wręcz przeciwnie. Nadmiar podmiotów kontrolnych bez odpowiedniego podziału kompetencji i koordynacji może obniżać siłę oddziaływania kontroli i deprecjonować jej znaczenie<sup>41</sup>.

Oczywiście, od tamtego czasu minęło niemal ćwierć wieku i – jak stwierdził chociażby J. Mordwiłko<sup>42</sup> – w przypadku zmiany w stosunkach społecznych, politycznych i państwowych wręcz obowiązkiem ustawodawcy jest zmiana ustaw i dostosowanie ich do współczesnych realiów. Również PKW wskazywała, że to do ustawodawcy należy dostosowanie obowiązującego prawa do zmieniającej się rzeczywistości<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; zob. też szerszą analizę tej kwestii w: T. Gąsior, *Kontrola finansowania...*, s. 157–162.

<sup>41</sup> Zob. na ten temat T. Gąsior, *Kontrola finansowania...*, s. 307.

<sup>42</sup> J. Mordwiłko, *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. Jaworski, K. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 98.

<sup>43</sup> Stanowisko PKW z 26 września 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w Internecie, ZKF-811-50/18, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2018ampnbspr/>

## NARZĘDZIA KONTROLNE PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Gdyby nawet za zasadną uznać przywołaną wyżej ocenę co do „wąskiego zakresu środków”, w które wyposażona została PKW przez ustawodawcę w celu prowadzenia przez nią kontroli finansowania kampanii wyborczej, to nie oznacza to, że jest ona pozbawiona wszelkich narzędzi kontrolnych. Efektywność tych, którymi dysponuje, można by co prawda poddawać krytycznej analizie, ale jednak organ wyborczy, badając sprawozdanie finansowe, może zlecać sporządzenie ekspertyz lub opinii. Ma prawo żądać od organów administracji publicznej pomocy niezbędnej w badaniu sprawozdania finansowego, a te zobowiązane są do jej udzielenia. Wreszcie organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym zobowiązane są do współpracy z PKW i komisarzami oraz do udostępniania im wyników swoich postępowań kontrolnych<sup>44</sup>. Za swego rodzaju narzędzie pomocne w kontroli można uznać także zastrzeżenia składane do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych przez uprawnione podmioty oraz wszelkie inne informacje przesłane organom wyborczym<sup>45</sup>. Należy zdawać sobie przy tym sprawę z wielu problemów i kontrowersji z nimi związanych, ale to jest już ewentualnie temat na odrębną analizę.

Trzeba też w tym miejscu wskazać obowiązek powołania przez PKW niezależnych biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych. Odnosnie do ich działalności należy wszakże jednoznacznie powiedzieć, że po pierwsze, to właśnie sprawowana przez nich, a nie przez PKW, kontrola jest kontrolą typowo rachunkowo-księgową, a po drugie, że wyniki tej kontroli są wprawdzie wykorzystywane przez PKW i mogą stanowić dla niej pomoc w prowadzonym badaniu, ale nigdy nie były i nie są dla niej wiążące. Wielokrotnie podkreślano to na przestrzeni lat, a potwierdził to także w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy, wskazując, że ustalenia dokonane przez biegłego rewidenta co do zgodności z prawem działań komitetu wyborczego nie są tożsame z kontrolą sprawozdania wyborczego komitetu prowadzoną przez Państwową Komisję Wyborczą. Ustalenia te nie są wiążące dla organu

---

finansowanie-kampanii-wyborczej/stanowisko-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-26-wrzesnia-2018-r-w-sprawie-zasad-prowadzenia-i-finansowania-kampanii-wyborczej-w-internecie (dostęp 29.09.2024).

<sup>44</sup> Art. 144 §§ 4–6 k.w., także § 24 ust. 2 Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, [https://www.pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1708623666\\_regulamin-pkw-tekst-ujednociony-20022024-r.pdf](https://www.pkw.gov.pl/uploaded_files/1708623666_regulamin-pkw-tekst-ujednociony-20022024-r.pdf) (dostęp 10.10.2024).

<sup>45</sup> Art. 144 § 7 k.w.

wyborczego<sup>46</sup>. Nie wydaje się zatem niezbędne każdorazowe odnoszenie się przez PKW w jej uchwałach ani przedstawianie w nich argumentacji w przypadkach zajmowania przez nią odmiennego stanowiska niż wyrażone przez biegłego rewidenta.

Warto również przypomnieć, że w przeszłości bywało i tak, iż w kontroli tej efekty przynosiły „zwykłe pytania” zadawane podmiotom prywatnym (usługodawcom) wykonującym zamówienia na rzecz komitetów wyborczych. Przykładowo w procesie badania sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2014 r. przeprowadzonych w okręgu wyborczym nr 47 w województwie mazowieckim PKW zwróciła się z pytaniem m.in. do zakładu fotograficznego, który w odpowiedzi na nie potwierdził, że udzielił Komitetowi specjalnego rabatu. Oznaczało to, że Komitet przyjął, niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, od podmiotu gospodarczego korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym, co skutkowało odrzuceniem sprawozdania finansowego tego Komitetu<sup>47</sup>. Jest to oczywiście tylko przykład, który jednak dobrze mieć w pamięci.

Na podstawie stanu faktycznego ustalonego m.in. po uzyskaniu wyjaśnień i odpowiedzi od partii politycznych w trakcie badania ich sprawozdań finansowych odrzucone zostało również np. sprawozdanie partii Sojusz Lewicy Demokratycznej za 2014 r. Potwierdziły one bowiem, że ze środków zgromadzonych w kasie partii na jej rachunki bankowe nie zostały odprowadzone środki pochodzące z dodatnich różnic kursowych oraz z różnic z zaokrągleń opłaconych zobowiązań (łącznie 239,85 zł), a także środki z darowizn wpłaconych do tej kasy (250,55 zł). Pozostawienie tych środków w kasie naruszało regulacje ustawy o partiach politycznych, które nakazują gromadzenie przez partię na jej rachunku bankowym wszystkich środków (z wyjątkiem wymienionych w art. 26a ustawy), albowiem jawność finansowania partii gwarantowana jest przez gromadzenie środków właśnie na rachunkach bankowych i możliwość zapoznania się z historią tych rachunków, natomiast nie zapewnienia tego dokumentacja obrotu kasowego. Wówczas naruszenie tej regulacji stanowiło bezwzględną podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii, niezależnie od wysokości kwoty środków finansowych zgromadzonych poza rachunkiem bankowym. Ustawa nie przewidywała żadnej możliwości

---

<sup>46</sup> Postanowienie SN z dnia 18.05.2005 r., sygn. akt III SW 6/05.

<sup>47</sup> Zob. uchwała PKW z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej z wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 r. w okręgu wyborczym nr 47 w województwie mazowieckim, w zbiorach KBW.

odstąpienia od określonej w niej sankcji, co jednoznacznie potwierdzało orzecznictwo sądowe<sup>48</sup>.

W kontekście bieżących wydarzeń i sporów należy także przywołać, że to m.in. właśnie wspomniane wyżej zastrzeżenia złożone Państwowej Komisji Wyborczej przez Fundację im. Stefana Batorego do sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Donalda Tuska uczestniczącego w wyborach przeprowadzonych w 2005 r. oraz wyjaśnienia udzielone przez pełnomocnika finansowego tego Komitetu na pytania kierowane do niego przez PKW przyczyniły się znacząco do ustalenia, że do wydatków kampanii nie zostały zaliczone przez Komitet koszty organizacji tych imprez z udziałem kandydata, na których występował on jako zaproszony przez organizatorów gość. Sprawozdanie to zostało wówczas odrzucone w związku z przekroczeniem przez Komitet limitów dopuszczalnych wydatków.

Nie można wreszcie, pozostając w tej tematyce, nie wspomnieć<sup>49</sup> o odrzuceniu przez PKW sprawozdania finansowego partii Polska 2050 Szymona Hołowni za 2021 r.<sup>50</sup> Na uchwałę w sprawie odrzucenia tego sprawozdania powołała się sama Komisja w odpowiedzi udzielonej Sądowi Najwyższemu na skargę wniesioną przez Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość na jej uchwałę Nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r. Nie wchodząc w detale tej sprawy, warto jednak wskazać, że Sąd Najwyższy w postanowieniu oddalającym skargę Partii Polska 2050 Szymona Hołowni na wskazaną wyżej uchwałę PKW odrzucającą jej sprawozdanie finansowe, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że partie polityczne są podmiotami

<sup>48</sup> Postanowienia SN: z dnia 2.09.2005 r., sygn. akt III SW 9/05; z dnia 17.09.2003 r., sygn. akt III SW 147/03, OSNP 2004, nr 10, poz. 179; z dnia 4.08.2006 r., sygn. akt III SW 16/06, OSNP 2007, nr 21–22, poz. 339; z dnia 1.10.2007 r., sygn. akt III SW 7/07, OSNP 2008, nr 13–14, poz. 209.

<sup>49</sup> Mimo pojawiających się argumentów na temat odmiennego stanu faktycznego w odniesieniu do tej partii, albowiem we wszystkich pozycjach jej sprawozdania wykazane zostały wówczas zera, partia nie wykazała zatem pozyskania jakichkolwiek przychodów – w tym samym czasie działały Stowarzyszenie Polska 2050 oraz Instytut Strategie 2050, które były funkcjonalnie powiązane z partią, stanowiąc swego rodzaju emanację jej działalności, i były prowadzone przez tożsame osoby z wykorzystaniem tożsamych znaków, haseł, symboli co partia.

<sup>50</sup> Uchwała PKW Nr 157/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Polska 2050 Szymona Hołowni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2021 r., <https://www.pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-partii-politycznych-za-rok-202> (dostęp 30.09.2024).

szczególными, albowiem stanowią nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formę organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy<sup>51</sup>. Konsekwencją wyróżnionej roli partii politycznej w systemie prawnym są z jednej strony, zwłaszcza w porównaniu z innymi rodzajami zrzeszeń, szczególne uprawnienia w sferze życia publicznego, z drugiej zaś ograniczenia. Swoiste ograniczenie działalności partii politycznych, bezpośrednio powiązane z ich znaczeniem i rolą w systemie demokratycznego państwa prawnego, stanowi konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych, z którą korespondują przepisy ustawy o partiach politycznych oraz 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 prawne<sup>52</sup>.

Na przestrzeni lat odrzucane były również sprawozdania innych znaczących w danym okresie partii politycznych czy komitetów wyborczych. Należy przy tym brać jednak pod uwagę to, że nie jest istotą rzeczy, by jako miarę skuteczności regulacji przepisów prawa wyborczego czy ustawy o partiach politycznych traktować liczbę odrzuconych sprawozdań finansowych.

W prowadzonej analizie należy też przytoczyć, że PKW w swoich wyjaśnieniach, m.in. z 28 sierpnia 2023 r., wskazywała, że przepisy nie mogą być traktowane czy interpretowane wrywkowo, w oderwaniu od całości norm dotyczących zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej<sup>53</sup>, a w wyjaśnieniach z 4 marca 2024 r.<sup>54</sup>, że regulacje Kodeksu wyborczego tworzą system nieprzypadkowych, komplementarnych wobec siebie przepisów

---

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 14.12.2004 r., sygn. akt K 25/03, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20042732721>

<sup>52</sup> Postanowienie SN z dnia 21.02.2023 r., sygn. akt I NSW 2/23.

<sup>53</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie prowadzenia agitacji wyborczej przez wyborców, ZKF.621.18.2023, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-prowadzenia-agitacji-wyborczej-przez-wyborcow> (dostęp 1.10.2024).

<sup>54</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej, ZKF.624.80.2024, [https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/pl/pkw\\_aktualnosci/59174](https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/pl/pkw_aktualnosci/59174) (dostęp 1.10.2024).

– także w zakresie finansowania kampanii wyborczej, a więc również w zakresie kontroli. Partie polityczne i komitety wyborcze są zatem zobowiązane funkcjonować zgodnie z normami tego systemu, a właściwe podmioty – podejmować działania kontrolne, do których są uprawnione w tej materii.

O podnoszonych wyżej zagadnieniach można by wiele rozprawiać, ale nie ma wątpliwości co do tego, że PKW swoją kontrolą obejmuje finansowanie komitetów wyborczych i partii politycznych, i to właśnie z tej perspektywy, z perspektywy pozyskiwanych przez te podmioty środków, nie tylko finansowych, i wydatkowania przez nie tych środków, czy szerzej, dysponowania tych środków na ich działalność, kontrola ta może – zgodnie z zasadą legalizmu – być prowadzona.

Być może nieco górnolotne, ale z pewnością uzasadnione, jest stwierdzenie, że celem kontroli finansowania komitetów wyborczych, ale przecież także partii politycznych, a zatem również celem organów wyborczych sprawujących tę kontrolę, jest zapewnienie, że wybory zostały przeprowadzone zgodnie z prawem, a wyłonione w ich wyniku organy władzy posiadają legitymację do rządzenia. Tylko legalne, uczciwe i sprawiedliwe wybory zapewniają legitymizację pochodzących z wyborów organów władzy, dając im prawny, ale też społeczny, tytuł do jej sprawowania<sup>55</sup>.

Kontrolą tą nie są natomiast objęte nielegalne działania innych niż komitety wyborcze podmiotów w zakresie dysponowania przez nie środkami – także nielegalnego ich wydatkowania – jeśli działania te nie są bezpośrednio związane z działalnością komitetów wyborczych czy partii politycznych albo podejmowane w porozumieniu (formalnym lub nieformalnym) z nimi. Warto tylko nadmienić, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie procedury uchwalania budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian, sprawują regionalne izby obrachunkowe. Również one kontrolują gospodarkę finansową i zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, a także innych

---

<sup>55</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2(79).

podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>56</sup>.

Działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych może kontrolować także Najwyższa Izba Kontroli. Ten organ właściwy jest również do kontroli działalności organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych, innych państwowych jednostek organizacyjnych, ale też innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe czy komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa<sup>57</sup>.

Rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw przeciwko finansowaniu partii politycznych oraz zapobieganie im, jeżeli pozostają w związku z korupcją, należy do zadań CBA<sup>58</sup>. I wreszcie przywołać trzeba działania innych podmiotów, takich jak: organy ścigania, prokuratury i sądy, w tym zakresie, które są właściwe do podejmowania działań, jeśli zachodzi podejrzenie prowadzenia działań sankcjonowanych karnie.

Analizując kwestie możliwości sprawowania kontroli przez Państwową Komisję Wyborczą, komisarzy wyborczych i Krajowe Biuro Wyborcze, należy mieć świadomość nie tylko prawnych, ale także faktycznych i praktycznych ich ograniczeń. Nie chcąc powtarzać argumentu używanego od wielu lat w przestrzeni publicznej, w debatach dotyczących tej materii, w rekomendacjach przygotowywanych odnośnie do tych kwestii przez różnego rodzaju podmioty, skądinąd słusznego i prawdziwego, o niewielkiej, niewystarczającej liczbie osób zajmujących się tymi kwestiami w Krajowym Biurze Wyborczym<sup>59</sup>, warto

<sup>56</sup> Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 7).

<sup>57</sup> Art. 2 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022 poz. 623).

<sup>58</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. c Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 712 i 718).

<sup>59</sup> Zob. np. A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 95–96, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Finanse-polskich-partii.pdf> (dostęp 12.11.2024); *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych*, red. A. Sawicki, Warszawa 2010, <http://eurowybory2009.monitoringwyborow.pl/files/87101267718256WyborydoPE2009Internetbezaneksow.pdf> (dostęp 12.11.2024); *Rekomendacje zmian przepisów dotyczących samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2007, <http://samorzad2006.monitoringwyborow.pl/files/rekomendacje-zmian-przepisow.pdf> (dostęp 12.11.2024); P. Sobiesiak-Penszko, F. Pazderski, *Przejrzystość lokalnych finansów wyborczych w Polsce*, Warszawa 2016, s. 15; Y.-M. Doublet, GRECO Secretariat Council of Europe, 2010, s. 17, *GRECO publishes horizontal study on Political financing – Group of States against Corruption*, GRECO Secretariat Council of Europe, 2010, <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/greco-publishes-horizontal-study-on-political>

wskazać, że papierowa dokumentacja finansowa jedynie pięciu największych komitetów wyborczych z wyborów samorządowych w 2024 r. wypełniła niemal cały pokój w siedzibie KBW. Jeden tylko z tych komitetów złożył 113 obszer-nych segregatorów dokumentów. O poszukiwaniu optymalnej, efektywnej pro-cedury tej kontroli z pewnością należy więc rozmawiać i warto, a raczej trzeba, się nad nią zastanawiać, oczywiście w kontekście dążenia do wprowadzenia sys-temowych zmian w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wybor-czych oraz kontroli w tym zakresie<sup>60</sup>. W przeciwnym razie w tej fundamentalnej kwestii dla kreacji władzy w kraju, będzie nas otaczała – jeśli jeszcze tak nie jest – swego rodzaju fikcja, która niewątpliwie dewastuje nie tylko samą uczci-wość, równość, przejrzystość, legalność finansowania kampanii wyborczych, finansowania przywołanych podmiotów<sup>61</sup>, ale przez to niszczy procesy wybor-cze, wpływając negatywnie na poziom legitymizacji organów władzy wybranych w wyniku wyborów. Wyborów, które stanowią przecież podstawowy element demokratycznego państwa prawnego. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że już samo poczucie obywateli, że elekcja nie odbyła się w sposób wolny i uczciwy, powoduje wzrost nieufności do instytucji demokratycznych.

Z pewnością kierunkiem, w którym te systemowe zmiany powinny po-dążać, jest digitalizacja sprawozdawczości oraz kontroli finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych<sup>62</sup>. Biorąc pod uwagę, że funkcjonujemy w trzeciej dekadzie XXI w. oraz to, z jakim stanem rozwoju cyfrowego mamy obecnie do czynienia, zdziwienie może budzić fakt, że cały czas spr-awozdawczość ta opiera się głównie na dokumentach papierowych.

---

financing (dostęp 12.11.2024); Raport zgodności w sprawie Polski, Trzeciej Rundy Oceny, Rep (2008) 2E, przyjęty przez GRECO na 40. Zebraniu Plenarnym (Strasburg, 1–5 grudnia 2008), pkt 55, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7ada> (dostęp 12.11.2024); Addendum do Drugiego Raportu Zgod-ności w odniesieniu do Polski Trzeciej Rundy Oceny przyjęte przez GRECO podczas 65. posie-dzenia plenarnego (Strasburg, 6–10 października 2014 r.), <https://rm.coe.int/16806c7b1b> (dostęp 12.11.2024); Zofia Lutkiewicz, Pełny zapis posiedzenia podkomisji stałej do spraw noweli-zacji prawa wyborczego (nr 4) z 11 września 2024 r. Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach. Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NKK04S-4> (dostęp 12.11.2024).

<sup>60</sup> F. Casal Bértoa, T. Gąsior, M. Musiał-Karg, M. Walecki, *Party Funding Regulation in Poland*, [w:] *From De-communication to De-stabilization. Oxford Handbook of Polish Politics*, red. K. Grzybowska-Walecka, S. Guerra, F. Casal Bértoa, Oxford 2025.

<sup>61</sup> Należy pamiętać, że partie polityczne uczestniczą w wyborach, wchodzą w skład władzy ustawodawczej, tworzą organy władzy wykonawczej, a zatem ich związki ze sferą działalności gospodarczej muszą podlegać ograniczeniom dla unikania powstania choćby pozorów związków korupcyjnych, czemu niewątpliwie służy jawność finansowania partii politycznych, zob. postanowienie SN z dnia 1.10.2003 r., sygn. akt III SW 152/03, OSNP 2004, nr 10, poz. 181.

<sup>62</sup> Zob. T. Gąsior, *Rozwiązania zmierzające do zwiększenia jawności finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 3(176), s. 9–41.

## KONIECZNOŚĆ STANOWIENIA PRECYZYJNYCH REGULACJI PRAWNYCH

Nie można pominąć jeszcze jednej – fundamentalnej – kwestii, którą poruszałem w 2021 r., pozostając nieco w opozycji do niektórych pojawiających się rekomendacji i opinii. Kwestii, która z perspektywy obecnych wydarzeń wydaje się jeszcze istotniejsza niż wówczas, a mianowicie, że regulacje prawne dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, zwłaszcza że sfera ta zawsze, w mniejszym lub większym stopniu „zabarwiona będzie polityką”, powinny być jasne i zerojedynkowe. Nie powinny pozostawiać w tym zakresie organom kontrolnym – w tym PKW (i to bez względu na jej kształt i charakter), ale także komisarzom wyborczym – swobody decyzyjnej. Wszelkie kryteria, progi, widełki co do przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdania powinny być jasno określone w prawie. Oczywiście należy o nich dyskutować, poszukując optymalnych rozwiązań. Do organów kontrolnych powinno należeć wyłącznie stwierdzenie, czy dane naruszenie miało miejsce i ewentualnie czy mieściło się w danych, jednoznacznie określonych przez przepisy prawa, przedziałach<sup>63</sup>. Partia jest podmiotem politycznym mającym na celu wywieranie wpływu na władzę. Elementem i podstawą porządku prawnego jest określony system wyborczy oraz finansowanie udziału w wyborach. Regulacje ich dotyczące mają więc charakter publicznoprawny i dlatego ważna jest jednolita ich wykładnia oraz stosowanie takiego samego prawa do podobnych lub takich samych przypadków. Niebezpieczeństwo niejednolitości jest możliwe, choćby ze względu na orzekanie na podstawie wykładni zwrotów niedookreślonych klauzul generalnych i wążenie różnych interesów odnoszonych do różnorodnych stanów faktycznych. Walorem jest jednakowe znaczenie prawa dla wszystkich<sup>64</sup>.

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że aby zapobiec nadużywaniu mechanizmu kontroli finansowej do celów politycznych, należy stosować wysoki standard „przewidywalności” w odniesieniu do przepisów regulujących kontrolę finansów partii politycznych zarówno pod względem nałożonych konkretnych wymogów, jak i sankcji, które pociąga za sobą naruszenie tych wymogów<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 32, s. 49–96.

<sup>64</sup> Por. postanowienie SN z dnia 22.09.2016 r., sygn. akt III SW 7/16, LEX nr 2147284.

<sup>65</sup> Zob. np. wyrok ETPC z dnia 26.04.2016 r. w sprawie *Cumhuriyet Halk Partisi przeciwko Turcji*, skarga nr 19920/13, § 88, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-10991>

Słusznie Państwowa Komisja Wyborcza w wielu swoich uchwałach czy stanowiskach do Sądu Najwyższego wskazywała, że podejmowanie przez nią, tak jak i przez inne organy państwa, działań opartych wyłącznie na regulacjach powszechnie obowiązującego prawa zabezpiecza komitety wyborcze i partie polityczne przed ewentualnym stronnictwem, dowolnym działaniem tych organów wobec nich, a organy te (w tym PKW) chociażby właśnie w przypadkach ewentualnych oskarżeń o takie działanie<sup>66</sup>.

## PODSUMOWANIE

Dzisiejsza rzeczywistość nie pozostawia złudzeń co do tego, że w odniesieniu do finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz referendalnych, a także kontroli tego finansowania, możliwe są dwie drogi.

Pierwsza to odbudowa, a raczej kontynuacja – rozpoczętej na początku nowego stulecia – budowy systemu finansowania partii i kampanii oraz realnej kontroli w tym zakresie sprawowanej przez niezależne, apartyjne, profesjonalne podmioty wyposażone w odpowiednie kompetencje i narzędzia. Podmioty funkcjonujące w szerszym środowisku legalnych instytucji stojących na straży przestrzegania prawa w ogóle, komplementarnych wobec siebie w ramach szerokiego systemu kontroli, także „finansowania polityki”. Budowania go przy udziale ekspertów (teoretyków i praktyków), ale przede wszystkim przy wsparciu i zaangażowaniu polityków (do których należy przecież stanowienie prawa). Polityków świadomych co do potrzeby poddania się pewnym ograniczeniom prawnym w ich politycznym działaniu, również w prowadzeniu kampanii wyborczej czy referendalnej, na rzecz równych, uczciwych, sprawiedliwych wyborów i referendów, ale też dla zapewnienia przestrzegania pewnych

---

<sup>66</sup> Uchwała PKW Nr 348/2024 z dnia 28 października 2024 r., w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców Dariusza Męczykowskiego z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2023/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestnic> (dostęp 12.12.2024); uchwała PKW Nr 119/2021 z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Szymona Hołowni z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 r., <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-prezydenta-rp/wybory-prezydenta-rp-2020/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestnic> (dostęp 12.12.2024); odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 kwietnia 2017 r., ZKF-410-339/17, na apelację uczestnika postępowania, VII NsRejEwPzm 89/16, w zbiorach KBW.

uniwersalnych zasad nie tylko procesów elekcyjnych, ale i współzycia społecznego, niezbędnych dla normalnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Drugą drogą jest pogłębianie patologii, z którą mamy do czynienia obecnie w tym obszarze, dryfowanie w stronę całkowitej destrukcji i rozkładu systemu finansowania partii i kampanii oraz jego kontroli, tj. najważniejszych instytucji państwa demokratycznego. Droga ta niestety, jak się wydaje, nie jest nierealna. Sytuacja, w której naukowcy, teoretycy, eksperci nadal będą rozprawiali nad koniecznością naprawy tego systemu, organizowali konferencje poświęcone tym fundamentalnym kwestiom, a politycy w teorii będą wspierali ich w tych działaniach i obiecywali niezwłoczne podjęcie efektywnych kroków, w praktyce jednak na tych chęciach i obietnicach kończąc, będzie oznaczała, że to właśnie tę drugą drogę wybraliśmy.

To nie Państwowa Komisja Wyborcza, nie komisarze wyborczy czy podmioty administracji wyborczej są zatem panaceum na anomalie „systemu finansowania polityki” i jego kontroli. Są nim przepisy prawa rozważnie ustanowione przez odpowiedzialnych za państwo polityków. Wskazane podmioty administracji wyborczej stanowią tylko narzędzia stosowania tego prawa.

## BIBLIOGRAFIA

- Bankowicz M., *Wybory*, [w:] *Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Warszawa 1996.
- Bidziński M., *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011.
- Casal Bértoa F., Gąsior T., Musiał-Karg M., Walecki M., *Party Funding Regulation in Poland*, [w:] *From De-communization to De-stabilization. Oxford Handbook of Polish Politics*, red. K. Grzybowska-Walecka, S. Guerra, F. Casal Bértoa, Oxford 2025.
- Complak K., *Komentarz do art. 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dębska M., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Doublet Y.-M., *GRECO publishes horizontal study on Political financing – Group of States against Corruption*, GRECO Secretariat Council of Europe, 2010, <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/greco-publishes-horizontal-study-on-political-financing> (dostęp 12.11.2024).
- Gąsior T., *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*, Warszawa 2010.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Prawne i praktyczne zagadnienia finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w Polsce w latach 2010 i 2015*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6.
- Gąsior T., *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.

- Gąsior T., *Rozwiązania zmierzające do zwiększenia jawności finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 3(176).
- Gąsior T., *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 32.
- Gendźwił A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J., *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Finanse-polskich-partii.pdf> (dostęp 12.11.2024).
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995.
- Kałużny S., *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002.
- Mordwiłko J., *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. Jaworski, K. Czaplicki, Warszawa 2011.
- Ohman M., *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, International IDEA SE, Sweden 2012.
- Piotrowski R., *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22.
- Rekomendacje zmian przepisów dotyczących samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2007, <http://samorząd2006.monitoringwyborow.pl/files/rekomendacje-zmian-przepisow.pdf> (dostęp 12.11.2024).
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2(79).
- Sobiesiak-Penszko P., Pazderski F., *Przejrzystość lokalnych finansów wyborczych w Polsce*, Warszawa 2016.
- Tombiński J., *Przedmowa*, [w:] K. Rzązewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy! Wędrowka przez kraję wyborów*, Warszawa 2014.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych*, red. A. Sawicki, Warszawa 2010, <http://eurowybory2009.monitoringwyborow.pl/files/87101267718256WyborydoPE2009Internetbezaneksow.pdf> (dostęp 12.11.2024).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 7).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022 poz. 623 i Dz.U. 2026 poz. 26).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1215).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2025 r. poz. 712 i 718).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2025 poz. 365 i 1792 i Dz.U. 2026 poz. 178).

## ORZECZNICTWO

- Wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie *Cumhuriyet Halk Partisi przeciwko Turcji*, skarga nr 19920/13, <https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=002-10991>
- Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20042732721>
- Wyrok SN z dnia 22 stycznia 1998 r., sygn. akt II UKN 465/97, OSNP 1999, nr 1, poz. 24.
- Wyrok NSA z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 513/13, LEX nr 1375077.
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 687/14, LEX nr 1650433.
- Postanowienie SN z dnia 17 września 2003 r., sygn. akt III SW 147/03, OSNP 2004, nr 10, poz. 179.
- Postanowienie SN z dnia 17 września 2003 r., sygn. akt III SW 149/03, OSNP 2004, nr 10, poz. 180.
- Postanowienie SN z dnia 1 października 2003 r., sygn. akt III SW 152/03, OSNP 2004, nr 10, poz. 181.
- Postanowienie SN z dnia 8 marca 2005 r., sygn. akt III SW 3/05, OSNP 2005, nr 18, poz. 296.
- Postanowienie SN z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt III SW 6/05, OSNP 2005, nr 22, poz. 366.
- Postanowienie SN z dnia 2 września 2005 r., sygn. akt III SW 9/05, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 225.
- Postanowienie SN z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SW 11/06, LEX nr 2527495.
- Postanowienie SN z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SW 16/06, OSNP 2007, nr 21–22, poz. 339.
- Postanowienie SN z dnia 1 października 2007 r., sygn. akt III SW 7/07, OSNP 2008, nr 13–14, poz. 209.
- Postanowienie SN z dnia 22 września 2008 r., sygn. akt III SW 7/08, OSNP 2010, nr 3–4, poz. 56.
- Postanowienie SN z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt III SW 10/08, [https://kbw.gov.pl/uploaded\\_files/1456394309\\_III\\_SW\\_10\\_08.pdf](https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1456394309_III_SW_10_08.pdf) (dostęp 27.09.2024).
- Postanowienie SN z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt III SW 2/12, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 71.
- Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SW 8/12, LEX nr 1648580.
- Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 2/15, LEX nr 1711696.
- Postanowienie SN z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 7/16, LEX nr 2147284.
- Postanowienie SN z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 5855/20, LEX nr 3035337.
- Postanowienie SN z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. akt I NSW 2/23, OSNKN 2023, nr 1, poz. 6.
- Postanowienie SN z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt I NSW 8/23, OSNKN 2024, nr 1, poz. 7.
- Postanowienie SN z dnia 29 sierpnia 2024 r., sygn. akt I NSW 53/24, LEX nr 3751425.
- Postanowienie SN z dnia 4 września 2024 r., sygn. akt I NSW 4/22, LEX nr 3768157.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 590/16, LEX nr 2189846.

## DOKUMENTY

- Addendum do Drugiego Raportu Zgodności w odniesieniu do Polski Trzeciej Rundy Oceny przygotowane przez GRECO podczas 65. posiedzenia plenarnego (Strasburg, 6–10 października 2014 r.), <https://rm.coe.int/16806c7b1b> (dostęp 12.11.2024).
- Biuletyn Sądu Najwyższego Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Sprawy Wyborcze, numer specjalny II, [https://www.sn.pl/orzecznictwo/Biuletyn\\_IKniSP\\_SN/Biuletyn%20SN%20IKniSP%20numer%20specjalny%20II%20\\_%20sprawy%20wyborcze.pdf](https://www.sn.pl/orzecznictwo/Biuletyn_IKniSP_SN/Biuletyn%20SN%20IKniSP%20numer%20specjalny%20II%20_%20sprawy%20wyborcze.pdf)
- Odpowiedź KBW z 8 sierpnia 2023 r., ZKF.416.17.2023, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 30 sierpnia 2023 r., ZKF.621.32.2023, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 31 sierpnia 2023 r., ZKF.621.39.2023, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 5 września 2023 r., ZKF.621.45.2023, w zbiorach KBW.

- Odpowiedź KBW z 2 października 2023 r., ZKF.621.82.2023, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 24 października 2023 r., ZKF.621.284.2023, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 3 listopada 2023 r., ZKF.621.283.2023, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 9 marca 2024 r., ZKF.624.130.2024, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź KBW z 29 marca 2024 r., ZKF.624.223.2024 r., w zbiorach KBW.
- Odpowiedź PKW z 28 kwietnia 2017 r., ZKF-410-339/17, na apelację uczestnika postępowania, VII NsRejEwPzm 89/16, w zbiorach KBW.
- Odpowiedź PKW z 7 października 2024 r., ZKF.10.2022, na apelację Uczestnika (Śląska Partia Regionalna, VI ACa 779/23), w zbiorach KBW.
- Pełny zapis posiedzenia podkomisji stałej do spraw nowelizacji prawa wyborczego (nr 4) z dnia 11 września 2024 r. Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach. Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?skmr=N-KK04S-4> (dostęp 12.11.2024).
- Pismo PKW z 3 października 2023 r., ZKF.416.32.2023, w zbiorach KBW.
- Raport zgodności w sprawie Polski, Trzeciej Rundy Oceny, Rep (2008) 2E, przyjęty przez GRECO na 40. Zebraniu Plenarnym (Strasburg, 1–5 grudnia 2008), pkt 55; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7ada> (dostęp 12.11.2024).
- Regulamin PKW, [https://www.pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1708623666\\_regulamin-pkw-tekst-ujednoczony-20022024-r.pdf](https://www.pkw.gov.pl/uploaded_files/1708623666_regulamin-pkw-tekst-ujednoczony-20022024-r.pdf) (dostęp 10.10.2024).
- Sąd Najwyższy, Komunikaty o sprawach, 3 sierpnia 2020, [https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach](https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach) (dostęp 29.09.2024).
- Stanowisko PKW z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w Internecie, ZKF-811-50/18, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2018ampnbspr/finansowanie-kampanii-wyborczej/stanowisko-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-26-wrzesnia-2018-r-w-sprawie-zasad-prowadzenia-i-finansowania-kampanii-wyborczej-w-internecie> (dostęp 29.09.2024).
- Stanowisko RPO w sprawie o sygn. akt P 8/17, VII.610.11.2016.JZ, 12.06.2017 r.
- Uchwała PKW z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Sojuszu Lewicy Demokratycznej z wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 r. w okręgu wyborczym nr 47 w województwie mazowieckim, w zbiorach KBW.
- Uchwała PKW Nr 119/2021 z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Szymona Hołowni z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 r., <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-prezydenta-rp/wybory-prezydenta-rp-2020/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestnic> (dostęp 12.12.2024).
- Uchwała PKW Nr 157/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Polska 2050 Szymona Hołowni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2021 r., <https://www.pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-partii-politycznych-za-rok-202> (dostęp 30.09.2024).
- Uchwała PKW Nr 348/2024 z dnia 28 października 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców Dariusza Męczykowskiego z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu

15 października 2023 r., <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2023/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestnic> (dostęp 12.12.2024).

Wyjaśnienia PKW w sprawie prowadzenia agitacji wyborczej przez wyborców, ZKF.621.18.2023, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-prowadzenia-agitacji-wyborczej-przez-wyborcow> (dostęp 12.12.2024).  
Wyjaśnienia PKW w sprawach związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej, ZKF.624.80.2024, [https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/pl/pkw\\_aktualnosci/59174](https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/pl/pkw_aktualnosci/59174) (dostęp 1.10.2024).

## Streszczenie

Wybory stanowią kluczowy element funkcjonowania systemu demokratycznego, umożliwiając obywatelom udział w procesie kształtowania władzy publicznej. Istotnym aspektem tego procesu jest przejrzystość finansowania komitetów wyborczych i partii politycznych, która sprzyja budowaniu zaufania obywateli do instytucji państwa.

W kontekście wyborów parlamentarnych z 2023 r. w Polsce znacząco wzrosło zainteresowanie opinii publicznej kwestiami związanymi z finansowaniem kampanii, komitetów, partii. W debacie publicznej pojawiały się liczne zarzuty dotyczące nieprawidłowości finansowych oraz oczekiwania wobec działań kontrolnych podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Organowi temu często przypisywano jednak kompetencje wykraczające poza ustawowo określony zakres, pomijając to, że w stosunku do znacznej części tych działań właściwe są przede wszystkim inne instytucje publiczne. W związku z tym analizie poddany został zakres kompetencji i uprawnień PKW w tej materii.

Zagadnienie to ma istotne znaczenie, gdyż zapewnienie transparentnych zasad finansowania działalności politycznej oraz skutecznych mechanizmów jej kontroli stanowi jeden z podstawowych warunków prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego.

**Słowa kluczowe:** Państwowa Komisja Wyborcza, finansowanie kampanii wyborczych, kontrola finansów politycznych, jawność finansowania polityki, sprawozdawczość finansowa komitetów wyborczych, instytucjonalny system kontroli wyborów

## IS THE NATIONAL ELECTORAL COMMISSION A PANACEA FOR ALL ILLS? SELECTED ISSUES CONCERNING THE COMPETENCES OF THE NATIONAL ELECTORAL COMMISSION WITH RESPECT TO THE OVERSIGHT OF THE FINANCING OF ELECTORAL COMMITTEES AND POLITICAL PARTIES (summary)

Elections constitute a fundamental element of the functioning of a democratic system, enabling citizens to participate in the process of shaping public authority. An important aspect of this process is the transparency of the financing of electoral committees and political parties, which contributes to building public trust in state institutions.

In the context of the parliamentary elections held in Poland in 2023, public interest in issues related to the financing of election campaigns, electoral committees, and political

parties increased significantly. The public debate included numerous allegations concerning financial irregularities, as well as expectations regarding oversight activities undertaken by the National Electoral Commission. However, this body was often attributed with competences extending beyond the scope defined by statutory provisions, overlooking the fact that, with regard to a significant portion of such activities, other public institutions are primarily responsible.

In light of the above, the scope of the competences and powers of the National Electoral Commission in this area has been subjected to analysis.

This issue is of considerable importance, as ensuring transparent rules for the financing of political activity and effective mechanisms for its oversight constitutes one of the fundamental conditions for the proper functioning of a democratic state.

**Keywords:** National Electoral Commission of Poland, election campaign financing, control of political finances, transparency of political financing, financial reporting of electoral committees, institutional system of electoral oversight