

BADANIA

**EKSPERTYZY**

REKOMENDACJE

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

MARTA GAŁĄZKA, MAREK SOLON-LIPIŃSKI, JAROSŁAW ZBIERANEK

# **PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZYCH I PARTII POLITYCZNYCH**

## **WYBRANE PROBLEMY I REKOMENDACJE**

[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

MARTA GAŁĄZKA, MAREK SOLON-LIPIŃSKI, JAROSŁAW ZBIERANEK

**PRZEJRZYSTOŚĆ  
FINANSOWANIA KAMPANII  
WYBORCZYCH I PARTII  
POLITYCZNYCH**

WYBRANE PROBLEMY  
I REKOMENDACJE

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
Program Prawa i Instytucji Demokratycznych



Raport powstał w ramach projektu *European Integrity Systems*, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przemocności, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna do spraw Stosunków Wewnętrznych.

Za treść tego dokumentu odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.



Publikacja współfinansowana przez Fundację im. Friedricha Eberta.

Partnerem projektu jest Transparency International.

Recenzent raportu: dr Marcin Walecki

Koordynator projektu: Marek Solon-Lipiński

Opracowanie redakcyjne: Marcin Grabski ([www.mesem.pl](http://www.mesem.pl))

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Publikacja bezpłatna

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

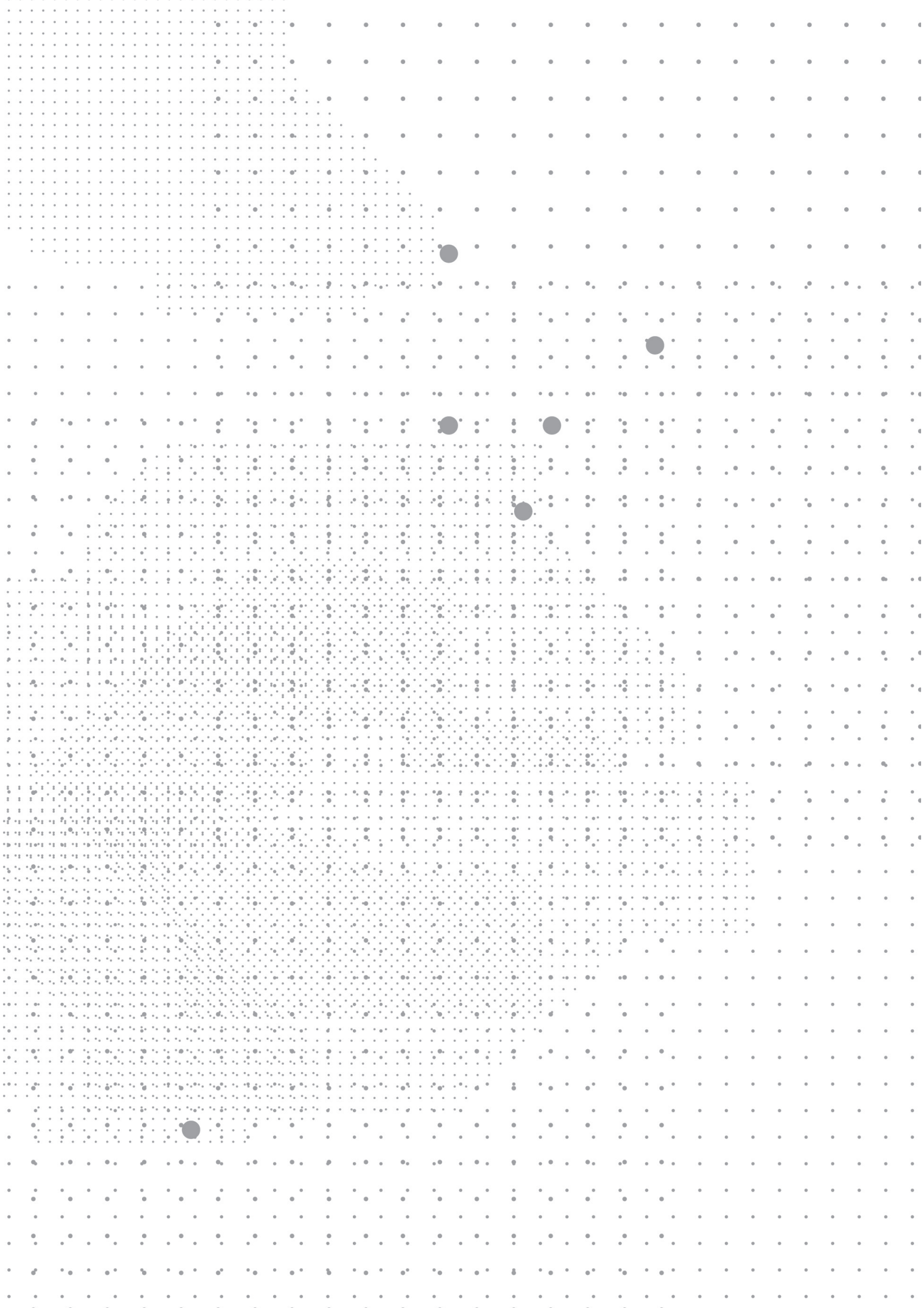
ISBN: 978-83-7689-129-3

Wydawca:  
Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa  
tel. (48-22) 556 42 60  
faks (48-22) 556 42 62  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)

Skład, druk i oprawa:  
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”  
00-669 Warszawa, ul. E. Plater 9/11, tel. (22) 629 80 38, faks (22) 629 80 36  
e-mail: [owpsim@post.pl](mailto:owpsim@post.pl)  
[www.owpsim.pl](http://www.owpsim.pl)

## Spis treści

Wstęp	5
1. Finansowanie kampanii wyborczych	7
1.1. Zagadnienia z zakresu procesu kontroli finansowania kampanii	7
1.1.1. Prekampania wyborcza	7
1.1.2. „Szara strefa” podczas trwania kampanii wyborczej	9
1.1.3. Kwestia kontroli wydatków komitetów prowadzonej w czasie rzeczywistym	10
1.2. Sprawozdawczość komitetów biorących udział w kampanii wyborczej	12
1.3. Sankcje za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii	14
2. Finansowanie partii politycznych	19
2.1. Najważniejsze problemy – zarys	19
2.2. Jawność i kontrola sprawowana przez organy państwa	20
2.3. Jawność i kontrola społeczna	22
Zakończenie	25
Noty o autorach	27



Jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych to kluczowe elementy systemu rzetelności życia publicznego. Są one również istotne dla budowania zaufania społeczeństwa do klasy politycznej. Tymczasem - według Transparency International – luki w systemie finansowania polityki są problemem występującym w niemal całej Europie. Jednocześnie stanowią one obszary szczególnego zagrożenia, z którym nie potrafiły sobie poradzić nawet te państwa, które zazwyczaj są uważane za mało skorumpowane<sup>1</sup>. Problem jawności finansowania polityki podnosi również Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, która rekomenduje państwom „podjęcie stosownych środków ustawodawczych i administracyjnych [...] mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatów na wybrane urzędy publiczne oraz [...] finansowania partii politycznych”<sup>2</sup>.

W Polsce w ostatnich latach można zauważyć pozytywne zmiany prawnej regulacji kampanii wyborczych. Do 2010 roku mozolnie nowelizowano ustawy normujące poszczególne rodzaje wyborów, aby uczynić finansowanie kampanii możliwie przejrzystym i zwiększyć efektywność procedur kontrolnych. W 2011 roku uchwalono Kodeks Wyborczy, który również zmodyfikował i –co ważne – ujednotocił przepisy regulujące finansowanie kampanii wyborczych we wszystkich rodzajach wyborów. W rezultacie w nowym akcie znalazły się przepisy i konstrukcje odzwierciedlające liczne postulaty organizacji pozarządowych i instytucji publicznych (na przykład Państwowej Komisji Wyborczej). Niestety, z różnych względów (między innymi tempa prac legislacyjnych i braku woli politycznej) nie udało się rozwiązać wszystkich problemów zidentyfikowanych w systemie i uzupełnić luk nadal występujących w regulacji. Wciąż pozostaje wiele kwestii wymagających korekty i doprecyzowania. Niektóre kwestie wynikają z rozwoju technologicznego – Internet staje się coraz ważniejszym narzędziem wykorzystywanym w komunikacji między politykami a wyborcami.

Bardzo krytycznie należy ocenić system finansowania partii politycznych. Wymaga on głębokich zmian, które znacznie zwiększą efektywność procedur kontroli państwowej i społecznej. Niestety, od wielu lat liczne postulaty zmian w ustawie o partiach politycznych formułowane przez instytucje międzynarodowe, państwowe, organizacje pozarządowe i środowiska eksperckie pozostają niezrealizowane.

---

<sup>1</sup> S. Mulcahy, *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*, Transparency International, Berlin 2012.

<sup>2</sup> Art. 7 Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji.

W niniejszym raporcie zostaną przedstawione najważniejsze problemy i obszary, które wymagają pilnej regulacji prawnej, prac koncepcyjnych lub podjęcia działań organizacyjno-technicznych, będą także sformułowane rekomendacje, jakie przyczynią się do zwiększenia przejrzystości finansowania polityki w Polsce. Przygotowując niniejszy tekst, korzystano z różnorodnych źródeł, między innymi analiz i rekomendacji Państwowej Komisji Wyborczej i innych organów państwowych, analiz Fundacji im. Stefana Batorego i Instytutu Spraw Publicznych, rekomendacji GRECO dla Polski<sup>3</sup>, głosów ekspertów, uwzględniono doświadczenia z praktyki wyborów parlamentarnych 2011 roku, przeprowadzanych na mocy nowego Kodeksu wyborczego. Bardzo istotne były również ustalenia dyskusji panelu eksperckiego poświęconego jawności finansowania polityki, który został zorganizowany przez Instytut Spraw Publicznych 3 kwietnia 2012 roku<sup>4</sup>.

---

**3** Trzecia Runda Oceny, Raport Zgodności w sprawie Polski „Kryminalizacja (ETS 173 i 191, GPC 2)” oraz „Przejrzystość finansowania partii”, GRECO, Strasbourg, 3 grudnia 2010 roku.

**4** W panelu (będącym częścią konferencji „Administracja, Polityka. Biznes. W poszukiwaniu rzetelnego państwa”, która odbyła się 3 kwietnia 2012 roku) uczestniczyli: minister Kazimierz Czaplicki (Krajowe Biuro Wyborcze), prof. Marek Chmaj (Szkola Wyższa Psychologii Społecznej), senator Witold Gintowt-Dziewałowski, dr Marcin Walecki (Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) i dr Jarosław Zbieranek (Instytut Spraw Publicznych).

# 1. Finansowanie kampanii wyborczych

## 1.1. Zagadnienia z zakresu kontroli finansowania kampanii

Sprawą o pierwszorzędnej wadze dla zachowania przejrzystości prowadzenia kampanii wyborczych jest mechanizm kontroli nad realnymi wydatkami, jakie ponoszą podmioty biorące udział w wyborach. Podstawowym problemem staje się rzeczywista możliwość prowadzenia kampanii przez podmioty nieuprawnione. Dotyczy to zarówno tak zwanej prekampanii, jak i nielegalnego finansowania przez podmioty inne niż komitet wyborczy już w okresie po formalnym rozpoczęciu kampanii wyborczej. Poniżej zarysowano oba te zjawiska. Przedstawiono także potencjalne działania, jakie mogłyby się przyczynić do usunięcia istniejących luk pozwalających na nadużycia.

### 1.1.1. Prekampania wyborcza

Prekampania wyborcza to zjawisko obserwowane od wielu lat w praktyce kolejnych wyborów w Polsce i na świecie. Pojawia się ono tam, gdzie pojawiają się limity wydatków, i służy obchodzeniu tych ograniczeń. Zwracają na nie uwagę między innymi organizacje pozarządowe zajmujące się monitoringiem finansowania wyborów<sup>5</sup>. Istotą tego zjawiska jest prowadzenie – w mniej lub bardziej zawaolowany sposób – agitacji na rzecz określonych osób i ugrupowań w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej, a więc przed ogłoszeniem aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów<sup>6</sup>.

Do prekampanii wyborczej można zaliczyć zarówno działania prowadzone przez partie polityczne, jak i podejmowane przez inne podmioty. W pierwszym wypadku problemem staje się zdefiniowanie, w którym miejscu przebiega granica między legalną działalnością informacyjną i promocyjną partii a niedozwoloną agitacją przed rozpoczęciem kampanii. Polskie partie polityczne regularnie prowadzą przed okresem kampanii wyborczej działalność, którą definiują jako informacyjną, w rzeczywistości będącą jednak przedwyborczą agitacją<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Szerzej – por.: *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych*, red. A. Sawicki, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010; G. Kopińska, J. Kucharczyk, A. Sawicki, M. Solon-Lipiński, M. Walecki, J. Zbieranek, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.

<sup>6</sup> Termin rozpoczęcia kampanii wyborczej reguluje art. 104 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112).

<sup>7</sup> *PKW działa w interesie wszystkich partii* – <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/404145,PKW-dziala-w-interesie-wszystkich-partii> [dostęp: 26 października 2012 roku].



W drugim wypadku – agitacji prowadzonej przez inne podmioty – problemem jest udowodnienie, że celem działań jest promocja kandydata czy ugrupowania startującego w wyborach, ewentualnie – działanie na niekorzyść oponenta (kampania negatywna). Warto przywołać kampanię promującą Ruch Poparcia Palikota, obejmująca – z różnym nasileniem – okres pierwszego półroczu 2011 roku<sup>8</sup>. Kampania ta nie mogła być finansowana przez partię (a tym bardziej przez jej komitet wyborczy), która uczestniczyła w wyborach 9 października 2011 roku, ponieważ została ona zarejestrowana dopiero w czerwcu 2011 roku<sup>9</sup>. Billboardy eksponowane w trakcie prekampanii ewidentnie promowały osobę Janusza Palikota i nazwę, pod jaką jego stronnictwo funkcjonowało w przekazach medialnych.

Problem prekampanii został w ostatnim czasie szeroko opisany także przez Państwową Komisję Wyborczą, wskazującą między innymi, że przepisy zawierają istotne luki, które nie pozwalają na sankcjonowanie tego rodzaju zachowań. Prekampania może być prowadzona na wiele sposobów. Państwowa Komisja Wyborcza wymienia tutaj takie formy, jak formuła działalności informacyjnej, społecznej i rozrywkowej. Ponadto, jak wspomniano wyżej, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, wobec tego inicjatywy takie stanowią naruszenie przepisów prawa. Mimo to organom wyborczym brakuje środków oddziaływania, które wykraczałyby poza formułę oświadczeń i apeli skierowanych do podmiotów prowadzących prekampanię. Oznacza to jednocześnie, że mogą istnieć określone wydatki pozostające poza kontrolą organu wyborczego<sup>10</sup>.

Analizując zagadnienie prekampanii wyborczej, warto przywołać *casus* kandydata Platformy Obywatelskiej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Łukasza Gibały, który zorganizował w okresie poprzedzającym kampanię wyborczą w 2011 roku intensywną promocję swojej osoby pod hasłem „Kierunek Kraków”<sup>11</sup>. Akcję tę przywołała Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska RP<sup>12</sup>, zwróciła się także do pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska RP o wyjaśnienie, czy koszty tej inicjatywy zostały poniesione przez komitet i uwzględnione w sprawozdaniu. Pełnomocnik stwierdził, że akcja „Kierunek Kraków” była prowadzona przez podmioty formalnie niepowiązane z partią polityczną Platforma Obywatelska RP i Komitetem Wyborczym Platforma Obywatelska RP, odbywała się przed zarządzeniem wyborów i utworzeniem komitetu, a nawet przed podjęciem przez

<sup>8</sup> A. Dunajska, *Janusz Palikot zawisł na billboardach* <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/358939,janusz-palikot-zawisl-na-billboardach,id,t.html> [dostęp: 26 października 2012 roku].

<sup>9</sup> *Palikot zakłada drugą partię. Zebrał 1700 podpisów* – <http://www.wprost.pl/ar/243053/Palikot-zaklada-druga-partie-Zebrał-1700-podpisow> [dostęp: 26 października 2012 roku].

<sup>10</sup> *Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.*

<sup>11</sup> W trakcie kadencji poseł Łukasz Gibała przeszedł do Ruchu Poparcia Palikota.

<sup>12</sup> *Uchwała PKW z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska RP* – [http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012\\_07/06770a3a8e7e9c7e0df56fad64fdceec.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_07/06770a3a8e7e9c7e0df56fad64fdceec.pdf) [dostęp: 26 października 2012 roku].

organy statutowe Platformy Obywatelskiej RP decyzji o umieszczeniu Łukasa Gibały na liście kandydatów na posłów. Rozpowszechniane w ramach tej akcji materiały nie zawierały odniesień do zbliżających się wyborów ani działalności partii politycznej Platforma Obywatelska. W związku z tym, według wyjaśnienia pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska RP, komitet nie mógł uznać działań podjętych w ramach tej akcji za swoje i podlegające finansowaniu z jego środków<sup>13</sup>.

W opinii Państwowej Komisji Wyborczej, prekampanie naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych i są sprzeczne z regułami dobrze pojmowanej kultury politycznej. Przepisy Kodeksu wyborczego nie dają jednak formalnych przesłanek do uznania, że komitet wyborczy, który jest beneficjentem takich działań przed formalnym powstaniem, naruszył zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Podstawy odrzucenia sprawozdania definiują jedynie art. 144 par. 1 i 2 Kodeksu wyborczego. Przepisy te nie regulują w żaden sposób działań związanych z prekampanią wyborczą<sup>14</sup>.

Najważniejszym wnioskiem jest to, że istnieje bardzo poważna luka w przepisach, która pozwala dowolnym podmiotom na nieograniczone promowanie osób, a nawet sił politycznych (choć jeszcze formalnie nie kandydatów), w okresie przed ogłoszeniem kampanii wyborczej. Działanie takie odbywa się poza kontrolą Państwowej Komisji Wyborczej i nie może spowodować w obecnym stanie prawnym jakichkolwiek sankcji, co jasno stwierdza w swoim stanowisku Państwowa Komisja Wyborcza<sup>15</sup>. Z drugiej jednak strony, należy pamiętać, że zbyt restrykcyjny zakaz promocji politycznej w okresie przed kampanią wyborczą może poważnie naruszać swobodę wypowiedzi.

### **1.1.2. „Szara strefa” podczas trwania kampanii wyborczej**

Problemem występującym w okresie po ogłoszeniu terminu wyborów jest możliwość pojawienia się swoistej „szarej strefy” w finansowaniu kampanii wyborczej. Można to zjawisko zdefiniować jako finansowanie kampanii przez podmioty nieuprawnione już w trakcie jej formalnego trwania. Istnieje wiele przykładów takiego działania, które zostały opisane między innymi podczas akcji monitoringowych prowadzonych przez organizacje pozarządowe w czasie kampanii wyborczych<sup>16</sup>.

Wśród form finansowania kampanii przez podmioty nieuprawnione szczególnie warto wyróżnić nadużywanie do tego celu przez kandydatów zajmowanych przezeń stanowisk publicznych. W takich wypadkach często występuje jednak trudność we wskazaniu, jakie zachowanie będzie nadużyciem stano-

---

**13** *Ibidem*.

**14** *Ibidem*.

**15** *Ibidem*.

**16** Szerzej – por.: *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych*, op. cit.; G. Kopińska, J. Kucharczyk, A. Sawicki, M. Solon-Lipiński, M. Walecki, J. Zbieranek, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, op. cit.

wiska, jakie zaś uprawnionym prezentowaniem w trakcie kampanii swoich dotychczasowych dokonań na zajmowanym stanowisku. Szczególnie ważna w tym wymiarze jest kwestia nadużywania środków publicznych, a więc pośredniego finansowania kampanii wyborczej z budżetu państwa czy budżetu samorządu.

Inną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, analizując potencjalne nadużycia, jest ukryte finansowanie kampanii wyborczej przez podmioty nieuprawnione. Istnieje wiele rodzajów wydatków ponoszonych przez polityków biorących udział w wyborach, które są niepoliczalne albo nawet niewidoczne dla postronnego obserwatora.

Obszarem ryzyka są tutaj bez wątpienia usługi wykorzystywane „wewnątrz” sztabów wyborczych, takie jak ekspertyzy czy badania społeczne. Finansowanie tego typu usług może się odbywać z pominięciem komitetów wyborczych i być właściwie nie do udowodnienia. W tym wymiarze należy także wymienić finansowanie rozmaitych działań reklamowych, których rzeczywiste natężenie jest trudne do zweryfikowania. Przykładem mogą być rozmieszczone w całym kraju billboardy czy różne formy reklamy internetowej, będącej ze swojej natury zjawiskiem bardzo „ulotnym”. Można wyobrazić sobie sytuację, w której tylko część kosztów realnie poniesionych na ich wyprodukowanie i ekspozycję zostanie opłacona przez komitet wyborczy, pozostała kwota będzie zaś pokryta przez podmiot nieuprawniony do prowadzenia kampanii wyborczej.

### **1.1.3. Kwestia kontroli wydatków komitetów prowadzonej w czasie rzeczywistym**

Warunkiem wykrycia takich praktyk, jak opisane wyżej, jest istnienie instytucji odpowiedzialnej za monitoring finansowania wyborów już w trakcie trwania kampanii. Praktykowana obecnie weryfikacja wydatków *ex post* uniemożliwia porównanie realnej liczby wyprodukowanych materiałów reklamowych z liczbą zadeklarowaną w sprawozdaniu<sup>17</sup>. Luka ta powoduje, że – teoretycznie – komitety wyborcze mogą bez limitu czerpać z finansowania ich działalności przez podmioty nieuprawnione, a następnie w dowolny sposób przedstawiać wydatki, jakie poniosły w czasie kampanii.

W tej kwestii głos zabrała także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W raporcie z misji obserwacyjnej polskich wyborów parlamentarnych w 2011 roku zwrócono uwagę na ten problem i zaznaczono, że warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów nadzorowania działalności finansowej komitetów wyborczych zarówno przed wyborami, jak i po wyborach<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Por. Państwowa Komisja Wyborcza, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 140.

<sup>18</sup> Rzeczpospolita Polska. *Wybory parlamentarne 9 października 2011 roku. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, s. 15.

Kodeks wyborczy wprowadził co prawda przepisy, dzięki którym Państwo Komisja Wyborcza może liczyć w tym zakresie na wsparcie organów administracji publicznej i kontroli państwowej<sup>19</sup>, organy wyborcze nie są jednak zobowiązane do szukania nieprawidłowości ani w „szarej strefie” finansowania kampanii, ani w okresie przed rozpoczęciem kampanii. Badają one raczej zgodność stanu opisanego w sprawozdaniu finansowym z zasadami określonymi w Kodeksie wyborczym. Można więc w obecnym stanie prawnym wyobrazić sobie sytuację, że komitet wyborczy, rozliczając kampanię wyborczą, podaje dane, które świadczą o dużo mniejszym natężeniu kampanii, niż było to w rzeczywistości. Niezwykle trudne – bez prowadzenia bieżącej obserwacji kampanii (jej przejawów i ich natężenia) – byłoby bowiem udowodnienie takiego stanu rzeczy jedynie na podstawie przedstawionego przez komitet wyborczy sprawozdania finansowego.

W opinii autorów niniejszej ekspertyzy, ciałem, na którym powinien spoczywać obowiązek monitoringu finansowania wyborów w czasie rzeczywistym, jest Państwowa Komisja Wyborcza – instytucja wyspecjalizowana w analizie finansów wyborczych, rzeczywiście niezależna od bieżących uwarunkowań politycznych i gwarantująca bezstronność prowadzenia takiego monitoringu.

Warto również pamiętać, że niezwykle pożądanym byłoby, aby funkcjonowała sprawna kontrola społeczna nad finansami wyborczymi. Choć istnieją narzędzia tej kontroli, jak choćby instytucja zastrzeżeń do sprawozdań finansowych, nie są one obecnie w pełni wykorzystywane. Jednym z powodów takiej sytuacji jest to, że nie tworzy się w Polsce możliwości rozwoju organizacji pozarządowych, które wzięłyby na siebie ciężar społecznego monitoringu finansowania kampanii wyborczych<sup>20</sup>. Problemem jest także słaba kondycja dziennikarstwa śledczego w Polsce<sup>21</sup>, które mogłoby w większym niż obecnie zakresie odgrywać rolę kontrolną w trakcie kampanii wyborczych. Dziś sytuacje wykrycia przykładów niedozwolonego finansowania kampanii to raczej nieliczne wyjątki, dające jednocześnie obraz tego, jak wiele nieprawidłowości mogłoby ujrzeć światło dzienne, gdyby siła mediów i organizacji pozarządowych monitorujących finanse polityczne była większa.

W końcu, przyczyną słabości kontroli tkwią w niedostatecznej jawności finansów wyborczych. Zostaną one omówione w kolejnej części niniejszego opracowania.

---

**19** Art. 144 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy: „Organy administracji publicznej udzielają Państwowej Komisji Wyborczej, na jej żądanie, pomocy niezbędnej w badaniu sprawozdania finansowego” (par. 5), „Organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym współpracują z Państwową Komisją Wyborczą i są obowiązane do udostępniania Państwowej Komisji Wyborczej, na jej wniosek, wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez te organy” (par. 6).

**20** O sytuacji organizacji strażniczych w Polsce – por. K. Batko, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

**21** Por. *Media*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce*, op. cit., s. 244.

## Rekomendacje

- wprowadzenie do Kodeksu wyborczego regulacji dotyczących prekampa-nii wyborczej i sankcji dla podmiotów, które ją prowadzą,
- uzupełnienie systemu kontroli sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą o procedury weryfikacji i monitoringu procesu finansowania wyborów już na etapie trwania kampanii,
- zwiększenie zasobów ludzkich, którymi dysponuje Państwowa Komisja Wyborcza,
- rozważenie ograniczenia na czas kampanii wyborczych możliwości rozpowszechniania materiałów sfinansowanych przez instytucje publiczne, w których pełnią funkcje kandydaci (ulotki, plakaty, artykuły), teoretycznie służących propagowaniu danej instytucji, ale *de facto* promujących wizerunek kandydata,
- stworzenie warunków działania w Polsce organizacji pozarządowych oraz mediów, które podejmowałyby się monitoringu finansowania wyborów,
- zwiększenie otwartości właściwych organów państwa na zgłaszanie nieprawidłowości przez obywateli oraz gromadzenie i agregowanie tej wiedzy na potrzeby późniejszej kontroli sprawozdań.

### 1.2. Sprawozdawczość komitetów biorących udział w kampanii wyborczej

Istotnym elementem systemu, który ma zapewniać przejrzystość finansowania kampanii wyborczych, są uregulowania nakładające na komitety wyborcze obowiązki sprawozdawcze. Bez nich w praktyce niemożliwa stałaby się weryfikacja rzeczywistych wydatków ponoszonych przez podmioty biorące udział w wyborach. To one są także źródłem wiedzy na temat uzyskiwanych przez nie dochodów, choć i w tej dziedzinie można znaleźć pole do potencjalnych zmian.

Kodeks wyborczy nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek publikowania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych – i nakaz ten jest realizowany. Jak się jednak wydaje, nie zapewnia to pełnej przejrzystości finansów wyborczych. Upubliczniane dokumenty to kilkustronicowe sprawozdania wyborcze, w których zawarto jedynie ogólne kategorie wydatków i przychodów komitetów wyborczych. Pozostałe dokumenty, wśród nich informacje o darczyńcach komitetów wyborczych, faktury, rachunki i umowy na konkretne usługi wraz z ich specyfikacją, są dostępne w materiałach źródłowych – dostępnych do wglądu wyłącznie osobiście, w formie papierowej, w siedzibie właściwego organu wyborczego<sup>22</sup>.

Jak wskazuje Państwowa Komisja Wyborcza<sup>23</sup>, uregulowania wymagają jednak kwestie związane ze sprawozdaniami finansowymi z wyborów samo-

<sup>22</sup> Art. 143 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy.

<sup>23</sup> Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., op. cit.

rządowych przedkładanymi komisarzowi wyborczemu. Obecnie Kodeks wyborczy zakłada, że sprawozdania finansowe składane komisarzom wyborczym są udostępniane jedynie na wniosek zainteresowanych podmiotów. W praktyce może to znacznie utrudniać realizację kontroli społecznej nad finansami wyborczymi. Kodeks wyborczy nie uwzględnia również możliwości współpracy organów administracji publicznej oraz organów kontroli, rewizji i inspekcji z komisarzami wyborczymi w procesie weryfikacji sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych.

Dyskusji mogą podlegać również przepisy dotyczące zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Dotyczy to zarówno przepisu dotyczącego terminu składania zastrzeżeń, jak i ograniczenia podmiotów, które mogą wnosić takie zastrzeżenia. Obecnie, zastrzeżenia w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sprawozdania finansowego składać mogą partie polityczne, komitety wyborcze, które brały udział w danych wyborach, stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych. Organ wyborczy ma obowiązek udzielenia odpowiedzi w terminie 60 dni od dnia zgłoszenia zastrzeżenia. Po pierwsze, termin trzydziestu dni wydaje się dość krótki, zważywszy na dotychczasowe doświadczenia organizacji prowadzących monitoring finansowania wyborów, a także uwzględniając to, że sam organ wyborczy, kontrolując przede wszystkim rachunkową zgodność sprawozdania, dysponuje na to sześciokrotnie dłuższym czasem<sup>24</sup>. Ponadto z raportów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wynika, że okresy, jakie przewidziano na składanie i ocenę sprawozdań finansowych kampanii wyborczych, są zbyt długie<sup>25</sup>.

Po drugie, nie wydaje się również uzasadnione, aby ograniczać (poprzez wymóg zapisu w statucie) krąg podmiotów mogących składać zastrzeżenia, szczególnie w świetle konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych<sup>26</sup> i zawartej w Kodeksie wyborczym zasady jawności finansowania kampanii wyborczych<sup>27</sup>.

Procedura zastrzeżeń jest obecnie wykorzystywana w minimalnym stopniu. Przyczyną takiego stanu rzeczy, poza zanikiem organizacji strażniczych zainteresowanych problematyką finansowania polityki, jest niewątpliwie zawężenie uprawnienia do ich składania do tak wąskiego grona podmiotów, ale także wspomniane wyżej ograniczenia czasowe i utrudniony dostęp do dokumentów będących załącznikami do sprawozdań finansowych.

Kolejnym aspektem związanym ze sprawozdawczością komitetów wyborczych biorących udział w wyborach jest kwestia nierespektowania przez

---

**24** Art. 144 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy: „Organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego przyjmuje bądź odrzuca sprawozdanie”.

**25** *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 roku. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, op. cit., s. 15.*

**26** Art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**27** Art. 125 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy.

znaczną ich część obowiązków dotyczących publikowania pewnych informacji o swoich finansach w Internecie. Państwowa Komisja Wyborcza przypomina w Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego<sup>28</sup>, że w art. 102 par. 1 i w art. 140 par. 1 tej regulacji przewidziano nowe instytucje służące poszerzeniu jawności finansowania kampanii wyborczej: obowiązek utworzenia przez komitet wyborczy strony internetowej (art. 102 par. 1) oraz prowadzenia i umieszczania na niej rejestrów zaciągniętych przez komitet kredytów i wpłat przekraczających kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 140 par. 1). Jak jednak wskazuje Państwowa Komisja Wyborcza, w wyborach w 2011 roku komitety wyborcze nie zawsze wykonywały te obowiązki.

### **Rekomendacje**

- wprowadzenie sankcji za nieutworzenie przez komitet wyborczy strony internetowej i za niepublikowanie przez komitet wymaganych dokumentów,
- wydłużenie terminu składania zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych,
- zniesienie ograniczenia rodzajów podmiotów, które mogą składać zastrzeżenia do sprawozdań finansowych,
- ułatwienie dostępu do materiałów źródłowych (rachunków, faktur) związanych ze sprawozdaniami finansowymi, na przykład przez udostępnienie ich w Internecie,
- uzupełnienie art. 143 par. 4 Kodeksu wyborczego o formułę udostępniania wykazów wpłat przez komisarzy wyborczych, a art. 144 par. 5–6 – o kwestię współpracy organów tam wymienionych z komisarzami wyborczymi (podobną regulację proponuje się również w art. 144 par. 7–8 Kodeksu wyborczego w zakresie składania do komisarzy wyborczych zastrzeżeń do sprawozdań finansowych),

### **1.3. Sankcje za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii**

Sprawą wymagającą dyskusji i zmian jest także kwestia sankcji nakładanych w związku z nierespektowaniem regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczej.

Za gospodarkę finansową komitetu wyborczego jest odpowiedzialny – i prowadzi ją – pełnomocnik finansowy. Bez jego pisemnej zgody nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu oraz na rzecz komitetu. Kodeks wyborczy przewiduje odpowiedzialność karną i finansową pełnomocnika finansowego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego. Kary grzywny lub pozbawienia wolności są przewidziane między innymi za niedopełnienie obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachun-

---

<sup>28</sup> Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., op. cit.

ku bankowym, niedopełnienie w terminie obowiązku przekazania przez komitet wyborczy nadwyżki środków na rzecz organizacji pożytku publicznego czy niedopełnienie obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie organom wyborczym sprawozdania finansowego. Jak się wydaje, odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za wszystkie kwestie związane z finansami partii stanowi zbyt duże obciążenie. Rygorystyczne regulacje sprawiają, że komitety wyborcze często mają problem ze znalezieniem osoby, która pełniłaby tę funkcję.

Jednocześnie, jak pokazuje praktyka, często pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych mają trudności z interpretacją niektórych przepisów prawa wyborczego. Zdarza się, że popełniają błędy skutkujące poważnymi sankcjami. Najbardziej znany jest przykład Polskiego Stronnictwa Ludowego. Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 28 lutego 2002 roku odrzuciła jego sprawozdanie wyborcze i złożyła wniosek o orzeczenie przez sąd przepadku korzyści majątkowych wobec komitetu wyborczego tego ugrupowania. Przyczyną odrzucenia było to, że Polskie Stronnictwo Ludowe nie utworzyło odrębnego rachunku bankowego dla komitetu wyborczego. Partia ta, po wielu próbach odwołania się od tej decyzji, złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją artykułu, który stanowił podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu<sup>29</sup>. Trybunał jednak, w wyroku z 18 lipca 2012 roku, nie podzielił stanowiska wnioskodawców<sup>30</sup>.

Istotne wydaje się również uregulowanie kwestii sankcjonowania przekazywania komitetom wyborczym „wartości niepieniężnych”. Kodeks wyborczy stanowi, że komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne<sup>31</sup>. Często praktyką, dostrzeganą także przez Państwową Komisję Wyborczą, jest włączanie się obywateli wolontariuszy w działania na rzecz komitetów wyborczych przez na przykład pomoc w pracach biurowych i urzędniczych<sup>32</sup>. Także rozpowszechnianie przez osoby fizyczne będące użytkownikami Internetu materiałów wytworzonych i opublikowanych w Internecie przez komitet wyborczy wydaje się powszechną praktyką. Działalność taka powinna być postrzegana pozytywnie – jako czynnik rozwijający postawę obywatelską. Z punktu widzenia obecnie obowiązującego prawa jest to jednak działanie niedozwolone. Osoba, która przekazuje komitetowi wyborczemu wartości niepieniężne inne niż nieodpłatne usługi polegające na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek przez osoby fizyczne, podlega grzywnie do 100 tysięcy złotych<sup>33</sup>.

---

**29** Pismo procesowe wnioskodawcy, sygn. akt. K 14/12, z dnia 3 lipca 2012 roku.

**30** Wyrok z dnia 18 lipca 2012 roku, sygn. akt K 14/12.

**31** Art. 132 par. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy.

**32** *Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., op. cit.*

**33** Art. 507 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy.



Państwowa Komisja Wyborcza zwraca również uwagę na problem związany z definiowaniem określenia „wartość niepieniężna”<sup>34</sup>. Obecnie sformułowanie to nie jest w żaden sposób dookreślone, co może stwarzać problemy związane z uznaniem, jakie czynności świadczone na rzecz komitetu wyborczego okażą się niedozwolonym jego wspieraniem. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla ponadto, że niezbędne wydaje się ujednoczenie stosowanych w przepisach Kodeksu wyborczego określeń: „wartość niepieniężna” i „korzyść majątkowa o charakterze niepieniężnym”<sup>35</sup>.

Państwowa Komisja Wyborcza sygnalizuje także problem „zerojedynkowości” sankcji przewidzianej za naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących finansowania kampanii wyborczych, proponując, aby w wypadku stwierdzenia drobnych naruszeń w pozyskiwaniu środków przez komitety wyborcze istniała możliwość przyjęcia sprawozdania wyborczego ze wskazaniem uchybień, nie zaś – jak do tej pory – obligatoryjnego odrzucenia sprawozdania. Propozycja Państwowej Komisji Wyborczej zakłada, że takie „drobne” naruszenia mogłyby stanowić do 0,01% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego. Według omawianej propozycji, reguła powyższa mogłaby także dotyczyć przyjęcia wartości niepieniężnych oraz sfery dozwolonych wydatków komitetu wyborczego<sup>36</sup>. Według autorów niniejszego opracowania, dopuszczalny limit naruszeń mógłby być wyższy i stanowić na przykład 1%.

### Rekomendacje

- należy rozważyć rozszerzenie katalogu niepodlegających sankcjom wartości niepieniężnych, jakie wolno przyjmować komitetom, o takie, które mieszczą się w formule wolontariatu, przyczyniającego się do wzrostu aktywności obywatelskiej wyborców,
- zdefiniowanie „wartości niepieniężnych”, których przekazywanie podlega sankcjom, i ujednoczenie terminologii używanej w tym zakresie w Kodeksie wyborczym,
- wprowadzenie możliwości przyjęcia sprawozdania finansowego przez organ wyborczy ze wskazaniem zastrzeżeń w wypadku stwierdzenia „drobnych” w skali całej kampanii naruszeń (obecnie Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek takie sprawozdanie odrzucić),
- należy rozważyć wprowadzenie mniej dotkliwych sankcji dla pełnomocników finansowych komitetów wyborczych,
- należy rozważyć przygotowanie przez Państwową Komisję Wyborczą poradnika (na przykład w formie książkowej), który poprawiałby wiedzę osób zarządzających kampaniami wyborczymi,

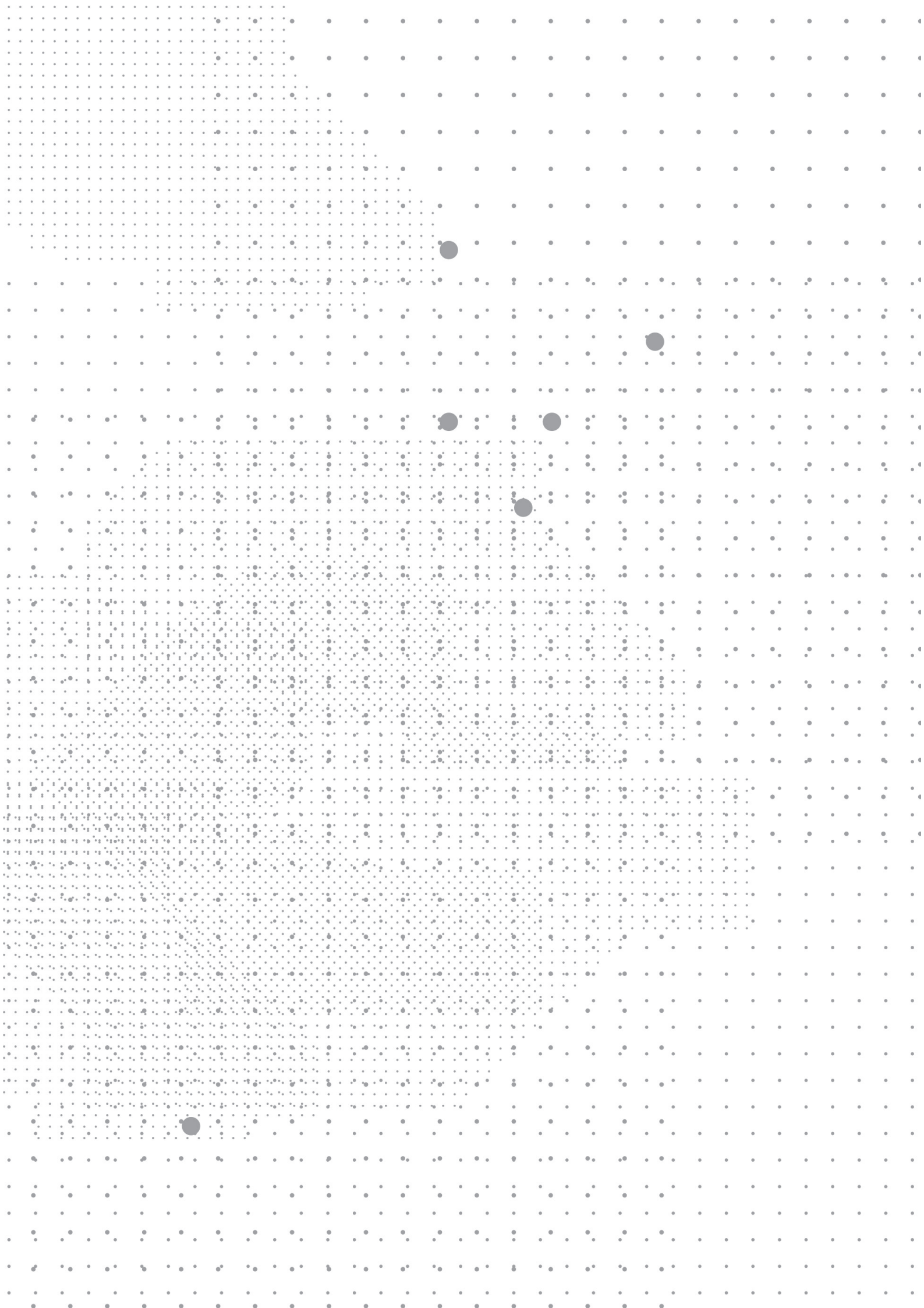
---

**34** Określenie to występuje po raz pierwszy w art. 131 par. 1 Kodeksu wyborczego, a następnie w art.: 132 par. 5, 144 par. 1 pkt 3 lit. d i e, 149 par. 4 (tutaj w formule „korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym”), 503, 506 pkt 1–3 i 6–7, 507.

**35** Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., op. cit.

**36** *Ibidem*.

- warte rozważenia jest również przygotowanie kursu *online* dla pełnomocników finansowych lub przeprowadzenie przed wyborami warsztatów dla nich (jak się wydaje, wsparcie takie jest szczególnie potrzebne pełnomocnikom komitetów lokalnych startujących w wyborach samorządowych),
- zasadne może się wydawać przeprowadzenie badania wśród pełnomocników finansowych komitetów wyborczych, dzięki któremu można byłoby zdiagnozować te przepisy, które stają się szczególnie problematyczne w realizacji albo w praktyce działania są martwe. Badanie takie mogłoby być zrealizowane przez niezależną instytucję, gwarantującą pełnomocnikom anonimowość, a jego wyniki przyczyniłyby się do przygotowania kolejnych rekomendacji zmian w przepisach, które łączyłyby dbałość o przejrzystość finansowania polityki z możliwościami ich rzeczywistego stosowania.



## 2. Finansowanie partii politycznych

### 2.1. Najważniejsze problemy – zarys

Z przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych całościowych badań wynika<sup>37</sup>, że obywatelom trudno jest odnaleźć rzetelne materiały na temat sposobów wykorzystania przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa. Szablonowe formularze dostarczane Państwowej Komisji Wyborczej przez partie są, zgodnie z ustawą, publikowane w Monitorze Polskim – dostarczają one jednak tylko informacji o niejasno ujętych kategoriach wydatków, za którymi w rzeczywistości mogą się ukrywać różne transakcje.

Kompetencje nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej są ograniczone. Coroczna kontrola informacji finansowych składanych przez partie Państwowej Komisji Wyborczej – a dokonywana przez biegłych rewidentów, którzy mają wyłączny dostęp do dokumentacji finansowo-księgowej – jest nieskuteczna. Kontrola ta ma poza tym wąski zakres, dotyczy bowiem przede wszystkim kwestii rachunkowych (w praktyce nie jest badana merytoryczna strona wydatków).

Dotychczas głównym, powszechnie dostępnym źródłem informacji o praktykach w wydawaniu środków przez partie były publikacje prasowe. Należy jednak zwrócić uwagę, że niekiedy charakteryzowały się one wyrywkowym opisem, błędami merytorycznymi, powtarzaniem obiegowych opinii.

Można więc stwierdzić, że zarówno państwowa, jak i społeczna kontrola w tej ważnej dla życia publicznego kwestii nie jest obecnie wykonywana w zadowalającym stopniu. Może to prowadzić do poczucia braku odpowiedzialności za środki publiczne uzyskane w ramach subwencji na działalność statutową. Stan taki może powodować wykształcenie się złych praktyk i występowanie wielu patologii, których nie jest w stanie odkryć – oparta na niedoskonałych narzędziach prawnych – kontrola biegłych rewidentów.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie „słabych punktów” funkcjonującego obecnie systemu i zaproponowanie rozwiązań, które pozwolą znacznie lepiej wypełniać zasadę przejrzystości finansów partii politycznych. Dotyczy to szczególnie środków, które pochodzą z subwencji budżetowej.

Konieczne jest podjęcie wielu działań, które będą obejmować zmianę ustawy o partiach politycznych i aktów podustawowych (rozporządzeń).

---

<sup>37</sup> Szerzej – por. *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, red. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

## 2.2. Jawność i kontrola sprawowana przez organy państwa

Nadzór nad finansowaniem partii politycznych w Polsce, w którym główną rolę odgrywa Państwowa Komisja Wyborcza, apolityczny organ złożony z niezależnych sędziów, jest rozwiązaniem właściwym. Ustawodawca nie był jednak konsekwentny i nie przewidział dla Państwowej Komisji Wyborczej skutecznych narzędzi wykonywania tego nadzoru. Należy w związku z tym przebudować system nadzoru i wprowadzić zmiany, które umożliwią efektywną kontrolę wydatkowania przez partie polityczne środków pochodzących z budżetu państwa.

Obecnie wielomilionowe wydatki partii politycznych są ujęte w bardzo niejasnych, ogólnych kategoriach formularza „informacji”, publikowanego w Monitorze Polskim, co – w zamierzeniu – miało gwarantować przejrzystość finansów ugrupowań. Rozwiązanie to jest jednak w obecnym kształcie niewystarczające. Klasyfikowanie wydatków jest dość swobodne i raczej dowolne, o czym świadczą między innymi dość duże dysproporcje w poszczególnych kategoriach wydatków. Z drugiej strony, skarbnicy niektórych partii politycznych mają duże trudności z zakwalifikowaniem części wydatków do Funduszu Eksperskiego, co powoduje w praktyce unikanie wydatkowania z tego funduszu i przenoszenie wydatków na działalność analityczną – na Kancelarię Sejmu i Kancelarię Senatu (przez kluby parlamentarne). Zwiększenie przejrzystości wydatków partii mogłoby być zapewnione również przez zobowiązanie ich do publikowania informacji o istotnych wydatkach na ich stronach internetowych w określonych terminach – na przykład co trzy miesiące.

Przekazanie wyłącznie biegłym rewidentom pełni kontroli nad dokumentacją partii politycznych związaną ze środkami pochodzącymi z subwencji jest rozwiązaniem błędnym, które nie zapewnia gwarancji całkowitego rzetelnego ich rozliczania. Dlatego proponuje się rozszerzenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i umożliwienie kontroli dokumentacji również pracownikom Krajowego Biura Wyborczego. Proponowana procedura jest analogiczna do istniejących już między innymi przy rozliczaniu sprawozdań komitetów wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza, jak się wydaje, stoi na podobnym stanowisku, starając się sprawować, choć w ograniczonym zakresie, funkcję kontrolną wobec wydatków partii politycznych z subwencji z budżetu państwa. Świadczy o tym między innymi wykorzystywanie przez Państwową Komisję Wyborczą do próby weryfikacji „informacji” i ustaleń biegłych rewidentów wszystkich możliwości, jakie istnieją w obecnym stanie prawnym (na przykład analiza wydruków z kont bankowych, jakie otrzymuje przy okazji badań nad sprawozdaniami). Ważne jest również dokładne wskazanie katalogu dokumentów, które muszą być złożone wraz z „informacją”, aby umożliwić jej pełną weryfikację. Chcąc ułatwić kwestie organizacyjne związane z dostarczeniem dokumentacji przez partie do Państwowej Komisji Wyborczej (kopiowanie dokumentacji, potwierdzanie zgodności), proponuje

się przyjęcie zasady, że oryginały dokumentów finansowych będą przekazywane do Państwowej Komisji Wyborczej jedynie na okres badania sprawozdania, a po podjęciu przez nią decyzji zostaną zwrócone partii.

Ponadto proponuje się utrzymanie dotychczasowego mechanizmu badania dokumentacji przez biegłych rewidentów, wprowadzając usprawnienia ich współpracy z Państwową Komisją Wyborczą i rozwiązania zwiększające efektywność kontroli rewidentów (na przykład bardzo dokładne wytyczne ze strony Państwowej Komisji Wyborczej).

Wyniki badań uwypuklają potrzebę wprowadzenia – obok kontroli o charakterze finansowo-rachunkowym umów zawieranych przez partie polityczne – również kontroli merytorycznej umów-zleceń, które budzą zastrzeżenia organów przeprowadzających kontrolę. Może to być na przykład opinia niezależnego eksperta o tym, czy dany wydatek może być zakwalifikowany do Funduszu Eksperckiego, czy powinien być już rozliczany jako wydatek związany z kampanią wyborczą.

## Rekomendacje

- uszczegółowienie formularzy „informacji o otrzymanej subwencji oraz o ponoszonych z subwencji wydatkach”, jakie składają corocznie partie polityczne uprawnione do uzyskiwania subwencji z budżetu państwa,
- nałożenie na partie polityczne obowiązku przekazywania do Państwowej Komisji Wyborczej wraz z „informacją” całości dokumentacji związanej z wydatkami poniesionymi z subwencji oraz rozszerzenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej do jej badania,
- rozszerzenie możliwości zasięgania przez Państwową Komisję Wyborczą opinii niezależnych ekspertów na temat merytorycznych kwestii związanych z budżącymi zastrzeżenia wydatkami partii politycznych pochodzącymi ze środków z subwencji,
- uregulowanie kwestii związanych z Funduszem Eksperckim<sup>38</sup> – oprócz wyjaśnienia, jakie dokładnie zlecenia i umowy mogą być klasyfikowane do wydatków z tego funduszu, konieczne jest wprowadzenie sankcji za (częste w praktyce) uporczywe niewykorzystywanie środków z Funduszu Eksperckiego, a wykonywanie w zamian ekspertyz obciążających budżety kancelarii sejmu i senatu (przez klub poselski). Warto również rozważyć wprowadzenie bardziej dotkliwej sankcji za nieprzekazywalnie na rzecz funduszu nawet minimalnych środków (a więc 5% kwoty subwencji),
- przygotowanie przez Państwową Komisję Wyborczą podręcznika dla przedstawicieli partii politycznych (podręcznik taki, zawierający między

---

**38** Postulat pozostaje aktualny, o ile Fundusz Ekspercki nie zostanie zlikwidowany na mocy ustawy o fundacjach politycznych. Szerzej na temat roli fundacji politycznych w systemie finansowania partii: J. Zbieranek, *Opinia Instytutu Spraw Publicznych o projekcie z dnia 4 marca 2010 roku – Ustawa o fundacjach politycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010; M. Waszak, *Fundacje polityczne na Węgrzech. Kontrowersje i dylematy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010; M. Waszak, *Fundacje polityczne w Niemczech. Wybrane zagadnienia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010; K. Brudzińska, *Rola fundacji politycznych w promowaniu demokracji – rekomendacje dla Polski*, Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012.

- innymi wytyczne na temat przygotowania sprawozdawczości, będzie znacznym ułatwieniem dla skarbników partyjnych i umożliwi właściwe przygotowanie przez nich sprawozdań i informacji),
- znaczne wzmocnienie instytucjonalne i finansowe Państwowej Komisji Wyborczej – nowe kompetencje i obowiązki powinny oznaczać również dodatkowe środki i rozbudowę istniejącego zespołu ekspertów Krajowego Biura Wyborczego.

### 2.3. Jawność i kontrola społeczna

Zaproponowane wyżej zmiany w zakresie nadzoru i kontroli sprawowanej przez organy państwowe, szczególnie przez Państwową Komisję Wyborczą, wpłyną również na ułatwienie sprawowania kontroli społecznej, zapewniając między innymi swobodny dostęp do dokumentacji (która będzie składana przez partie polityczne Państwowej Komisji Wyborczej), tak jak to dzieje się obecnie na przykład z dokumentacją związaną z kampaniami wyborczymi. Warto jednak zaproponować kilka rozwiązań bezpośrednio usprawniających kontrolę społeczną sprawowaną przez media i organizacje społeczne.

Obecnie dostęp do dokumentacji znajdującej się w siedzibach partii politycznych, a związanej z operacjami finansowanymi ze środków pochodzących z subwencji, jest bardzo utrudniony. W zasadzie obowiązuje zasada pełnej uznaniowości działaczy partyjnych co do podmiotów i zakresu, w jakim można się zapoznać z takimi dokumentami. Niezbędne jest dokładne uregulowanie tej kwestii i stworzenie jasnych procedur udostępniania dokumentacji – ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o ochronie danych osobowych. Jak się wydaje, z przyczyn technicznych i organizacyjnych nałożenie na partie polityczne ustawowego obowiązku przedstawiania pełnej dokumentacji każdemu podmiotowi nie jest rozwiązaniem właściwym. Skuteczne mogą się jednak okazać „rozwiązania miękkie”, na przykład Kodeks dobrych praktyk – jako wspólna deklaracja partii politycznych, która normowałaby główne zasady udostępniania dokumentacji podmiotom zewnętrznym.

Proponuje się również, aby partie polityczne miały obowiązek zamieszczania na swoich stronach internetowych sprawozdań i informacji, które są składane w Państwowej Komisji Wyborczej, wraz z przyjętymi uchwałami ich dotyczącymi.

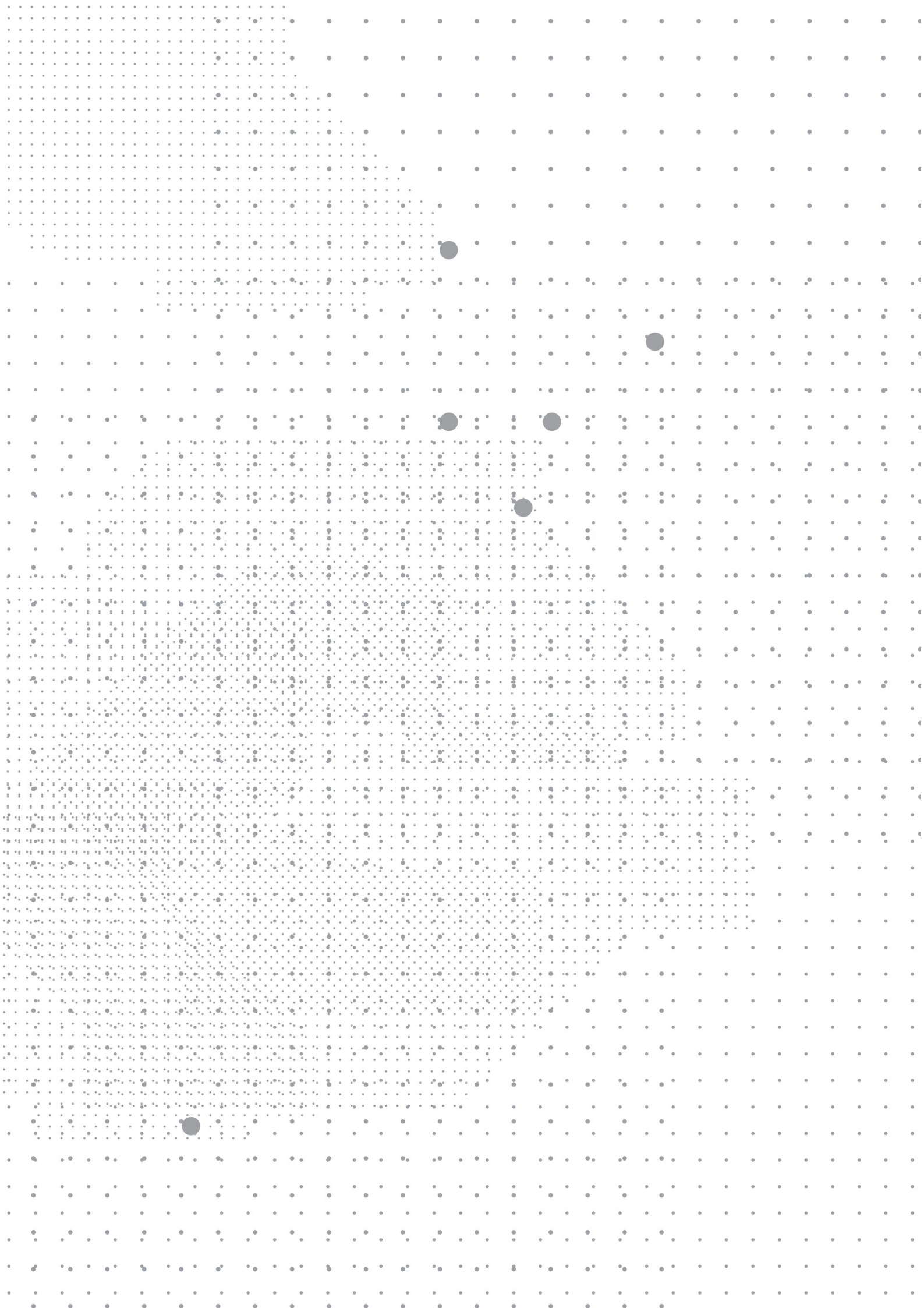
Ponadto partie powinny zamieszczać na stronie internetowej plany wydatków na najbliższy rok (budżety), dotyczące poszczególnych kategorii wydatków. Postulaty te – których realizacja wymaga wykorzystania ogólnodostępnego medium, jakim jest Internet – pozwolą zwiększyć jawność wydatkowania środków (w tym środków publicznych) przez partie polityczne, przyczyniając się do efektywniejszej kontroli społecznej. Dodatkowo rozwiązanie to wpłynie na zdyscyplinowanie gospodarki finansowej partii politycznych, umożliwiając efektywniejsze zarządzanie środkami publicznymi.

Uregulowania wymaga także przewidywana przez ustawę o partiach politycznych instytucja zastrzeżeń formułowanych przez organizacje społeczne i partie polityczne do informacji, jaką składają inne partie polityczne. Obecnie jest ona wysoce nieskuteczna. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych narzędzi umożliwiających rzetelne przygotowanie zastrzeżenia (na przykład dostępu do dokumentacji). Pierwszym krokiem do właściwego funkcjonowania instytucji zastrzeżeń jest wprowadzenie postulowanej w części pierwszej zmiany, zgodnie z którą partie polityczne oprócz informacji będą przekazywać do Państwowej Komisji Wyborczej również dokumentację finansową. Aby jednak instytucja „zastrzeżeń” zaczęła funkcjonować, niezbędne jest wprowadzenie wielu innych zmian. Należy do nich usunięcie z katalogu uprawnionych podmiotów zastrzeżenia o wpisie do statutu działalności na rzecz kontroli finansów partii politycznych oraz wydłużenie terminu na złożenie zastrzeżenia – obecny jest zbyt krótki, co uniemożliwia rzetelne jego przygotowanie. Ponadto istotne jest wskazanie, jaki rzeczywisty wpływ na system kontroli finansów partii politycznych przez organy państwa może mieć złożenie „zastrzeżenia”.

**Rekomendacje:**

- uregulowanie kwestii dostępu do dokumentacji partii politycznych dotyczącej wydatkowania środków pochodzących z subwencji,
- uregulowanie instytucji „zastrzeżeń” do informacji i sprawozdań finansowych partii politycznych,
- wprowadzenie wymogu publikowania przez partie polityczne w Internecie możliwie rozbudowanych materiałów związanych z wydatkowaniem środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa.





## Zakończenie

Jawność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych jest kwestią kluczową dla rzetelności życia publicznego w Polsce. Jakkolwiek w ostatnich latach zrobiono wiele, aby system finansowania polityki stał się bardziej przejrzysty, wciąż wymaga on licznych korekt.

Niezmiernie ważnym problemem ujawnionym w toku powyższej analizy są poważne luki w systemie kontroli finansowania polityki. Mimo że partie i komitety wyborcze mają obowiązki sprawozdawcze, ich rzeczywiste przychody i wydatki mogą zdecydowanie różnić się od oficjalnie deklarowanych. Najistotniejszą rekomendacją wydaje się więc wzmocnienie mechanizmów, które pozwolą na ich weryfikację. W opinii autorów niniejszego opracowania, konieczne jest więc zwiększenie roli Państwowej Komisji Wyborczej, a także takie działania, które pozwolą na realną kontrolę społeczną finansowania polityki. Usytuowanie prawne, utrudniony dostęp do informacji i jej nieużyteczny format czy brak odpowiednich zasobów ludzkich nie pozwalają zarówno organom wyborczym, jak i instytucjom społeczeństwa obywatelskiego na prowadzenie w pełni skutecznych działań.

Przemyslenia wymaga także kwestia sankcji za łamanie przepisów dotyczących finansowania polityki. Często takich sankcji po prostu brak, w związku z czym partie i komitety wyborcze mogą bezkarnie obchodzić przepisy. Dotyczy to na przykład problemu prekampanii wyborczej czy niektórych obowiązków sprawozdawczych. W innych wypadkach wydają się one nieadekwatne i niedostosowane do rzeczywistości. Można tu wymienić choćby kwestię formalnej nielegalności wielu działań wolontariuszy w trakcie kampanii wyborczych.

Dużym wyzwaniem jest także uregulowanie zasad dotyczących finansowania kampanii wyborczych i działań partii politycznych w Internecie<sup>39</sup>. Zasadne wydaje się między innymi ustalenie, czy wiele działań w ramach kampanii wyborczych prowadzonych w Internecie nie powinno być traktowanych jako dozwolony wolontariat. Jeśli tak, otwarte pozostaje pytanie o granice, w jakich może się on mieścić – czy będzie dotyczyć jedynie o prowadzenie stron internetowych komitetów wyborczych oraz ich profili w portalach społecznościowych, czy też o szersze działania, obejmujące na przykład promowanie kandydatów na forach internetowych. Konieczne jest również doprowadzenie do większej transparentności finansów komitetów wyborczych przez nałożenie obowiązków publikowania licznych dokumentów finansowych w Interne-

---

**39** Więcej w raporcie ISP autorstwa A. Rakowskiej-Treli: *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, Warszawa 2012.

cie. Kodeks wyborczy z 2011 roku przewiduje w tym zakresie szereg nowych rozwiązań, które wymagają jednak pewnych korekt. Docelowo Internet powinien być także wykorzystywany do innych form sprawozdawczości – pożądanym kierunkiem powinno być poddawanie kontroli społecznej nie tylko finansów wyborczych, ale również partii politycznych w czasie rzeczywistym. Jak najczęściej powinno być więc publikowane jak najwięcej ważnych informacji.

Propozycje zawarte w niniejszej ekspertyzie dotyczą nie tylko koniecznych zmian w aktach prawnych, ale także wprowadzenia nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Wyrażamy nadzieję, że przyczynią się one do udanego wdrożenia reformy finansowania polityki w Polsce.

## Noty o autorach

**Marta Gałązka** – politolog, doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, badaczka w Programie Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych.

**Marek Solon-Lipiński** – socjolog, doktorant w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Koordynator projektów i analityk w Programie Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się kwestiami związanymi z partycypacją obywatelską i przejrzystością w życiu publicznym.

**Jarosław Zbieranek** – doktor nauk prawnych, politolog, kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych. Ekspert w Komisji Ekspertów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Współpracuje z Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.