



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

BPRM.533.1.2024
Warszawa, 26 lipca 2024 r.

Pan
Sylwester Marciniak
Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 12 lipca 2024 r., skierowane do Prezesa Rady Ministrów (znak pisma: ZKF.8120.1.2024), z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów przedstawiam niezbędne informacje oraz w załączeniu przesyłam zgromadzone w przedmiotowej sprawie materiały. Materiały te obejmują:

- 1) informacje na temat zawiadomień skierowanych do jednostek prokuratury, w wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych i audytów organów administracji rządowej, w sprawach naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego wymienionych jako przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego w art. 144 § 1 pkt 3 i w art. 144 § 2 Kodeksu wyborczego, które to naruszenia stanowią jednocześnie czyny karalne określone w przepisach karnych Kodeksu wyborczego;
- 2) inne informacje, wskazujące na ewentualne naruszenia i nieprawidłowości, które mogą w wyniku dokonania oceny przez PKW zostać uznane za uchybienia w gospodarce finansowej komitetów wyborczych i stanowić podstawę podjęcia uchwał w przedmiocie przyjęcia ze wskazaniem uchybień lub odrzucenia sprawozdań finansowych.

Jednocześnie, przekazując zgromadzone materiały, należy zaznaczyć, że Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również: PKW) zgodnie z art. 157 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy jest stałym, najwyższym organem wyborczym, właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, a kompetencje związane z badaniem sprawozdań finansowych komitetów wyborczych określone w odpowiednich przepisach ustawy – Kodeks wyborczy są zarezerwowane dla PKW. Wykonywanie określonych w art. 142-149 ustawy – Kodeks wyborczy zadań, związanych z badaniem sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, należy wyłącznie do PKW, która po przeprowadzonym postępowaniu, w sposób samodzielny i niezależny dokonuje rozstrzygnięć w zakresie przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdań finansowych. Należy zaznaczyć, że ocena, czy wystąpiły przesłanki do odrzucenia sprawozdania lub przyjęcia sprawozdania z uchybieniami, wymaga bowiem przeprowadzenia przez PKW postępowania, które może doprowadzić do wskazania odpowiednich uchybień lub stwierdzenia wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lub § 2 ustawy – Kodeks wyborczy. Na obowiązek prowadzenia przez PKW postępowania wskazują również przepisy ustawy – Kodeks wyborczy stanowiąc, że w razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości sprawozdania finansowego właściwy organ wyborczy wzywa komitet wyborczy do usunięcia wad sprawozdania lub udzielenia wyjaśnień w określonym terminie (art. 144 § 3); organ

wyborczy, badając sprawozdanie finansowe, może zlecać sporządzenie ekspertyz lub opinii (art. 144 § 4); Państwowa Komisja Wyborcza może żądać od organów administracji publicznej udzielenia jej pomocy niezbędnej w badaniu sprawozdania finansowego (art. 144 § 5). Jak wskazywała sama PKW, „Niezależnie od ustaleń rewidentów, Komisja także we własnym zakresie **szczegółowo bada i analizuje sprawozdania i dokumenty finansowe** dołączone do sprawozdań”¹. Szczegółowe zbadanie i przeanalizowanie sprawozdań finansowych oraz dokumentów finansowych dołączonych do tych sprawozdań, jak również dokonanie oceny w zakresie wystąpienia lub braku uchybień, nie byłyby możliwe, gdyby PKW nie prowadziła w tym zakresie postępowania zmierzającego do podjęcia zgodnego ze stanem faktycznym rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze, przekazanie informacji i załączonych materiałów powinno umożliwić podjęcie rozstrzygnięć przez PKW w oparciu o możliwie jak najszerszą wiedzę źródłową, natomiast to do kompetencji PKW należy ocena przekazanych informacji.

Przygotowując załączone materiały kierowano się także dotychczasowymi wyjaśnieniami i stanowiskami PKW, co uwzględnia rolę PKW, wynikającą m. in. z art. 161 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy. Należy również dodać, że zgodnie z art. 144 § 5 ustawy – Kodeks wyborczy organy administracji publicznej udzielają PKW pomocy niezbędnej w badaniu sprawozdania finansowego. Jednak należy też podkreślić, że to PKW jest właściwa zarówno w zakresie analizy i oceny przedstawionych wraz z niniejszym pismem informacji, a także informacji uzyskanych z innych źródeł, wykładni obowiązujących przepisów, które mogą mieć znaczenie przy analizie i ocenie tych informacji, jak też w zakresie podejmowania rozstrzygnięć dotyczących sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Są to kompetencje PKW, których żaden inny organ, w tym jakikolwiek organ administracji publicznej, nie może realizować.

Szeroki zakres przekazywanych informacji, nieograniczający się jedynie do spraw kierowanych do jednostek prokuratury w wyniku podejrzenia naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, ma na celu przedstawienie PKW wszelkich ustaleń dotyczących naruszeń i nieprawidłowości związanych z dysponowaniem majątkiem publicznym, w tym z gospodarowaniem środkami publicznymi, uzyskanych w związku z przeprowadzonymi kontrolami oraz audytami w ramach ministerstw oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów, a które mogą być istotne dla należytego badania przez PKW sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

Jednocześnie należy podkreślić, że Państwowa Komisja Wyborcza, w przypadku wątpliwości dotyczących sprawozdań finansowych, ma możliwość, z czego wielokrotnie korzystała, zwracania się do komitetów wyborczych z prośbą o wyjaśnienia i w takiej sytuacji to komitety wyborcze powinny takich szczegółowych wyjaśnień udzielić, przy czym po udzieleniu niewystarczających wyjaśnień sprawozdania finansowe komitetów niejednokrotnie, m. in. po poprzednich wyborach parlamentarnych, były odrzucane². Państwowa Komisja Wyborcza w praktyce prowadzi więc, do czego jest również zobowiązana, postępowania zmierzające do wyjaśnienia i weryfikacji wątpliwości, które mogą się pojawić w trakcie

¹ Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2012 r., s. 26, Warszawa, styczeń 2012.

² Por. np. Uchwała nr 235/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego; Uchwała nr 238/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego.

badania sprawozdań finansowych. Przykładowo w jednej ze wspomnianych uchwał po poprzednich wyborach parlamentarnych (nr 238/2020) PKW wskazywała: „Państwowa Komisja Wyborcza, pismem z dnia 12 marca 2020 r., zwróciła się do pełnomocnika finansowego Komitetu o wyjaśnienia w tych kwestiach oraz o przedstawienie dokumentów, jakie był on zobowiązany załączyć do sprawozdania finansowego (...) umożliwiających weryfikację informacji podanych w sprawozdaniu (...) W związku z brakiem odpowiedzi na pytania zawarte w tym piśmie, ponownie przesłała je pismem z dnia 13 maja 2020 r. Z uwagi na brak reakcji ze strony Komitetu, w dniu 1 czerwca 2020 r., drogą mailową, przesłana została prośba o udzielenie odpowiedzi na przesyłane wcześniej pytania”, przy czym następnie brak uzyskania odpowiednich informacji „uniemożliwił Państwowej Komisji Wyborczej stwierdzenie, że Komitet wyborczy nie pozyskał środków finansowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy, których naruszenie skutkuje odrzuceniem sprawozdania. W takiej sytuacji sprawozdanie należy zatem odrzucić. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 22 września 2008 r., sygn. akt. III SW 7/08, odnoszącym się wprawdzie do sprawozdań partii politycznych, lecz dotyczącym uniwersalnych kwestii sprawozdawczości finansowej nie tylko partii, ale także komitetów wyborczych, brak wyjaśnienia niezgodności finansowych (...) rodzi domniemanie faktyczne dokonania naruszeń i pozwala na odrzucenie sprawozdania. W związku z powyższym, sprawozdanie Komitetu nie może zostać przyjęte i należy je odrzucić”. Należy podkreślić, że dotychczasowe wątpliwości PKW dotyczyły kwot znacznie mniejszych, niż te, które wynikają z nieprawidłowości wskazanych w przekazanych przy niniejszym piśmie materiałach. Skoro więc PKW dokonywał oceny tego rodzaju nieprawidłowości jak dotychczas i na tej podstawie również odrzucał sprawozdania finansowe, tym bardziej takiej oceny i przeprowadzenia szczegółowego postępowania w tym zakresie wymagają potencjalne nieprawidłowości o znacznie większej skali, nieporównywalnej z żadnymi innymi przypadkami, z jakimi dotychczas w historii wyborów parlamentarnych PKW miała do czynienia. W związku z powyższym, nieprawidłowości wskazane w przekazanych materiałach powinny stać się podstawą do postępowania, zmierzającego do ich wyjaśnienia.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, jako na przykład charakteru i skali nieprawidłowości, na informacje przekazane w załączonym piśmie Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Oprócz informacji dotyczących skierowania do Prokuratora Krajowego zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa, w wyniku czego zostało wszczęte śledztwo, zawiera ono informację o prowadzeniu w kampanii wyborczej przez osoby mające świadczyć prace na rzecz RCL działań o zupełnie innym charakterze, dotyczących promocji jednego z kandydatów. W piśmie tym w oparciu o przeprowadzone czynności audytowe wskazano na konkretne przykłady działalności związanej z prowadzeniem, w praktyce, agitacji wyborczej na rzecz jednego z kandydatów, a więc również na rzecz komitetu wyborczego, z którego startował w wyborach. Takich i innych przykładów w przedstawionych materiałach jest wiele i niejednokrotnie wiązały się z wydatkami ponoszonymi także z budżetu państwa. Jednocześnie są to okoliczności, które wymagają przed decyzją PKW wyjaśnienia i jak się wydaje jedynym organem, który może tego dokonać tak, aby możliwe było stwierdzenie, czy wystąpiły przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, jest Państwowa Komisja Wyborcza.

Jak zauważono w ww. piśmie Prezes RCL, do kompetencji organów wyborczych, w tym PKW, należy zbadanie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, w tym w zakresie możliwości odrzucenia sprawozdania na podstawie art. 144 § 1 pkt 3 i art. 144 § 2 ustawy – Kodeks wyborczy „również w związku z informacjami, które stanowią przedmiot postępowania przygotowawczego. Niezależnie bowiem od kwalifikacji prawnej czynów

dokonanej w toczącym się postępowaniu przygotowawczym, która opiera się na przepisach Kodeksu karnego, a nie przepisach Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza dysponując informacją o wszczęciu postępowania karnego w każdym przypadku, jest uprawniona i obowiązana do wystąpienia do właściwych organów, w dyspozycji, których pozostają informacje zgromadzone w sprawie. **To do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej należy podejmowanie czynności zmierzających do zebrania informacji w celu zbadania sprawozdania finansowego, natomiast brak takiego działania może stanowić zaniechanie w wykonywaniu ustawowych kompetencji przez Państwową Komisję Wyborczą**". W ww. piśmie wskazano również, że Prezes RCL zwróciła się do Prokuratora Okręgowego w Warszawie „z prośbą o udostępnienie przez Prokuraturę Okręgową materiałów dowodowych zebranych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w toczącym się śledztwie z zawiadomienia Prezesa RCL z dnia 17 maja 2024 r. Panu Sylwestrowi Marciniakowi Przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej oraz pozostałym członkom tej Komisji. Materiały te miałyby posłużyć Państwowej Komisji Wyborczej do weryfikacji i kontroli sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu i Senatu RP, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. i wykrycia ewentualnych naruszeń Kodeksu wyborczego wymienionych jako przesłanki odrzucenia sprawozdania komitetu wyborczego w art. 144 § 1 pkt 3 i w art. 144 § 2 Kodeksu wyborczego”.

Bezspornie skala wyzwań stojących przed PKW wykracza poza dotychczasową praktykę, stanowi to jednak bezpośredni rezultat skali oraz form nadużyć i nieprawidłowości, związanych z wykorzystywaniem środków publicznych do promowania ugrupowań politycznych oraz konkretnych kandydatów. Uprawnione jest oczekiwanie, aby działania podjęte przez PKW były ukierunkowane na przywrócenie poszanowania wartości mających swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Godzi się też przypomnieć, że zasada legalizmu wymaga od każdego organu państwa wypełnienia treścią każdej przyznanej mu kompetencji. Oznacza to powinność dostosowania form i skali działania do uwarunkowań faktycznych. Przywrócenie społecznej wiary w równość szans wyborczych stanowić powinno wyznacznik działań najwyższego organu wyborczego.

Należy zaznaczyć, że w przypadku braku podjęcia przez PKW odpowiednich działań, będzie to grozić powtórzeniem w przyszłości podobnych nieprawidłowości, których skala jest nieporównywalna z jakimikolwiek innymi nieprawidłowościami wykazywanymi dotychczas w uchwałach PKW w sprawie odrzucenia sprawozdań finansowych. Tak więc podjęte obecnie działania dotyczyć będą nie tylko aktualnych sprawozdań finansowych, ale będą miały także poważne konsekwencje dla transparentności finansowania kampanii wyborczych w przyszłości.

Jednocześnie w nawiązaniu do zawartych w niniejszym piśmie informacji, a także wszelkich innych nieprawidłowości, których zbadanie jest niezbędne przed podjęciem decyzji w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, a które wynikają z przedstawionych materiałów, deklaruje gotowość pełnej współpracy ze strony członków Rady Ministrów i podległych im organów, która umożliwi PKW skuteczne wykonywanie jej zadań w zakresie badania przesłanek do przyjęcia bądź odrzucenia tych sprawozdań. W tym miejscu należy zwrócić uwagę również na to, że zgodnie z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, finansowanie partii politycznych jest jawne i chociaż zasada ta odnosi się do działalności partii politycznych, to w zgodnej opinii doktryny obejmuje także działalność komitetów wyborczych, a więc powinna wiązać się również z transparentnością w zakresie finansowania tych komitetów.

W kontekście szerokiego zakresu przekazywanych informacji i ewentualnej identyfikacji przez PKW na ich podstawie uchybień komitetów wyborczych, należy zauważyć, że jakkolwiek art. 144 § 1 pkt 3 i § 2 ustawy – Kodeks wyborczy wskazują na uchybienia, które skutkują odrzuceniem sprawozdania, to jak wskazuje się w uwagach do art. 144 w komentarzu do ustawy – Kodeks wyborczy, „Praktyka wyborcza wskazuje również na występowanie sytuacji, które nie pozwalają na przyjęcie sprawozdania nawet ze wskazaniem uchybień, ale jednocześnie nie mieszczą się w ustawowym katalogu przyczyn odrzucenia sprawozdania finansowego”³. Jednocześnie należy zaznaczyć, że każde naruszenie, także niewielkie lub nieumyślne, zakazów określonych w ww. przepisie skutkuje odrzuceniem sprawozdania. Przykładowo, sprawozdanie finansowe jednego z komitetów wyborczych zostało odrzucone z powodu naruszenia art. 132 § 5 ustawy – Kodeks wyborczy w sytuacji, w której nieprawidłowości dotyczyły przyjęcia korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, której wartość została wyceniona na 1,00 zł⁴. Ponadto jak podkreśla się w orzecznictwie, Państwowa Komisja Wyborcza jest obowiązana do odrzucenia sprawozdania wyborczego niezależnie od przyczyn naruszenia przepisów. w tym np. nieświadomości pełnomocnika co do naruszenia. Jak wskazywała PKW w uchwale z dnia 25 sierpnia 2014 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego, „Stosownie do treści art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego, naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu. Przepis art. 144 § 1 pkt 3 lit. e ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu ocen, w tym także, co do tego, czy naruszenie przepisu nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu nieznamości przepisów Kodeksu Wyborczego, lub co do tego, jakiej kwoty dotyczyło naruszenie (postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. III SW 1/02)”. W postanowieniu składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. III SW 70/14 oddalono skargę na ww. uchwałę PKW, wskazując przy tym, że „Brak winy w złamaniu prawa lub znikomy stopień jego naruszenia nie mają znaczenia dla oceny zasadności odrzucenia sprawozdania. Sprawozdanie musi być odrzucone w razie stwierdzenia naruszeń (choćby jednego) prawa. W niniejszej sprawie wynika to jednoznacznie z treści art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego”, a także że „Przepisy Kodeksu wyborczego nie mają charakteru zaleceń, lecz bezwzględnie obowiązują. Są jednakowe dla wszystkich uczestników kampanii wyborczej i żaden komitet wyborczy nie może być zwolniony z obowiązku ich przestrzegania”. Skutkuje to znaczącą liczbą odrzucanych sprawozdań – przykładowo po przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. wyborach parlamentarnych odrzucono 22 sprawozdania komitetów wyborczych, z czego znaczną część z powodu przyjęcia przez komitet niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym.

Należy jednocześnie zauważyć, uwzględniając naruszenia, które skutkowały dotychczas odrzuceniem sprawozdań wyborczych, zwłaszcza z powodu naruszenia art. 132 § 5, że wartość korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym była w ich przypadku znacznie niższa niż te, które wynikają z przedstawionych materiałów, a zakres wykazanych nieprawidłowości był znacznie mniejszy, niż wynika to z przedłożonych PKW obecnie materiałów. Ponadto PKW szczegółowo do identyfikowanych nieprawidłowości się odnosiła, nie pozostawiając poza zakresem uzasadnienia uchwały kwestii wymagających oceny. Przykładowo w uchwale nr 240/2020 PKW z dnia 28 września 2020 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego wskazano: „korzyści majątkowe przyjęte przez

³ K. W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018, art. 144, art. 145, art. 146

⁴ Uchwała nr 236/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r.

Komitet, polegające na wykorzystaniu w promocji kandydata zdjęć czy zarejestrowanych filmików wykonanych przy okazji spotkań z kandydatem czy w związku z jego udziałem w gminnych lub powiatowych imprezach publicznych (np. w dożynkach) telefonami przez osoby wchodzące w skład Komitetu lub przez wolontariuszy współpracujących z nim (wycenione przez Komitet na kwotę 500,00 zł); na wykonaniu filmowych materiałów wyborczych z materiałów zarejestrowanych przez wolontariuszy czy członków Komitetu, wykorzystywanych w kampanii wyborczej Komitetu w Internecie oraz w ramach bloków wyborczych emitowanych w telewizji, w tym w ramach czasu zagwarantowanego bezpłatnie dla komitetów wyborczych w Telewizji Publicznej, hobbystycznie przez wolontariusza – osobę fizyczną (wycenione przez Komitet na kwotę 1500,00 zł); na ekspozycji banerów promujących kandydata Komitetu w miejscach publicznych (miejskich i gminnych) na terenie okręgu wyborczego, w którym Kandydat ubiegał się o mandat Senatora RP, innych niż w wyznaczonych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta na podstawie art. 114 Kodeksu wyborczego (niewycenione przez Komitet), nie są ujęte w katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym określonym w art. 132 § 5 i 133 Kodeksu wyborczego, jako te, które może przyjmować komitet wyborczy. Oznacza to, że (...) przyjął niezgodnie z wymogami wskazanych wyżej art. 132 § 5 i 133 § 2 Kodeksu wyborczego, korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym o łącznej wartości co najmniej 2000,00 zł. W związku z tym, że wartość ta przekroczyła 1% ogólnej kwoty przychodów Komitetu, jego sprawozdanie finansowe, zgodnie z art. 144 § 1 pkt 3 lit. d w związku z art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, podlega odrzuceniu.”

Jednocześnie analiza dotychczasowych wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej⁵, w tym wyjaśnień z dnia 4 marca 2024 r. (*Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej z dnia 4 marca 2024 r., znak: ZKF.624.80.2024, dalej: Wyjaśnienia*), prowadzić może do wyodrębnienia przesłanek mogących zostać uznane za naruszające zasady finansowania komitetów wyborczych określone w Kodeksie wyborczym. Skutkiem takich działań może być odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

⁵ W tym m. in.: Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 marca 2024 r. w sprawach związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej (ZKF.624.80.2024); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 sierpnia 2023 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (ZKF.621.30.2023); 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); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 marca 2020 r. w sprawie działań podejmowanych przez partie polityczne w czasie kampanii wyborczej (ZKF-811-11/20); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie agitacji na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych (ZKF.501.2.2023); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie agitacji prowadzonej przez partie polityczne i komitety wyborcze (ZKF.416.7.2023); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie prowadzenia agitacji wyborczej przez wyborców (ZKF.621.18.2023); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 sierpnia 2023 r. w sprawie udziału osób publicznych w kampanii wyborczej (ZKF.621.29.2023); Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekazywanych na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych (ZKF.501.3.2023); Apel Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 marca 2024 r. dotyczący zaangażowania osób piastujących funkcje publiczne w agitację wyborczą (ZKF.624.115.2024).

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują następujące kwestie:

I. Prowadzenie i finansowanie działalności na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej po przyjęciu przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia wyborów.

Jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 1, pkt I):

- „Zgodnie z art. 141 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia wyborów partia polityczna, która samodzielnie utworzyła komitet wyborczy lub wchodzi w skład koalicji wyborczej, nie może prowadzić i finansować działalności na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej. Wszelkie formy popularyzacji partii, która samodzielnie uczestniczy w wyborach tworząc komitet wyborczy, a także partii, które zawiązały koalicję wyborczą, z dniem otrzymania potwierdzenia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego mogą być prowadzone w okresie kampanii wyborczej wyłącznie na zasadach, w czasie i miejscach określonych przepisami Kodeksu wyborczego. Oznacza to, że materiały reklamowe, powinny być opatrzone nazwą komitetu wyborczego i mogą być finansowane wyłącznie ze środków komitetu wyborczego” (str. 1, pkt I).

Jak natomiast stwierdziła PKW w Wyjaśnieniach z dnia 9 marca 2020 r. w sprawie działań podejmowanych przez partie polityczne w czasie kampanii wyborczej (ZKF-811-11/20), „działania partii politycznych w trakcie kampanii wyborczej nie mogą mieć znamion prowadzenia agitacji wyborczej (...) Wydatkowanie środków finansowych przez partie polityczną na prowadzenie agitacji wyborczej naruszałyby te zasady i mogłyby zostać uznane za naruszające zarówno przepisy Kodeksu wyborczego określające sposób finansowania działalności komitetów wyborczych (m.in. art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego), jak przepisy o partiach politycznych określające sposób finansowania udziału partii w wyborach (m.in. art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych), z konsekwencjami w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego lub partii politycznej”.

W Wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie agitacji prowadzonej przez partie polityczne i komitety wyborcze (ZKF.416.7.2023) wskazano, że „Jeżeli partia polityczna przed zarządzeniem wyborów podjęła działania, które zgodnie z art. 141 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (...) nie mogą być przez nią kontynuowane w czasie kampanii wyborczej, kontynuować je może wyłącznie komitet wyborczy utworzony lub współtworzony przez tę partię”.

W związku z przekazanymi materiałami należy zaznaczyć, że mogą one potwierdzać naruszenie powyższych zakazów, co wymaga oceny i analizy PKW.

Jako przykład nieprawidłowości, wymagających oceny PKW, zawartych w załączonych materiałach należy wskazać informacje przekazane przez Ministra Cyfryzacji w zakresie sposobu realizacji przez NASK-PIB umowy dotacji celowej na kwotę 18 948 537,92 zł. w latach 2022 - 2023 zadania publicznego pn. „Monitoring treści dezinformujących i fake newsów dostępnych w mediach społecznościowych oraz przeprowadzenie działań analitycznych, koncepcyjnych i wdrożeniowych w celu budowy i rozwoju narzędzia do

monitoringu treści dezinformujących i fake newsów". Umowa dotacji została zawarta przez NASK-PIB z MC jako finansującym.

Na podstawie tej umowy, do zadań NASK-PIB należało przygotowywanie na zlecenie KPRM i MC raportów analitycznych z monitoringu mediów niemal przez cały rok, do 15 października 2023 r., w codziennych „tematach dnia”. NASK-PIB monitorował tematy z potencjałem dezinformacyjnym skupiając się na obszarach, które aktualnie zyskują na popularności na platformach społecznościowych. Przez niemal cały 2023 rok NASK-PIB dostawał zadania z KPRM - listę tzw. „tematów dnia” do monitorowania. Były to tematy/zapytania przypisane do różnych ministerstw oraz „tematy” bez przydziału do konkretnego resortu. NASK-PIB raportował do KPRM liczbę wzmianek w SocMed na zadany temat, ich zasięg oraz dominującą tezę w SocMed. „Tezą” było to, co w kontekście danego tematu pojawiło się w ciągu minionych 24 h jako główna narracja.

Na początku raporty dotyczyły monitorowania informacji nt. Krajowego Planu Odbudowy i cen energii elektrycznej. Natomiast od 20 września 2023 r. do 15 października 2023 r., a więc już po rozpoczęciu kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi, MC zlecał przygotowanie raportów nt. „wiarygodności Prawa i Sprawiedliwości”.

Minister Cyfryzacji wskazał również przykładowe zagadnienia z monitoringu mediów:

- 22.09. Teza: Prawo i Sprawiedliwość traci wiarygodność wśród społeczeństwa;
- 25.09. Teza: Partia Prawo i Sprawiedliwość nie jest wiarygodna;
- 26.09. Teza: Im bardziej Prawo i Sprawiedliwość próbuje negocjować afery z ostatnich 8 lat tym bardziej ludzie podchodzą podejrzliwie do wiarygodności partii;
- 9.10. Teza: Partia Prawo i Sprawiedliwość nie jest wiarygodna. Polityka podatkowa w czasach rządów PiS, w porównaniu do wcześniejszych obietnic wyborczych, negatywnie weryfikuje wiarygodność ugrupowania;
- 10.10 Teza: Partia Prawo i Sprawiedliwość wykorzystuje Telewizję Polską do dezinformacji. Dymisja czołowych Generałów Sił Zbrojnych RP to forma "votum nieufności" wojskowych wobec szefa MON i partii rządzącej.

Jak można założyć, uwzględniając tematy raportów, powyższe raporty mogły służyć bieżącej działalności partii politycznej i zarazem były finansowane ze środków publicznych w trakcie trwania kampanii wyborczej na rzecz konkretnej partii politycznej.

Jednocześnie należy podkreślić, że zarówno w powyższym punkcie, jak też dalszych punktach niniejszego pisma, zawarte zostały jedynie przykłady naruszeń, które mogą prowadzić do odrzucenia sprawozdań finansowych, natomiast kompleksowe informacje w tym zakresie znajdują się w przekazanych w załączeniu materiałach.

Wymaga również zaznaczenia, że niektóre działania mogą stanowić naruszenie więcej niż jednego zakazu prowadzącego do odrzucenia sprawozdania finansowego, tak więc podanie go w jednym z punktów nie oznacza, że wyłącznie w odniesieniu do tego zakazu mogło nastąpić naruszenie. Powyższa uwaga odnosi się także do podanych powyżej przypadków. Ponadto w przekazanych materiałach znajdują się szczegółowe informacje na temat zawiadomień skierowanych do jednostek prokuratury, w wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych i audytów organów administracji rządowej, w sprawach naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, o które występowała Państwowa Komisja Wyborcza.

II. Prowadzenie agitacji wyborczej przez podmiot inny niż komitet wyborczy lub wyborca; prowadzenie kampanii wyborczej przez podmiot inny niż komitet wyborczy i pokrywanie wydatków w związku z zarządzonymi wyborami z innych źródeł niż źródła własne komitetu wyborczego; korzystanie przez komitet wyborczy i kandydatów z efektów podejmowanych przed zarządzeniem wyborów działań o charakterze agitacji wyborczej.

Jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 1-2, pkt II):

- „Zgodnie z art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. (...) Zgodnie z art. 84 § 1 oraz art. 126 Kodeksu wyborczego komitety wyborcze prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów oraz pokrywają wydatki ponoszone w związku z zarządzonymi wyborami ze swoich źródeł własnych. Komitety wyborcze nie mogą przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem: nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne, wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy, lokali na siedziby komitetów od partii politycznych lub członków komitetu wyborczego wyborców oraz sprzętu biurowego tych podmiotów (art. 132 § 5 i art. 133 Kodeksu wyborczego).”

Jak wskazuje art. 106 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy, agitację wyborczą może prowadzić komitet wyborczy i wyborca. Agitacji wyborczej nie może prowadzić natomiast funkcjonariusz publiczny, w ramach pełnionych przez siebie obowiązków, który wykorzystuje przy tym środki publiczne. Tego rodzaju działania mogą oznaczać zarówno prowadzenie kampanii wyborczej przez podmiot nieuprawniony, podczas gdy zgodnie z art. 84 § 1 zd. 2 ustawy – Kodeks wyborczy „Komitety wyborcze (...) prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów”, jak też prowadzenie przez podmiot nieuprawniony agitacji wyborczej.

Należy dodać, że w art. 124 ustawy – Kodeks wyborczy, w rozdziale „Finansowanie wyborów z budżetu państwa” wskazano, jakie wydatki związane z wyborami są pokrywane z budżetu państwa i z całą pewnością nie mieszczą się w nich wydatki ponoszone przez poszczególne komitety wyborcze. Natomiast w art. 108a § 3 ww. ustawy wskazuje się, że zabrania się w ramach prowadzonej agitacji wyborczej nieodpłatnego rozdawania przedmiotów o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Tymczasem w ramach tego rodzaju działań w kampanii wyborczej mogły być rozdawane w praktyce środki publiczne o znacznie większej wartości. Wydatki, które powinny być ponoszone przez komitet wyborczy, mogły być w praktyce ponoszone przez inne podmioty i z innych źródeł, niż dopuszcza to ustawa, podczas gdy zgodnie z art. 126 ww. ustawy „Wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z zarządzonymi wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych”, a wydatki, które powinien ponosić komitet wyborczy, w praktyce ponosił budżet państwa.

Należy również zwrócić uwagę na wątpliwości dotyczące ewentualnego naruszenia równości komitetów wyborczych, wynikającej z określonych limitów wydatków – w sytuacji, gdy jeden z komitetów w sposób uprzywilejowany i nieuprawniony nie ponosił wydatków, które w normalnych okolicznościach powinien ponosić, związanych z promocją swoich

kandydatów i w praktyce prowadzeniem kampanii wyborczej przez administrację publiczną, skutkującej udzieleniem komitetowi korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, która nie została wykazana w sprawozdaniu finansowym komitetu.

Należy w tym miejscu dodać, odnosząc się do kwestii wyłączności komitetów wyborczych w zakresie prowadzenia kampanii wyborczej, że jak wskazuje się w uwagach do art. 84 ustawy – Kodeks wyborczy, zawartych w komentarzu do tej ustawy, „Wyłączność komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii wyborczej oznacza, że wszelkie czynności związane z pozyskiwaniem środków finansowych, dokonywaniem wydatków na organizowanie spotkań wyborczych i propagowaniem programów ugrupowań politycznych oraz poszczególnych kandydatów mogą być prowadzone tylko przez komitety wyborcze i wyłącznie w okresie kampanii wyborczej.” (B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załużka, Kodeks wyborczy. Komentarz, Wyd. 4, Warszawa 2023).

Należy także zauważyć, że jak wskazała PKW w ww. pkt II Wyjaśnień, „Każdy wyborca ma zatem prawo – zgodnie z art. 106 Kodeksu wyborczego – do prowadzenia agitacji wyborczej, jednak działania takie nie budzą wątpliwości co do zgodności z prawem wyłącznie, gdy nie wiążą się z ponoszeniem przez niego kosztów lub stanowią dozwolone świadczenia nieodpłatne na rzecz komitetu. W innym przypadku, koszty te mogą zostać uznane za korzyść przyjętą nieodpłatnie przez komitet, o ile nie zostały przez ten komitet opłacone. Konsekwencjami niezgodnego z prawem finansowania działalności komitetu wyborczego, w tym przyjmowania przez komitet niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym mogą być: odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu, przepadek korzyści majątkowych przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego lub ich równowartości, odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej tworzącej lub współtworzącej komitet wyborczy, utrata lub pomniejszenie środków z budżetu państwa ewentualnie przysługujących partii politycznej. Niezgodne z prawem finansowanie komitetu wyborczego może skutkować też sankcjami karnymi, o których mowa w przepisach karnych Kodeksu wyborczego”

Tak więc podjęte działania, które nie zostały opłacone przez komitet, należy uznać za niedozwoloną korzyść majątkową przyjętą nieodpłatnie przez komitet, co prowadzi m. in. do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu.

Ponadto należy zauważyć, że jak wskazano w Stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie agitacji na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych (ZKF.501.2.2023), „korzystanie przez komitety wyborcze i kandydatów uczestniczących w przyszłych wyborach z efektów podejmowanych przed zarządzeniem tych wyborów działań o charakterze agitacji wyborczej (publicznie nakłaniających lub zachęcających do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego, 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. Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie ze swoimi kompetencjami, dokona oceny takich działań pod kątem przestrzegania zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze w ramach badania sprawozdań finansowych składanych przez pełnomocników finansowych komitetów po wyborach”. W tym kontekście należy zwrócić uwagę również na zasygnalizowaną w przekazywanych materiałach w odniesieniu do konkretnych przypadków aktywność podejmowaną przed kampanią, która formalnie znajdowała swoje zakończenie już w trakcie kampanii wyborczej.

W związku z przekazanymi materiałami należy zaznaczyć, że mogą one potwierdzać naruszenie powyższych zakazów, co wymaga oceny i analizy PKW.

Należy przy tym zwrócić uwagę również na wynikające z załączonych materiałów przykłady działań realizowanych tam, gdzie następnie kandydowały osoby wchodzące w skład kierownictwa danego organu, przy czym korzystały one z efektów wcześniej podejmowanych działań.

Jako przykład nieprawidłowości, wymagających oceny, zawartych w załączonych materiałach należy wskazać informacje przekazane przez Ministrę Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, która wskazywała m. in. na działania wiążące się z ponoszeniem wydatków z budżetu państwa, które były podejmowane w tych województwach, w których planowana była następnie aktywność kierownictwa ministerstwa w ich okręgach wyborczych przed wyborami parlamentarnymi, czy też przeznaczanie środków na dofinansowywanie podmiotów przede wszystkim właśnie z tych okręgów.

Wyrazistym przykładem korzystania przez kandydata, a tym samym przez komitet wyborczy z efektów podejmowanych przed zarządzeniem wyborów działań o charakterze agitacji wyborczej wydaje się być opisany w piśmie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji (RCL) oraz we wcześniejszej kierowanej do PKW przez Prezesa RCL korespondencji zorganizowany sposób promowania przyszłego kandydata do Sejmu. Ówczesny Prezes RCL w latach 2022-2023 (ze szczególnym natężeniem w roku 2023) podjął szereg działań, które mogą składać się na działania o charakterze agitacji przedwyborczej, której skutki przekładały się na efekty osiągnięte w toku formalnej kampanii wyborczej. Działania te obejmowały: powołanie nowej komórki organizacyjnej; zatrudnienie w niej osób wskazywanych przez Prezesa RCL; faktyczne pozbawienie formalnego przełożonego tych osób możliwości kierowania nimi, w tym zlecania im pracy; faktyczne podporządkowanie tych osób bezpośrednio ówczesnemu Prezesowi RCL; podejmowanie przez Prezesa RCL niespotykanej w historii RCL i pozbawionej jakiegokolwiek związku z ustawowymi zadaniami RCL aktywności obejmującej w szczególności spotkania „w terenie” – wizyty w jednostkach Straży Pożarnej, spotkania z przedstawicielami władz samorządowych, wizyty w przedsiębiorstwach itd. Zatrudnione we wspomnianej komórce organizacyjnej osoby zajmowały się głównie i bezpośrednio obsługą i organizacją wskazanych aktywności ówczesnego Prezesa RCL. Aktywności te były także odpowiednio nagłaśniane poprzez kanały w mediach społecznościowych oraz dzięki relacjom zamieszczanym w mediach. Podkreślić należy, że Prezes RCL – zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów, na podstawie której funkcjonuje RCL – nie ma żadnych zadań, których wykonanie wymagało wielokrotnych wizyt w terenie, a tym bardziej tylko w jednym regionie. Powiązanie tych okoliczności z faktem, że ówczesny Prezes RCL kandydował następnie z listy wyborczej w okręgu dokładnie odpowiadającym terytorialnie prowadzonej wcześniej aktywności zdaje się całkowicie i bezpośrednio realizować przypadek opisywany w cytowanych powyżej wyjaśnieniach PKW odnoszących się do odnoszenia przez kandydata, a więc i komitet wyborczy korzyści z działań o charakterze agitacyjnym, podejmowanych jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej.

Na przykłady działań związanych z wydatkowaniem środków publicznych, podyktowanym kandydowaniem określonych osób w danym okręgu, wskazują też inne załączone materiały, m. in. informacje przekazane przy piśmie Ministra Finansów przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, Izbę Administracji Skarbowej w Łodzi oraz Izbę Administracji Skarbowej w Poznaniu. Dotyczyło to m. in. finansowania pikników, przekazywania środków, promowania danych osób, kandydujących w wyborach. Podobnie liczne przykłady takich

działań są wskazane w piśmie Ministra Klimatu i Środowiska, w zakresie m. in. przekazywania i przyjmowania niedozwolonych wartości niepieniężnych przez komitety wyborcze, przy czym w dniu 4 czerwca 2024 r. minister przekazał już Przewodniczącemu PKW informację o wstępnych wynikach audytu w PGL Lasy Państwowe, czy też Ministra Sportu i Turystyki, który również w czerwcu 2024 r. przekazał odpowiednie informacje do Państwowej Komisji Wyborczej. Ponadto Minister Infrastruktury wskazał w piśmie na przypadki dotowania parafii na terenach będących w obszarze oddziaływania inwestycji Centralny Port Komunikacyjny w okresie trwającej kampanii wyborczej przez spółkę celową przy użyciu środków z Programu Społeczno-Gospodarczego. Odrębnej oceny wymagają także, w oparciu o zestawienie będące załącznikiem do pisma Ministra Aktywów Państwowych, wskazane w zestawieniu wydatki mogące nosić znamiona wydatków związanych z kampanią wyborczą. Należy dodać, podając jako przykład pismo Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, że w niektórych przypadkach, jak np. w sprawie podejmowania przez osoby zobowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi jednej z fundacji decyzji niezwiązanych z celami statusowymi fundacji, w tym m. in. finansowanie kampanii politycznych, prowadzone są postępowania przygotowawcze. W niektórych sprawach zostały też złożone zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, np. zawiadomienia ze strony Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych czy też Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy.

III. Brak oddzielenia przez osoby piastujące funkcje publiczne agitacji na rzecz komitetów wyborczych od wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją; wykorzystywanie środków publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej.

Jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 2, pkt III):

- „Osoby piastujące funkcje publiczne, w tym przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, angażujące się w agitację na rzecz komitetów wyborczych obowiązane są ściśle oddzielać taką działalność od wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją. Niestosowanie się do tej zasady oznaczałoby angażowanie środków publicznych podmiotów, których przedstawiciele włączają się w promowanie komitetu wyborczego czy kandydatów w wyborach, co naruszałoby zasady finansowania komitetów wyborczych określone w Kodeksie wyborczym. Skutkiem takich działań mogłoby być zatem odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz odpowiedzialność karna.”

W Apelu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 marca 2024 r. (ZKF.624.115.2024) sprecyzowano, że „Niedopuszczalne jest wykorzystywanie w jakikolwiek sposób środków publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej, np. wykonywanie przez pracowników urzędów administracji samorządowej i rządowej w czasie pracy czynności związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej, wykorzystywanie pojazdów i urządzeń służbowych w kampanii wyborczej, prowadzenie agitacji wyborczej na stronach internetowych i profilach w mediach społecznościowych administrowanych przez urzędy. Niestosowanie się do tych zasad oznaczałoby angażowanie środków publicznych w kampanię wyborczą, co naruszałoby zasady finansowania komitetów wyborczych określone w Kodeksie wyborczym. Skutkiem takich działań mogłoby być zatem odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz odpowiedzialność karna.”

Ponadto jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 4, pkt IV) „Należy jednak stanowczo podkreślić, że osoby publiczne, angażujące się w agitację na rzecz komitetów wyborczych, obowiązane są ściśle oddzielać taką działalność od swojej działalności związanej z wykonywaną funkcją publiczną, zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp.

Niestosowanie się do tej zasady oznaczałoby wydatkowanie na kampanię wyborczą środków przeznaczonych na finansowanie działań niezwiązanych z wyborami, co naruszałoby zasady finansowania komitetów wyborczych określone w Kodeksie wyborczym. **Skutkiem takich działań mogłoby być zatem odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz odpowiedzialność karna. Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie ze swoimi kompetencjami, dokona oceny takich działań pod kątem przestrzegania zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze w ramach badania sprawozdań finansowych składanych przez pełnomocników finansowych komitetów po wyborach.**

W związku z przekazanymi materiałami należy zaznaczyć, że mogą one potwierdzać naruszenie powyższych zakazów, co wymaga oceny i analizy PKW.

W powyższym przypadku, podobnie jak we wcześniejszym punkcie, należy zwrócić uwagę na przykłady wskazane w załączonych materiałach przy piśmie Ministra Finansów, w zakresie informacji przekazanych przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, Izbę Administracji Skarbowej w Łodzi oraz Izbę Administracji Skarbowej w Poznaniu wskazujące m. in. na wydawanie poleceń zakupu ze środków publicznych zestawów ratownictwa medycznego, których forma przekazywania (dokonywanie wręczenia w czasie tzw. pikników przez osoby powiązane z ugrupowaniami politycznymi) oraz miejsce przekazania – mogą wskazywać na wykorzystanie środków publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej. Także w piśmie Ministra Infrastruktury wskazano na przeprowadzane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego wydarzenia w okresie kampanii wyborczej z udziałem polityków

Ponadto należy również zwrócić uwagę na wspomniane już pismo Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w zakresie działań podejmowanych w 2023 r. przez ówczesnego Prezesa RCL, dotyczących nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków publicznych oraz dysponowania zasobami finansowymi i pracowniczymi RCL w celu prowadzenia kampanii wyborczej i promocji jako kandydata w wyborach. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na liczne przykłady wynikające z pisma Ministra Klimatu i Środowiska, dotyczące niedozwolonego wykorzystywania środków publicznych w kampanii wyborczej oraz udziału w niej osób piastujących funkcje publiczne w związku z wykonywaniem swojej funkcji, wskazującego na dokonywanie wydatków niepowiązanych z prowadzeniem gospodarki leśnej, a stanowiących bezpośrednio lub pośrednio wydatki wspierające promocję lub kampanię osób kandydujących w wyborach parlamentarnych. Podobnie należy wskazać na nieprawidłowości, związane z agitacją na rzecz komitetów wyborczych przez osoby piastujące funkcje publiczne oraz wykorzystywaniem środków publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej.

IV. Przyjmowanie korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które nie zostały wskazane w art. 132 § 5 ustawy – Kodeks wyborczy; Otrzymywanie korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym od innych podmiotów, niż wskazane w art. 132 § 5 ustawy – Kodeks wyborczy

Jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 5, pkt VIII):

„Zgodnie z art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem: nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne, wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym

pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne oraz nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Komitety wyborcze mogą ponadto korzystać nieodpłatnie z lokali i sprzętu biurowego podmiotów wymienionych w art. 133 Kodeksu.

Komitety wyborcze nie mogą zatem przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym od innych podmiotów (np. innych komitetów wyborczych, partii politycznych, związków zawodowych, stowarzyszeń, fundacji, przedsiębiorców). Komitety wyborcze nie mogą ponadto przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym innych niż wymienione w powołanych przepisach. Dotyczy to w szczególności nieodpłatnego korzystania z pomieszczeń podmiotów innych, niż wymienione w art. 133 Kodeksu wyborczego, nieodpłatnego korzystania z mediów (woda, prąd, gaz, telefon stacjonarny) w lokalach użyczonych komitetom przez podmioty uprawnione do tego, wykorzystywania materiałów eksploatacyjnych potrzebnych do korzystania ze sprzętu biurowego (papier, toner itp.), nieodpłatnego powielania materiałów wyborczych, pokrywania kosztów paliwa przez podmioty udostępniające komitetom pojazdy mechaniczne, nagrywania, montowania, umieszczania na stronach komitetu jego materiałów agitacyjnych, prowadzenia strony internetowej komitetu. Korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym przyjęte przez komitet wyborczy muszą być ewidencjonowane i wykazane w jego sprawozdaniu finansowym.”

W związku z przekazanymi materiałami należy zaznaczyć, że mogą one potwierdzać naruszenie powyższych zakazów, co wymaga oceny i analizy PKW.

Jako przykłady licznych nieprawidłowości w zakresie naruszenia art. 132 § 5 ustawy – Kodeks wyborczy, wymagających oceny, zawartych w załączonych materiałach należy wskazać informacje przekazane przez Ministra Finansów wraz z załączonymi informacjami Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy oraz Izby Administracji Skarbowej w Łodzi, dotyczące promowania określonych kandydatów poprzez organizację wydarzeń finansowanych ze środków publicznych, pismo Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku w związku z możliwymi nieprawidłowościami w trakcie prowadzenia kampanii wyborczej przez jednego z kandydatów i finansowania jej ze środków publicznych, Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie nielegalnego promowania kandydatów, w tym organizowania pikników i innych wydarzeń. W tym kontekście zwraca także uwagę pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazujące na udzielenie Komitetowi Wyborczemu Prawo i Sprawiedliwość z innego źródła niż z funduszu wyborczego korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym w postaci materiałów audiowizualnych zrealizowanych na podstawie umów zawartych i opłaconych ze środków publicznych z budżetu Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. Do nieprawidłowości, które należy rozpatrywać w kontekście naruszenia art. 132 § 5 ustawy – Kodeks wyborczy, zalicza się także realizowanie przez osoby zatrudnione w komórce organizacyjnej RCL zadań związanych z obsługą i organizacją wskazanych w piśmie Prezesa RCL aktywności w trakcie prowadzenia kampanii wyborczej ówczesnego Prezesa RCL, w czasie, w którym powinni świadczyć pracę. Szczegółowe zarzuty dotyczące możliwości naruszenia zakazów określonych m. in. w art. 132 § 5 zawiera także pismo Ministra Sprawiedliwości, w którym poinformowano o ustaleniach związanych z funkcjonowaniem Funduszu Sprawiedliwości oraz o innych zidentyfikowanych nieprawidłowościach, zaznaczając że Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało do tej pory trzy pisma do Państwowej Komisji Wyborczej, z czego dwa dotyczyły potencjalnych związków pomiędzy

sposobem wydatkowania środków Funduszu, a odbywającymi się w Polsce wyborami, a jedno podejmowało kwestię środków przeznaczonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na kampanie reklamowe.

V. Korzystanie z nieodpłatnych usług reklamowych w Internecie, realizowanych przez podmioty inne, niż komitety wyborcze.

Jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 7, pkt X):

„Przepisy Kodeksu wyborczego nie regulują odrębnie zasad prowadzenia agitacji na rzecz komitetów wyborczych prowadzonej w Internecie. Działalność taka podlega zatem takim samym zasadom i ograniczeniom, jak świadczenie innych usług na rzecz komitetów wyborczych i prowadzenie agitacji wyborczej. W szczególności: (...) 2. Komitety wyborcze nie mogą korzystać z nieodpłatnych usług reklamowych w Internecie, ponieważ nie mieszczą się one w katalogu świadczeń niepieniężnych, które może przyjmować komitet wyborczy (art. 132 § 5 i art. 133 Kodeksu wyborczego).”

W związku z przekazanymi materiałami należy zaznaczyć, że mogą one potwierdzać naruszenie powyższych zakazów, co wymaga oceny i analizy PKW.

Jako przykład nieprawidłowości, wymagających oceny, zawartych w załączonych materiałach należy wskazać informacje przekazane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie uzupełniającym z dnia 24 lipca 2024 r. w zakresie płatnych publikacji na stronach internetowych finansowanych ze środków budżetowych Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Co istotne, ustalenia MSWiA w tym zakresie oparte są na zawiadomieniach sformułowanych przez Delegaturę NIK w Opolu po przeprowadzeniu przez tę jednostkę kontroli w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu.

VI. Prowadzenie agitacji wyborczej w ramach administracji rządowej.

Jak wskazała PKW w Wyjaśnieniach (str. 9, pkt XII):

„W art. 108 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego ustanowiono jednoznaczny zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego. Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na łamach wydawanych przez nie materiałów informacyjnych (np. broszury, gazetki informacyjne), także na ich stronach internetowych, nie został natomiast bezpośrednio wymieniony w Kodeksie wyborczym. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża jednak opinię, że i na te „nośniki” należy rozszerzyć sformułowany w nim zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na terenie urzędów administracji.”

Odnosząc się do wskazanych następnie w ww. pkt przez PKW przykładów naruszeń przepisów, zaznaczono że „naruszenia wskazanych wyżej regulacji prawnych są penalizowane, przede wszystkim w przepisach karnych Kodeksu wyborczego, w związku z czym do oceny konkretnych przypadków dotyczących podejrzenia prowadzenia tego typu niedozwolonych działań właściwe są przede wszystkim organy ścigania i sądy. Organy wyborcze kwestie te mogą analizować w procesie kontroli sprawozdań finansowych komitetów wyborczych przeprowadzanej w trybie określonym przepisami Kodeksu

wyborczego i w ramach tego postępowania dokonać oceny zgodności finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze uczestniczące w danych wyborach.”

W związku z przekazanymi materiałami należy zaznaczyć, że mogą one potwierdzać naruszenie powyższych zakazów, co wymaga oceny i analizy PKW.

Jako przykład nieprawidłowości, wymagających oceny, należy wskazać informacje przekazywane przez urzędy w zakresie organizacji, przy udziale administracji rządowej, również poprzez działania informacyjne, wydarzeń mających charakter agitacji wyborczej, w tym wynikające z pism Ministra Sportu i Turystyki, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Sprawiedliwości czy też Ministra Infrastruktury. Przykładowo Minister Infrastruktury wskazał na organizowanie i przeprowadzanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego wydarzeń w okresie kampanii wyborczej przed wyborami do parlamentu z udziałem polityków Prawa i Sprawiedliwości, co było następnie przedstawiane na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Na zakończenie podkreślam, iż w treści niniejszego pisma wskazano jedynie przykładowo niektóre z uchybień i naruszeń opisanych w przekazywanych w załączeniu, zgromadzonych w przedmiotowej sprawie materiałach. Ponadto należy dodać, że uzyskanie pełnych informacji dotyczących prowadzonych postępowań może wymagać wystąpienia przez PKW o odpowiednie informacje do Prokuratury. Tym samym niezbędne jest, jak zostało to wskazane powyżej, aby Państwowa Komisja Wyborcza w sposób samodzielny i niezależny, w oparciu zarówno o przekazane w niniejszym piśmie informacje wraz z załączonymi do niego materiałami, jak też wcześniejszą korespondencję kierowaną do PKW przez Członków Rady Ministrów oraz jednostki im podległe i nadzorowane wskazującą na możliwość wystąpienia przesłanek do odrzucenia sprawozdań finansowych, dokonała oceny całości zgromadzonego materiału przed wydaniem rozstrzygnięć w zakresie przyjęcia bądź odrzucenia tych sprawozdań.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów

Jan Grabiec
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/dokument podpisany elektronicznie/

Załączniki:

1. Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Juranda Dropa z dnia 22 lipca 2024 r. (znak: PR5.0723.9.2024.2.HTCC) wraz z 4 załącznikami:
 - a) Pismo Dyrektora IAS w Bydgoszczy z 18.07.2024 r., sygn. 0401-ICA.520.2.27.2024.
 - b) Pismo Dyrektora IAS w Łodzi z 18.07.2024 r. sygn. 1001-ICR.4022.323.2024.39 wraz z załącznikami (2.1- 2.4).
 - c) Pismo Zastępcy Dyrektora IAS w Poznaniu z 18.07.2024 r. sygn. 3001-ICE.033.3.2024.46.
 - d) Korespondencja e-mailowa Zastępcy Dyrektora IAS we Wrocławiu z 18.07.2024 r.
2. Pismo Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku Łukasza Tamkuna z dnia 23 lipca 2024 r. (brak znaku).
3. Pismo Ministra Klimatu i Środowiska Pauliny Hennig-Kłoski z dnia 23 lipca 2024 r. (znak: DP-WOPIV.0831.2.2024.MO).
4. Pismo Ministra Sportu i Turystyki Sławomira Nitrasa z dnia 23 lipca 2024 r. (znak: IK: 572591).
5. Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Cyfryzacji Dariusza Standerskiego z dnia 23 lipca 2024 r. (znak: BM.WBKN.054.41.2024).
6. Pismo Sekretarza Stanu Jana Szyszko wz. Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 lipca 2024 r. (znak: DKN-Ia.0810.7.2024) wraz z 2 załącznikami:
 - a) Raport z wykonania umowy z 12.09.2023 r. na działania informacyjno-promocyjne dotyczące krajowej polityki regionalnej oraz polityki miejskiej w mediach lokalnych i regionalnych.
 - b) Dokumentacja dot. postępowania prowadzonego w Prokuraturze Okręgowej w Radomiu.
7. Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Mateusza Matejewskiego z dnia 23 lipca 2024 r. (znak: DK-KKN.0735.2.2024(3)).
8. Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Mateusza Matejewskiego z dnia 24 lipca 2024 r. (znak: DK-KKN.0735.2.2024(3)).
9. Pismo Ministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Agnieszki Dziemianowicz-Bąk z dnia 24 lipca 2024 r. (znak: BKA-II.081.29.2024).
10. Pismo Prezes Rządowego Centrum Legislacji Joanny Knapieńskiej z dnia 24 lipca 2024 r. (znak: RCL.DPK.072.5.2024).
11. Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Jacka Tomczaka z dnia 24 lipca 2024 r. (znak: DKT-II.0710.1.2024).
12. Pismo Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara z dnia 24 lipca 2024 r. (brak znaku).

13. Pismo Ministra Zdrowia Izabeli Leszczyny z dnia 24 lipca 2024 r. (znak: NKN.054.17.2024.3.PK).

14. Pismo Ministra Aktywów Państwowych Jakuba Jaworowskiego z dnia 25 lipca 2024 r. (znak: DKA.II.095.1.2024).

15. Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Arkadiusza Marchewki z dnia 25 lipca 2024 r. (znak: DP.1473612/2024).

16. Pismo Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji Roberta Brochockiego z dnia 26 lipca 2024 r. (znak: RCL.DPK.072.5.2024), wraz z załącznikami.