

JACEK ZALEŚNY



FINANSOWANIE KAMPANII WYBORCZEJ W WYBORACH PARLAMENTARNYCH. REGULACJE PRAWNE I ICH STOSOWANIE

Wstęp

W kampanii wyborczej czynnikiem kluczowym – oprócz komponentu ludzkiego i wiążącej się z nim zdolności generowania i realizacji strategii działania – jest motyw finansowy. Dostęp do środków adekwatnych do faktycznych potrzeb finansowych służy wypracowaniu całościowej diagnozy rzeczywistości społecznej, ustaleniu potrzeb dużych grup społecznych i ich hierarchii, a następnie przełożeniu ich na pożądaną przez wyborców język komunikacji politycznej. W przestrzeni publicznej, zdominowanej przez środki masowego przekazu i zjawiska z nimi związane, podobnie jak w handlu, nie wystarczy sam produkt, tj. nawet najlepsze predyspozycje kandydatów czy wartościowy program wyborczy, aby przekonać do siebie duże grupy społeczne. Niezbędne są jeszcze marketing produktu, inwestycje w kanały dystrybucji. Najczęściej również sam produkt wymaga inwestycji. Jest bowiem oczywiste, że nie każdy kandydujący w wyborach ma naturalne właściwości predestynujące go do pełnienia funkcji pochodzących z wyborów. Najczęściej nie obejdzie się bez szkoleń, nadania kandydatowi właściwej formy. Krótko mówiąc, formacja polityczna niedysponująca środkami finansowymi pozwalającymi przynajmniej opracować samą, niskonakładową w wykonaniu, strategię wyborczą, nie ma szans na uzyskanie wyniku wyborczego pozwalającego na polityczne funkcjonowanie, tj. na przynajmniej 3% głosów w wyborach do Sejmu, z czym wiąże się partycypowanie w środkach państwowych przeznaczonych dla partii politycznych.

Na wątek finansowania kampanii wyborczej trzeba patrzeć nie tylko przez pryzmat potrzeb partii politycznych, indywidualnych kandydatów, rywalizacyjnego charakteru wyborów, ale również warto go odbierać w kontekście ochrony podstawowych interesów państwa. Widzieć należy związek między finansowaniem działalności partii politycznych i poszczególnych kandydatów a faktem, że są oni uczestnikami zdarzeń politycznych w mniejszym bądź w szerszym zakresie bio-

racjami udział w wypracowywaniu polityk państwa. Z punktu widzenia interesów państwa w całej strukturze ich złożoności i zmienności nie jest obojętne, jakie są przesłanki i efekt aktywności uczestników zdarzeń politycznych. Trzeba brać pod uwagę, że podejmowane przez nich finansowe zobowiązania mogą stać w kolizji z interesami państwa i jako takie nie powinny zaistnieć, a jeżeli już do nich doszło, to powinny podlegać ocenie w kontekście zgodności z obowiązującymi normami prawnymi.

Trzeba również zaznaczyć, że w ramach wyborów partie polityczne przejmują na siebie część „obowiązków” państwa w zakresie wyłaniania podstawowych organów władzy państwowej, co samo w sobie, niezależnie od innych motywów, jest argumentem uzasadniającym ich finansowanie ze środków publicznych.

Doniosłość następstw związanych z mechanizmami finansowania kampanii wyborczej sprawia, że problematyka ta została poddana rozbudowanej i jednocześnie szczegółowej reglamentacji prawnej. W przedkładanej analizie przedstawia się ją na tle kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu z 2007 r. Z racji faktu, że w przedmiotowej elekcji wzięły udział wszystkie znane prawu polskiemu rodzaje komitetów wyborczych (tj. komitety wyborcze partii politycznych, komitet wyborczy koalicji partii politycznych oraz komitety wyborcze wyborców), można było w całej rozciągłości zaobserwować, w jaki sposób są aplikowane rozwiązania prawne i jakie prawidłowości i dylematy na tym tle się ujawniają, w tym – czy praktyka postępowania potwierdza założenia i wartości artykułowane przez prawodawcę.

Prawne podstawy finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej

Materia finansowania kampanii wyborczej znalazła bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ Zgodnie z zawartym w niej art. 11 ust. 2 finansowanie partii politycznych jest jawne. Nie można także zapominać o konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1), która również determinuje kierunek ustawowych regulacji prawnych odnoszących się do partii politycznych i innych uczestników kampanii wyborczej. Przedmiotowe przepisy konstytucyjne znalazły rozwinięcie i konkretyzację przede wszystkim w przepisach ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy² (przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego: w przepisach ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej³), ustawy 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁴

¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.

³ Dz.U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 ze zm.

oraz ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Są one uszczegółowione przepisami rozporządzeń, w tym przede wszystkim: rozporządzenia Ministra Finansów z 23 sierpnia 2002 r. w sprawie zasad rachunkowości komitetów wyborczych⁶.

W kontekście prawnych podstaw finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej nie można także zapomnieć o znaczeniu uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Chociaż nie mają one mocy powszechnego obowiązywania to charakteryzują się właściwością porządkowania, wyjaśniania tego, co nie zawsze jednoznacznie i precyzyjnie ustalił ustawodawca.

Zasady gromadzenia środków finansowych

W świetle praktyki kluczowym, a przy tym najbardziej problematycznym etapem prowadzenia gospodarki finansowej komitetu wyborczego jest pozyskiwanie środków finansowych. Zarazem nieprawidłowości popełnione w tym stadium mogą wywoływać najdalej idące konsekwencje prawne dla komitetów wyborczych, w postaci odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego⁷, nawet wówczas, jeżeli źródło pochodzenia środków nie budziło wątpliwości, a fundusze były rozdysponowane w sposób zgodny z przepisami. To jest *casus* Polskiego Stronnictwa Ludowego, które w 2001 r. zebrało na potrzeby kampanii wyborczej ok. 9,5 mln złotych. Zgromadziło je na Funduszu Wyborczym, ale nie utworzyło rachunku dla komitetu wyborczego. W związku z tym PKW odrzuciła sprawozdanie komitetu wyborczego PSL i zwróciła się do sądu o orzeczenie przepadku korzyści zebranych z naruszeniem przepisów prawa na rzecz Skarbu Państwa. W 2009 r. sąd zasądził przepadek korzyści. Co więcej, od kwietnia 2002 r. od wspomnianej kwoty naliczane były odsetki, w efekcie czego zobowiązania PSL wobec Skarbu Państwa urosły do 18 mln zł. Aktualnie przeciwko partii toczy się postępowanie skarbowe, w którym w znacznej mierze od decyzji Ministra Finansów zależy finansowa przyszłość Stronnictwa, co samo w sobie jest czynnikiem wzmacniającym lojalność PSL jako członka koalicji rządowej. Na płaszczyźnie ustrojowej jest to sytuacja, w której o sytuacji finansowej partii decyduje Minister Finansów, czyli polityk partii rządzącej, który może być stronnicy w stosunku do koalicjanta lub opozycji. Gwoli uzupełnienia wątku, aktualnie finansowe problemy ludowców zostały wzmocnione decyzją Sejmu podjętą głosami posłów PO i PjN o obniżeniu subwencji dla partii politycznych, przez co potencjalna spłata wierzytelności (gdyby Minister Finansów nie umorzył

⁵ Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 134, poz. 1126 ze zm.

⁷ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej – specyfika polska*, (w:) E. Pietrzyk-Zieniewicz (red.), *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, „Studia Politologiczne” 2005, Vol. 9, s. 147.

w całości zobowiązania bądź przynajmniej odsetek) staje się jeszcze bardziej problematyczna.

Podobny motyw reperkusji nieprawidłowości w gromadzeniu środków finansowych zaistniał w 2007 r. Wówczas to uchwałą z 7 września⁸ Sejm V kadencji skrócił swoją kadencję. W tym przypadku motyw skrócenia kadencji Sejmu w postaci rozpadu koalicji rządowej został wzmocniony faktem, że w sierpniu Państwowa Komisja Wyborcza zakwestionowała roczne sprawozdania finansowe PiS-u i SLD⁹. W konsekwencji obie partie miały stracić roczną subwencję z budżetu państwa. Co prawda już po podjęciu uchwały o skróceniu kadencji Sąd Najwyższy uznał, że sprawozdanie PiS zostało niesłusznie zakwestionowane, ale po sierpniowej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej partia nie mogła wiedzieć, jak zakończy się postępowanie kontrolne w zakresie przyjęcia jej sprawozdania finansowego za 2006 r. Tym samym przedmiotowa decyzja Państwowej Komisji Wyborczej wzmocniała decyzję PiS o głosowaniu za skróceniem kadencji. SLD również poparło skrócenie kadencji Sejmu, gdyż dzięki nowym wyborom odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego nie miało praktycznego znaczenia. Po wyborach subwencja budżetowa jest naliczana od nowa. A z jakich powodów partie miały przez rok nie pobierać subwencji z budżetu państwa i tym samym utracić kilkadziesiąt milionów złotych? Otóż PiS-owi zarzucono przyjęcie 1013 zł od cudzoziemców oraz środków finansowych od osób niebędących osobami fizycznymi¹⁰, zaś SLD – zgromadzenie poza rachunkiem bankowym 21 500 zł.¹¹

Zasady gromadzenia środków finansowych wynikają przede wszystkim z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych¹². Została ona pod-

⁸ Dz.U. Nr 163, poz. 1154.

⁹ Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z 2 sierpnia 2007 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych w 2006 r., M.P. Nr 51, poz. 589.

¹⁰ PiS nie zwrócił trzech wpłat na rachunek Funduszu Wyborczego pochodzących od podmiotów niebędących osobami fizycznymi („z kont firmowych”) na łączną kwotę 1336 zł. Z kolei 29 239,76 zł. wpłacone przez podmioty niebędące osobami fizycznymi, zwrócił po upływie 30 dni. PiS pozyskał też trzy wpłaty na rachunek Funduszu Wyborczego od cudzoziemców, zwrócone po upływie 30-dniowego terminu, na łączną kwotę 1013 zł.

W postanowieniu z 1 października 2007 r. (sygn. akt III SW 8/07) Sąd Najwyższy uznał wniesioną w przedmiotowej sprawie skargę za zasadną, co sprawiło, że uchwałą z 3 października 2007 r. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdanie finansowe PiS-u. (uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 3 października 2007 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania partii Prawo i Sprawiedliwość o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2006 r.).

¹¹ SLD sprzedała dwa samochody osobowe należące do partii, co dało przychód w łącznej kwocie 21 500 zł. Środki pochodzące ze sprzedaży samochodów osobowych otrzymane w formie gotówki wpłacono do kasy partii i nie odprowadzono ich na należące do partii rachunki bankowe. Następnie przedmiotowe środki zostały wydatkowane w obrocie gotówkowym ze względu na konieczność dokonania wypłaty świadczeń pracowniczych osobom, którym świadczenia takie były wypłacane w gotówce, nie zaś przez dokonanie przelewów na rachunki bankowe.

W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy w postanowieniu z 1 października 2007 r. (sygn. akt III SW 7/07) oddalił skargę.

¹² M. Chmaj, *Jawność finansowania polityki*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 35.

dana konkretyzacji w przepisach ustawy o partiach politycznych oraz Kodeksu wyborczego i Ordynacji wyborczej. Istotą zasady jawności jest umożliwienie obywatelom wglądu w finanse partii politycznych i komitetów wyborczych i ich kontroli zarówno w zakresie pozyskiwania środków finansowych, jak i dysponowania nimi. Każdy zainteresowany może uzyskać dostęp do informacji związanych z finansowaniem partii czy komitetu wyborczego, co skłania tak partie polityczne, jak i komitety wyborcze do ostrożności i eliminuje przynajmniej część zachowań tak prawnie, jak i społecznie niepożądanych¹³.

Najistotniejszy z punktu widzenia transparentności finansowania kampanii wyborczej wydaje się być nałożony na komitety wyborcze obowiązek gromadzenia środków finansowych wyłącznie na rachunku bankowym¹⁴. Wpłaty muszą być dokonywane na jeden rachunek, ale komitet może utworzyć również rachunki pomocnicze, np. w celu ułatwienia dokonywania wydatków na określone cele czy w określonych regionach. Środki mogą być przelewane na rachunki pomocnicze wyłącznie z rachunku głównego. Zabronione jest dokonywanie wpłat bezpośrednio na rachunki pomocnicze¹⁵. W tym zakresie mamy do czynienia z różną praktyką. Np. w kampanii 2007 r. komitety wyborcze Unii Polityki Realnej i Polskiej Partii Pracy nie założyły żadnego rachunku pomocniczego, a komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej założył ich siedemnaście.

Każda partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy, na którym gromadzone są środki finansowe w celu wydatkowania ich na kampanie wyborcze¹⁶. Fundusz Wyborczy jest osobnym rachunkiem bankowym. Jednocześnie oprócz niego partia polityczna uczestnicząca w wyborach musi utworzyć odrębny rachunek bankowy, na który są przekazywane pieniądze z Funduszu Wyborczego partii¹⁷, którego – jak już wspominaliśmy – nie otworzyło PSL i czego konsekwencje ponosi do dzisiaj.

Podobnie wygląda sprawa w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, z tą różnicą, że partie polityczne wchodzące w skład koalicji tworzą jeden rachunek bankowy dla komitetu, na który mogą przekazywać środki ze swoich Funduszy Wyborczych. Co się tyczy komitetów koalicyjnych, to w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, prawo przekazywania środków bezpośred-

¹³ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 136.

¹⁴ S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r. (Założenia i pierwsze praktyczne doświadczenia)*, (w:) *Kulisy finansowania polityki*, M. Walecki (red.), Warszawa 2002, s. 124; A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 156.

¹⁵ *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej o zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów oraz o wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, ZKF-503-1/07, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=21607&news_id=32402&layout=1&forum_id=6896&page=text

¹⁶ J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 66.

¹⁷ M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 189.

nio na rzecz komitetu wyborczego utracili wyborcy¹⁸. Z kolei komitet wyborczy wyborców, ponieważ nie jest tworzony przez partię polityczną, to nie można przenieść na niego środków z już przygotowanego Funduszu i musi liczyć na wpłaty obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Może także zaciągać kredyty bankowe wyłącznie na cele związane z wyborami. Ich poręczycielem może być wyłącznie obywatel polski mający miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z tym – co bezpośrednio koresponduje z wysokością środków, jakie obywatel może przekazać komitetowi wyborczemu na rzecz prowadzenia kampanii wyborczej – że zobowiązanie poręczyciela nie może przekroczyć kwoty 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Poręczenie kredytu jest niezbywalne. Przyjęty mechanizm finansowania kampanii wyborczej sprawia, że w momencie, kiedy komitety partyjne właściwie mają już zgromadzone środki na kampanię wyborczą, tylko trzeba je przelać z Funduszu Wyborczego partii politycznej na rachunek bankowy komitetu wyborczego, komitety wyborcze wyborców dopiero zaczynają pozyskiwać środki i to praktycznie wyłącznie od osób fizycznych (z zastrzeżeniem wątku kredytu bankowego), co sprawia, że – na płaszczyźnie finansowania – już na samym starcie kampanii wyborczej tracą dystans do komitetów partyjnych. Również poprzez mechanizm finansowania kampanii wyborczej widzieć w nich należy uzupełniające – względem partii politycznych – podmioty rywalizacji wyborczej. Choć prawodawca zezwala na ich tworzenie, to wyraźnie nie czyni ich równorzędnymi wobec partii politycznych, w czym wyraża się teza, że współcześnie to partie polityczne są kluczowymi aktorami rywalizacji wyborczej, agregującymi wolę polityczną obywateli i to rywalizacja między nimi zachodząca przesądza o składzie politycznym parlamentu. Można prognozować, że przedmiotowe zjawisko będzie ulegać utrwaleniu.

Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne.

Sama konieczność gromadzenia środków na rachunku bankowym nie gwarantuje jednak przejrzystości finansowania kampanii wyborczej komitetu wyborczego. Istotne są również sposoby przelewania środków finansowych. Kwota, która przekracza minimalne wynagrodzenie za pracę, może być wpłacona wyłącznie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą, co gwarantuje zdolność weryfikacji podmiotu wpłacającego środki pieniężne²⁰. Takiej możliwości nie daje np. przekaz pocztowy. Jak pokazała kampania prezydencka 2000 r., z jego wykorzystaniem dokonano kilkuset przelewów, co do których pozostała wątpliwość co do faktycznych nadawców przekazów. Rzekomi darczyńcy twierdzili, że ani sami

¹⁸ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 140.

¹⁹ *Ibidem*, s. 140.

²⁰ J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych...*, s. 70.

nie wpłacali pieniędzy na rzecz komitetu wyborczego, ani nikogo do tego nie upoważniali. Wśród wpłat były wpłaty w identycznej wysokości dokonane przez osoby fizyczne w tym samym dniu i miejscu, przy użyciu przekazów pocztowych wypełnionych tym samym charakterem pisma. Zaś niektórzy spośród rzekomych darczyńców zmarli przed 2000 r.²¹

Brak możliwości pełnej weryfikacji nadawców operujących przekazami pocztowymi jest ryzykowny także dla samych kandydatów. Sprawia, i taka też była m.in. praktyka prezydenckiej kampanii 1995 r., że osoby niedarzone społecznym zaufaniem mogą wpłacać środki finansowe na konto oponenta politycznego w celu zniekształcenia jego społecznego wizerunku.

Z koniecznością dokumentowania darczyńców wiąże się wprowadzony w 2001 r. do Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP zakaz przeprowadzania zbiorów publicznych przez komitety wyborcze. Wszedł on w życie w sytuacji, kiedy okazało się, że w trakcie kampanii prezydenckiej 2000 r. było możliwe, że komitet wyborczy zorganizował zbiórkę publiczną bezpośrednio w siedzibie komitetu wyborczego i w ciągu jednego dnia zebrał 550 tysięcy złotych od obywateli podobno zafascynowanych politycznym przesłaniem kandydatki na urząd prezydenta²². Powstała wówczas wątpliwość, której nie udało się ani sfalsyfikować ani potwierdzić, że tego typu zbiórki mogły służyć ukrywaniu źródeł nielegalnych dochodów, w tym pochodzących od podmiotów gospodarczych oraz – co szczególnie ważne z punktu widzenia interesów państwa – od podmiotów zagranicznych²³.

W pierwotnym brzmieniu Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP informacja na temat finansowania kampanii wyborczej była dostępna ogółowi obywateli dopiero po zakończeniu kampanii wyborczej, gdy pełnomocnicy finansowi komitetów złożyli sprawozdania, a PKW opublikowała je w Monitorze Polskim. Konsekwencją przyjętego trybu postępowania był faktyczny brak możliwości kontrolowania finansów komitetów wyborczych na bieżąco, w ramach kampanii wyborczej i artykułowania pojawiających się na tym tle nieprawidłowości. W sposób systematyczny można to było uczynić dopiero po wyborach, kiedy informacja o naruszeniu przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej nie miała wpływu na wynik wyborów²⁴. W trakcie kampanii wyborczej mogło dochodzić do formułowania w tym zakresie jedynie cząstkowych i w gruncie rzeczy przypadkowych uwag, w tym rozumieniu przypadkowych, że niebędą-

²¹ Zob. J. Zaleśny, *Wybory prezydenckie 2005 roku – uwarunkowania finansowe*, (w:) *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, (red.) J. Błuszkowski, J. Zaleśny, Warszawa 2009, s. 157.

²² *Ibidem*, s. 158.

²³ A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, (red.) M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 212. Więcej na ten temat finansowania partii politycznych przez podmioty zagraniczne zob. P. Chybalski, *Opinia w sprawie wybranych kwestii dotyczących finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 201 i n.

²⁴ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 138.

cych efektem całościowego, systematycznego osądu mechanizmów finansowania poszczególnych komitetów wyborczych.

Dostrzegając niedoskonałości pierwotnie przyjętych rozwiązań prawnych, ustawodawca zmodyfikował je w kierunku aktualizowania bieżącej, społecznej kontroli nad finansowaniem działalności komitetów wyborczych. Z tego też względu komitet wyborczy jest zobowiązany prowadzić rejestry: 1) zaciągniętych kredytów (zawierający nazwę banku udzielającego kredytu i wszystkie istotne warunki jego uzyskania, w szczególności: datę udzielenia kredytu, jego wysokość, oprocentowanie i inne koszty uzyskania, zobowiązania poręczycieli oraz ustalony termin spłaty); 2) wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Rejestry komitet jest obowiązany umieszczać na swojej stronie internetowej i uaktualniać w taki sposób, aby informacje o kredytach i wpłatach ujawniane były w terminie 7 dni od dnia udzielenia kredytu lub dokonania wpłaty. Rejestry powinny być umieszczone na stronie internetowej komitetu co najmniej do dnia podania sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości.

Przychody i wydatki komitetu wyborczego

Źródła przychodów

W przepisach Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP ściśle zostały określone źródła, z jakich mogą pochodzić środki finansowe komitetu wyborczego²⁵. Każdy rodzaj komitetu wyborczego jest finansowany w inny sposób i dotyczy to również źródeł dochodów. Komitet wyborczy partii politycznej i koalicji partii politycznych może pozyskiwać środki jedynie z funduszu wyborczego partii politycznej, na którym partia może gromadzić środki pochodzące z subwencji i dotacji państwowych, wpłat własnych partii oraz darowizn, spadków i zapisów. Natomiast źródłami dochodów komitetu wyborczego wyborców są wpłaty od osób fizycznych i kredyty bankowe.

W związku z tym, aby ustalić pochodzenie środków finansowych, którymi dysponują komitety wyborcze partii politycznych, należy ustalić pochodzenie środków, którymi dysponuje dana partia polityczna. Wpłaty własne partii pochodzą ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z dotacji i subwencji. Dochody z majątku partii mogą mieć źródło jedynie w odsetkach bankowych, obrocie obligacjami i bonami skarbowymi Skarbu

²⁵ M. Bąkiewicz, *Źródła finansowania polityki*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 54.

Państwa, sprzedaży majątku oraz w sprzedaży tekstu statutu, programu partii czy przedmiotów symbolizujących partię. Jest to wyjątek od zakazu prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej.

O ile komitet wyborczy partii nie może zaciągać kredytów, o tyle przedmiotowy zakaz nie obejmuje partii, a ponieważ środki, którymi dysponuje komitet wyborczy partii, pochodzą z wpłat tej partii, komitet *de facto* może korzystać ze środków, które pochodzą z kredytu. Partie polityczne mogą zbierać środki finansowe jedynie od osób fizycznych, z wyjątkiem cudzoziemców. Podobnie rzecz ma się z wartościami niepieniężnymi.

Kiedy analizujemy źródła finansowania działalności komitetów wyborczych, to w świetle kampanii wyborczej 2007 r. można stwierdzić, że komitety wyborcze, które dysponowały subwencjami i dotacjami państwowymi, mają imponującą przewagę finansową nad komitetami wyborczymi partii politycznych, które nie dysponują subwencjami i dotacjami oraz nad komitetami wyborczymi wyborców. Przykładowo, komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej dysponował niemal 1900 razy większymi środkami niż komitet Polskiej Partii Pracy, mimo iż oba komitety zgłosiły listy kandydatów na posłów we wszystkich okręgach. Każdy z czterech komitetów partyjnych, które uczestniczyły w repartycji mandatów do Sejmu (Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Lewica i Demokraci) zgromadził ponad dwadzieścia milionów złotych na kampanię.

Przychody komitetów partyjnych mają prostą strukturę. W wyborach 2007 r. niemal całość przychodu każdego z komitetów pochodziła z funduszu wyborczego, a w jego ramach – z subwencji i dotacji państwowych. U największych podmiotów politycznych środki pochodzące od osób fizycznych mają drugorzędne znaczenie²⁶, co może sprzyjać alienacji dużych partii politycznych, co też wpływa na motywy poparcia społecznego dla poszczególnych partii politycznych.

Z finansowego punktu widzenia dla bytu relewantnych partii politycznych nie jest potrzebne poszukiwanie społecznego utożsamiania się z nimi dużych grup społecznych. Mogą poszukiwać sukcesu wyborczego przez samo budowanie negatywnego postrzegania konkurentów politycznych, bez potrzeby przekonywania do własnych racji i koncepcji politycznego rozwoju państwa. Innymi słowy, finansowanie partii politycznych z budżetu państwa sprawia, że partie polityczne nie muszą formułować tzw. pozytywnych programów wyborczych. Wystarczy, że uda im się przekonać, że konkurenci są jeszcze gorsi niż one.

Co się tyczy szczegółowych refleksji na tle gromadzenia środków finansowych przez komitety wyborcze, to w świetle kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2007 r. dostrzec należy stosunkowo skromne środki zebrane przez Samoobronę RP.

²⁶ Por. A. Ławniczak, *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, (w:) *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, (red.) A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 216.

Tabela 1. Źródła dochodów wybranych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu w 2007 r. (w zł)

Nazwa komitetu	Przychody razem	Od osób fizycznych	Z odsetek na rachunkach bankowych	Kredyty	Z funduszy wyborczych	Pozostałe przychody	Wartość darowizn niepieniężnych i usług świadczonych nieodpłatnie
Platforma Obywatelska	30 003 178,99	0,00	143,22	0,00	30 000 000,00	26,22	3 009,55
Lewica i Demokraci	22 488 928,72	0,00	1 932,96	0,00	22 486 995,76	0,00	0,00
Liga Polskich Rodzin	5 293 146,74	0,00	1,28	0,00	5 279 627,10	0,00	13 518,36
Mniejszość Niemiecka	315 387,79	15 387,79	0,00	300 000,00	0,00	0,00	0,00
Prawo i Sprawiedliwość	28 300 065,42	0,00	65,42	0,00	28 300 000,00	0,00	0,00
Partia Kobiet	77 500,00	0,00	0,00	0,00	77 500,00	0,00	0,00
Samoobrona RP	2 377 416,48	0,00	200,75	0,00	2 377 215,73	0,00	0,00
Polska Partia Pracy	15 814,51	0,00	0,03	0,00	15 814,48	0,00	0,00
Polskie Stronnictwo Ludowe	26 039 265,46	0,00	536,90	0,00	26 037 875, 46	0,00	1 390,00
Komitet Wyborczy W. Cimoszewicza	50 100,03	50 100,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Unia Polityki Realnej	65 000,00	0,00	0,00	0,00	65 000,00	0,00	0,00
Prawica Marka Jurka	254 739,74	254 738,50	1,24	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Niecałe dwa i pół miliona złotych z Funduszu Wyborczego nie jest imponujące nie tylko w porównaniu ze środkami innych komitetów otrzymujących subwencje. Należy wziąć bowiem pod uwagę, iż w latach 2006–2007 Samoobrona otrzymała z budżetu państwa łącznie ponad dwadzieścia pięć milionów złotych subwencji (mniej więcej tyle samo, co SLD)²⁷. Powodem oszczędności Samoobrony w kampanii w 2007 r. była konieczność spłaty kredytów zaciągniętych w związku z poprzednimi wyborami, jak również uprzednie nad wyraz lekkie rozdysponowanie dotacji i subwencji. W 2007 r. banki nie chciały udzielić Samoobronie kredytów nie tylko z powodu jeszcze niespłaconych poprzednio zaciągniętych zobowiązań, które partia zamierzała spłacić z subwencji za czteroletnią kadencję, a która została skrócona, ale także z powodu słabych wyników sondażowych partii, w związku z czym obietnica spłacenia kredytu z przyszłych subwencji była obietnicą bez należytego pokrycia.

Z kredytu skorzystał natomiast Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”. Niemalże całość jego przychodów pochodziło z tego źródła. Kwotę trzystu tysięcy złotych kredytu uzupełniło nieco ponad piętnaście tysięcy złotych wpłacone przez osoby fizyczne.

Limitowanie przychodów

Prawodawca skrupulatnie ustala limit przychodów możliwych do pozyskania przez komitet wyborczy. Najbardziej dotyka on komitety wyborcze wyborców, gdyż to one bazują na wpłatach osób fizycznych. Te zaś są limitowane przez ustawodawcę. Podobnie jak w kampanii prezydenckiej²⁸, jedna osoba fizyczna może wpłacić kwotę jedynie w ramach ustalonej w ustawie granicy. Do niedawna przepis ten dotyczył również koalicyjnych komitetów wyborczych, dla których wpłaty osób fizycznych nie stanowiły jednak głównego źródła dochodów.

Limit wpłat od jednej osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego wyborców nie może przekroczyć 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów. Wychodząc zaś naprzeciw postulatom podnoszonym przez doktrynę w szerszym zakresie niż typowi obywatele kampanię wyborczą mogą finansować sami kandydaci. Kandydat na posła, kandydat na senatora, może wpłacić na rzecz komitetu wyborczego sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Ustalenie limitu środków pozyskiwanych od jednego darczyńcy na powyższym poziomie sprawia, że w stanie faktycznym kandydat na posła czy senatora w istotnym zakresie, choć najczęściej nie

²⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową, przysługujących partiom politycznym w latach 2006–2007* (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38591&layout=1&page=text).

²⁸ J. Zaleśny, *Wybory prezydenckie 2005 roku...*, s. 165.

w całości, może z własnych środków sfinansować swoją, indywidualną kampanię wyborczą²⁹. Podniesienie dla kandydatów limitu wpłacanych środków jest jedną z ważniejszych nowości wpływających na finansowanie indywidualnych kampanii wyborczych. Uwalnia kandydata od potrzeby wpłacania środków na swoją własną kampanię przez osoby trzecie i z tego powodu wpływać powinno na wzmocnienie przejrzystości dokonywanych przepływów finansowych i odgrywać istotne znaczenie dla finansowania kampanii wyborczej poszczególnych kandydatów.

Limit przychodów dotyczy również partyjnych komitetów wyborczych. Wprawdzie osoby fizyczne nie mogą wpłacać pieniędzy bezpośrednio na rachunek komitetu, ale mogą wpłacać na Fundusz Wyborczy partii. Ponadto mogą również wpłacać środki na rachunek bieżący partii. Ustalony jest limit wpłat od jednej osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy. W ciągu jednego roku nie można wpłacić więcej niż 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. W przypadku wpłat na rachunek bieżący ustawodawca przewidział podobny limit 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, jednak z wyłączeniem składek członkowskich wpłacanych w wysokości nieprzekraczającej w jednym roku od jednego członka minimalnego wynagrodzenia za pracę. Partia może przekazywać pieniądze z rachunku bieżącego na Fundusz Wyborczy. Ponieważ przepisy ustawy o partiach politycznych nie zabraniają wpłacania środków zarówno na rachunek bieżący partii i Fundusz Wyborczy partii, jedna osoba może w ciągu tego samego roku wpłacić dwukrotność przewidzianego limitu³⁰. W efekcie partie mogą zbierać znacznie więcej środków od jednej osoby niż komitet wyborczy wyborców.

Warto zaznaczyć, że w przypadku gdy w ciągu jednego roku odbywają się więcej niż jedno wybory lub referendum ogólnokrajowe, limit wpłat na Fundusz Wyborczy partii zwiększa się do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przepis nie dotyczy jednak wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji. Limit wpłat na rachunek bieżący partii, czy rachunek komitetu wyborczego wyborców lub koalicyjnego komitetu wyborczego nie ulega zmianie.

²⁹ Jest przy tym kwestią znamioną, że obywatel państwa Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który posiada tak czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin i wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie może wpłacić jakichkolwiek środków finansowych na rzecz swego komitetu wyborczego (odpowiednio: komitetu wyborczego, z którego listy wyborczej kandyduje), co może wywoływać pytanie o wewnętrzną spójność obowiązujących regulacji prawnych, czy podmioty o podobnej cesze relewantnej są traktowane przez prawodawcę w podobny sposób.

³⁰ *Wyjaśnienia Komisarza Wyborczego przygotowane na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej*, s. 4–5 (<http://kbw.bialystok.pl/pliki/wybory%20do%20sejmiku/wyja%C5%9Bnienia,%20komunikaty,informacje/wyja%C5%9Bnienia%20gospodarka%20finansowa.doc>).

W 2007 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 936,00 zł³¹, w związku z czym limit wpłat od jednej osoby fizycznej na rachunek komitetu, Fundusz Wyborczy czy rachunek bieżący partii wyniósł 14 040,00 zł. W 2007 r. kandydat mógł wpłacić na rachunek partii i Fundusz Wyborczy łącznie 28 080 zł.

Istotny w przypadku finansowania kampanii wyborczej jest zapisany w ordynacji zakaz pozyskiwania środków po dniu wyborów. Ograniczenie to limituje przychody poprzez konieczność zwracania wpłat dokonanych po terminie wyborów. Gdyby nie zakaz, mogłyby one posłużyć do uregulowania wydatków, które przecież mogły być wyższe od przychodów.

Cele wydatkowania

Komitet wyborczy może wydatkować środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami. Ogólnym motywem wydatkowania środków przez komitet wyborczy jest ich wykorzystanie w taki sposób, aby przekonać do siebie jak najwięcej wyborców i zdobyć tym samym możliwie najwięcej głosów.

W praktyce przyjmuje się, że wydatkowane przez partyjne komitety wyborcze środki finansowe pochodzące z państwowych dotacji i subwencji są przeznaczone przede wszystkim na ogólnokrajową kampanię wyborczą komitetu wyborczego, w tym: wypracowanie strategii wyborczej komitetu wyborczego, programów i materiałów ogólnokrajowych, promowanie lidera, ewentualnie liderów danej formacji politycznej. Natomiast, co do istoty, w stanie faktycznym indywidualna kampania wyborcza kandydatów jest finansowana ze środków przez nich samodzielnie pozyskanych. Dodatkowo zarazem określony procent środków przekazywanych na rzecz poszczególnych kandydatów jest przenoszony na rzecz wydatków ogólnokrajowych i ogólnookręgowych komitetu wyborczego.

Mechanizm w znacznej mierze indywidualnego finansowania kampanii wyborczej poszczególnych kandydatów mógł nabrać na znaczeniu w kampanii wyborczej zaplanowanej na 2011 r. Wiązało się to z faktem, iż wprowadzone w lutym 2011 r. zmiany w przepisach prawa wyborczego istotnie zredukowały ogólnokrajową kampanię telewizyjną i billboardową, które dotychczas miały kluczowe znaczenie. Kampanie wyborcze największych komitetów wyborczych były kampaniami wizerunkowymi poszczególnych komitetów wyborczych rozgrywanymi w środkach masowego przekazu. Wraz z ich ograniczeniem na znaczeniu mogły nabrać kampanie indywidualne, inspirowane i prowadzone przez poszczególnych kandydatów, tj. indywidualne kampanie wyborcze w Internecie, plakatowe, ulotkowe, w prowadzone w lokalnych środkach masowego przekazu, tj. narzędzia – co do istoty – finansowane ze środków przekazanych na konto komitetu wyborczego przez poszczególnych kandydatów. Można postawić hipotezę, że jeżeli partie polityczne nie zmieniłyby struktury strumieni finansowych między wydatkami na ogólnokra-

³¹ Dz.U. z 2006 r., Nr 171, poz. 1227.

jową kampanię wyborczą a wydatkami na kampanię poszczególnych kandydatów, to ci ostatni musieliby, we własnym zakresie, zgromadzić jeszcze większe niż dotychczas środki na własną kampanię wyborczą. Tak się jednak nie stało z powodu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r.³², w którym Trybunał orzekł, że analizowane regulacje prawne są niezgodne z przepisami Konstytucji RP³³.

³² Sygn. akt K 9/11.

³³ Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakazy umieszczania w związku z wyborami plakatów i haseł o powierzchni przekraczającej określony w ustawie limit oraz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych, nawet oceniane oddzielnie, niewątpliwie ograniczają zarówno wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji przez partie i komitety wyborcze, jak i wolność pozyskiwania informacji przez wyborców. Kumulacja tych zakazów potęguje jeszcze ograniczenia. Niepозbawiony racji jest przy tym argument, że tego rodzaju ograniczenia, zwłaszcza dotyczące tzw. spotów wyborczych – telewizyjnych, radiowych, mogą prowadzić do uzyskania przewagi nad opozycją parlamentarną i pozaparlamentarną w mediach elektronicznych przez partie będące przy władzy, bo partie rządzące mają na co dzień wiele okazji, aby przedstawiać w mediach, bezpłatnie, swoje dokonania i zamierzenia za pośrednictwem swych członków czy zwolenników reprezentujących różne organy i agendy państwowe.

Ograniczenia te nie wytrzymały również testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można bowiem wskazać wartości, spośród określonych w tym przepisie, którym mogłoby zagrażać korzystanie w czasie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych plakatów czy haseł lub odpłatne rozpowszechnianie wyborczych audycji radiowych lub telewizyjnych. Z pewnością zakaz ich stosowania nie jest konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej ani wolności i praw innych osób.

Ustanowienia tych zakazów nie uzasadniały też ani ogólna klauzula porządku publicznego, ani użyte w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy argumenty, jakoby zakazy te miały służyć „poprawie jakości prowadzonego dyskursu politycznego” oraz racjonalizowania sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą, pochodzących w przypadku partii głównie z dotacji budżetowych. Jeżeli *ratio legis* tych ograniczeń miałyby być zmiana sposobu wykorzystania środków finansowych na kampanię przez komitety wyborcze, to ustawodawca powinien odpowiednio zmodyfikować przepisy o finansowaniu kampanii, a nie wymuszać zmiany zachowań w tym zakresie za pomocą instrumentów ograniczających wolność słowa. Wspomniane ograniczenia dotyczą jednej z fundamentalnych wolności osobistych i politycznych i jednocześnie zasady ustrojowej, toteż uznanie ich konstytucyjności wymagałoby istnienia mocnych przesłanek, których w tej sprawie brakuje.

Trybunał orzekł, że zaskarżona ustawa regulująca problematykę prowadzenia kampanii wyborczej jest niezgodna z art. 2 Konstytucji – zasadą demokratycznego państwa prawnego z uwagi na naruszenie zasad rzetelnego procesu ustawodawczego i zasady niewprowadzania istotnych zmian do prawa wyborczego w okresie co najmniej 6 miesięcy przed terminem zarządzenia wyborów. Zaskarżona ustawa zmieniająca z 3 lutego 2011 r., została uchwalona w czasie trwania *vacatio legis* kodeksu wyborczego i opublikowana zaledwie po upływie tygodnia od dnia jego publikacji.

Nagła zmiana wprowadzona zaskarżoną ustawą – zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej płatnych audycji wyborczych, w sytuacji gdy dotychczas były one powszechnie wykorzystywane jako bardzo skuteczna (choć skrótowa i uproszczona) forma przekazu treści programowych od komitetów wyborczych do szerokich kręgów wyborców, może oddziaływać na wynik wyborczy. W szczególności może spowodować obniżenie wyniku wyborczego tych komitetów wyborczych, które mają ograniczony dostęp do mediów, w tym publicznych, z racji nieuczestniczenia przez podmioty, które je tworzyły, w sprawowaniu władzy bądź pozostawania w opozycji.

Trybunał negatywnie ocenił również tryb pracy ustawodawczej nad zaskarżoną ustawą, a mianowicie niezwykle pośpiech, nieznaający uzasadnienia w jej materii. Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy odbyło się 1 lutego 2011 r. i tego samego dnia podjęła i zakończyła pracę nad nim komisja sejmowa. Drugie czytanie odbyło się następnego dnia, a trzecie (głosowanie w Sejmie) – 3 lutego. 4 lutego ustawę rozpatrzył Senat, nie wnosząc do niej poprawek i tego samego dnia podpisał ją Prezydent, a 7 lutego (czyli w 6 dniu po pierwszym czytaniu) ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw. To nadzwyczajne tempo prac nad ustawą, która dotyka między innymi istotnej wolności osobistej i politycznej, jaką jest wolność słowa, nie znajduje usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Uchwalenie

4/2011

Tabela 2. Wydatki komitetów wyborczych, które zdobyły mandaty w wyborach do Sejmu w 2007 r. (w zł)

Koszty/ Komitet	Platforma Obywatelska	Prawo i Spra- wiedliwość	Lewica i Demokraci	Polskie Stronnictwo Ludowe	„Mniejszość Niemiecka”
Zużycie materiałów i energii	17 319,57	11 737,31	33 906,08	293 742,81	46,00
Korzystanie ze środków masowego przekazu	10 995 997,74	19 300 776,38	13 203 073,81	12 575 147,10	146 746,57
Wykonanie materiałów wyborczych	5 836 147,98	4 877 095,31	10 373 561,10	9 345 074,86	32 570,91
Koszty spotkań wyborczych	845 707,62	2 599 067,28	1 046 112,72	2 799 261,20	1 610,40
Koszty podróży	277 732,01	270 937,39	89 967,11	29 593,56	0,00
Pozostałe koszty obce	31 482,09	784 299,99	1 234 952,86	2 675 285,19	25 769,90
Wynagro- dzenia i pochodne wynagrodzeń	529 505,84	441 606,74	120 027,00	902 589,88	10 487,90
Pozostałe wydatki gotówkowe	10 931 018,37	0,00	13 277,40	0,00	0,00
Wartość nieodpłatnie świadczonych usług i daro- wizn niepie- niężnych	3 009,55	0,00	0,00	1 390,00	0,00
Wydatki/ koszty razem	29 427 920,77	28 285 522,30	26 114 878,08	28 622 084,90	217 230,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.org.pl

ustawy w takim pośpiechu nie sprzyja namysłowi i refleksji, m.in. co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą. Czasu na ocenę ustawy pod tym kątem nie miał też Prezydent, skoro podpisał ustawę w tym samym dniu, w którym została ostatecznie przyjęta przez Senat.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podczas uchwalania zaskarżonej ustawy doszło do takich nieprawidłowości, które łącznie prowadzą do uznania jej za niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Sygn. akt K 9/11.

Tabela 3. Wydatki komitetów wyborczych, które wystawiły listę kandydatów w wyborach do Sejmu RP w 2007 r., ale nie zdobyły żadnego mandatu (w zł)

Koszty/Komitet	Samoobrona RP	Liga Polskich Rodzin	Polska Partia Pracy	Partia Kobiet
Zużycie materiałów i energii	2 042,41	36 280,61	0,00	759,21
Korzystanie ze środków masowego przekazu	1 789 763,08	2 596 462,31	14 549,67	5 538,20
Wykonanie materiałów wyborczych	1 046 922,91	1 753 041,12	14 874,64	51 606,57
Koszty spotkań wyborczych	72 970,15	1 305 504,89	0,00	10 253,96
Koszty podróży	21 065,31	29 880,81	0,00	2 314,68
Pozostałe koszty obce	153 118,12	191 007,96	40,63	4 959,09
Wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń	38 800,00	217 010,00	0,00	0,00
Pozostałe wydatki gotówkowe	0,00	0,00	1 036,10	536,81
Wartość nieodpłatnie świadczonych usług i darowizn niepieniężnych	0,00	13 518,36	0,00	0,00
Wydatki/koszty razem	3 124 681,98	6 142 706,06	30 474,04	75 968,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Tabela 4. Wydatki wybranych komitetów wyborczych, które wystawiły tylko kandydata/kandydatów do Senatu RP w wyborach w 2007 r. (w zł)

Koszty/Komitet	Prawica Marka Jurka	Cimoszewicz do Senatu	Unia Polityki Realnej
Zużycie materiałów i energii	0,00	0,00	7 947,54
Korzystanie ze środków masowego przekazu	98 199,01	0,00	18 435,25
Wykonanie materiałów wyborczych	139 108,59	46 362,33	15 057,38

4/2011

Koszty/Komitet	Prawica Marka Jurka	Cimoszewicz do Senatu	Unia Polityki Realnej
Koszty spotkań wyborczych	0,00	3 660,00	122,00
Koszty podróży	5 833,52	0,00	0,00
Pozostałe koszty obce	391,83	77,00	21 317,27
Wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń	11 120,00	0,00	0,00
Pozostałe wydatki gotówkowe	35,50	0,00	71,00
Wartość nieodpłatnie świadczonych usług i darowizn niepieniężnych	0,00	0,00	0,00
Wydatki/koszty razem	254 668,45	50 100,03	62 950,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Analiza struktury wydatków komitetów wyborczych, które wystawiły listy kandydatów do Sejmu RP i Senatu RP w 2007 r., pozwala stwierdzić, że w 2007 r. najistotniejsze były wydatki ponoszone na korzystanie ze środków masowego przekazu. U wszystkich pięciu komitetów wyborczych, które przekroczyły klauzulę zaporową i uzyskały mandaty poselskie (odpowiednio: senatorskie), wydatki te stanowiły największą część wydatków ogólnych. Wśród nich prym wiodły wydatki na rozpowszechnianie swojego wizerunku w telewizji. Pozostałe grupy nośników informacji i opinii, jak dzienniki, czasopisma, radio czy Internet, miały w kampanii wyborczej 2007 charakter uzupełniający.

Przewagę w korzystaniu z nośnika telewizyjnego miały PO, PiS, LiD i PSL, gdyż jako jedyne zgłosiły kandydatów do Sejmu i Senatu i w efekcie otrzymały ponad dwa razy więcej bezpłatnego czasu antenowego niż pozostałe partie, które reklamowały się w bezpłatnych audycjach wyborczych (Samoobrona RP, LPR i PPP). Przewaga czterech wymienionych wcześniej struktur politycznych nad resztą uczestników kampanii wyborczej zaznaczyła się również w wydatkach na reklamę telewizyjną (np. ok. 9,5 mln zł PiS-u wobec ok. 2,3 mln zł LPR-u).

Oprócz komunikacji telewizyjnej, partie poświęciły również sporą część środków finansowych na wykonanie materiałów wyborczych. W przypadku komitetów zwycięskich była to jednak kwota zawsze mniejsza od kosztów kampanii telewizyjnej. Jeśli chodzi o wydatki komitetów, warto też zauważyć, że PO w rubryce sprawozdania „Pozostałe wydatki gotówkowe” umieściło niemal 11 milionów złotych, podczas gdy pozostałe komitety nie wydały w tej kategorii nic ewentualnie jakiegoś drobne kwoty (np. nieznacznie ponad 13 tysięcy złotych wydał LiD).

Tabela 5. Szczegółowe wydatki wybranych komitetów wyborczych, które brały udział w wyborach do Sejmu RP w 2007 r. (w zł)

	Platforma Obywatelska	Prawo Sprawiedliwość i Demokraci	Lewica i Demokraci	Polskie Stronnictwo Ludowe	Liga Polskich Rodzin	Samoobrona RP
I. Korzystanie ze środków masowego przekazu (suma)	10 955 997,74	19 300 776,30	13 203 078,81	12 575 147,10	2 596 462,31	1 789 763,08
W tym:						
a) dzienniki, czasopisma	2 270 447,59	1 700 702,87	2 638 344,08	3 587 962,79	164 048,52	432 954,34
b) radio	549 795,67	508 486,20	2 588 327,02	895 066,72	29 786,30	63 069,71
c) telewizja	7 745 372,42	9 461 819,45	7 310 546,49	7 803 707,30	2 352 206,76	965 302,03
d) inne	390 382,06	7 629 769,76	665 856,22	288 410,29	50 420,73	328 437,00
II. Wykonanie materiałów wyborczych (suma)	5 836 147,98	4 877 095,31	10 373 561,10	9 345 074,86	1 753 041,12	1 046 922,91
a) plakaty	7 517 355,89	2 028 058,05	7 517 355,89	6 091 468,52	241 060,87	229 344,39
b) wydawnictwa	511 251,72	0,00	511 251,72	215 218,08	0,00	259 983,98
c) ulotki	2 004 445,17	1 201 536,21	2 004 445,17	1 645 696,81	114 082,77	190 323,99
d) inne (np. plakietki)	340 508,32	1 647 501,05	340 508,72	1 392 69,45	1 397 897,48	367 270,55
Suma wydatków	29 427 920,90	28 285 522,30	26 114 878,08	28 622 084,90	6 142 706,06	3 124 681,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

4/2011

Tabela 6. Koszt uzyskania jednego głosu przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu RP w 2007 r.

Komitet	Wydatki razem (w złotych)	Liczba zdobytych głosów	Procent zdobytych głosów	Przybliżony koszt jednego głosu w zł
Platforma Obywatelska RP	29 427 920,77	6 701 010	41,51	4,39
Prawo i Sprawiedliwość	28 285 522,30	5 183 477	32,11	5,46
Lewica i Demokraci	26 114 878,08	2 122 981	13,15	12,30
Polskie Stronictwo Ludowe	28 622 084,90	1 437 638	8,91	19,91
Samoobrona RP	3 124 681,98	247 335	1,53	12,63
Liga Polskich Rodzin	6 142 706,06	209 171	1,30	29,37
Polska Partia Pracy	30 474,04	160 476	0,99	0,19
Partia Kobiet	75 968,52	45 121	0,28	1,68
Mniejszość Niemiecka	217 230,78	32 462	0,20	6,69
Razem	122 041 467,43	16 142 202	100	7,56^a

^a Średni koszt uzyskania jednego głosu w wyborach został policzony poprzez podzielenie sumy wydatków komitetów wyborczych przez liczbę oddanych głosów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów i wyników wyborów parlamentarnych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Jednym ze współczynników mierzenia efektywności przeprowadzonej kampanii wyborczej jest koszt zdobycia jednego głosu. W tym kontekście najkosztowniejszą kampanią wyborczą do Sejmu w 2007 r. zrealizował LPR. Każdy pozyskany przez niego głos kosztował 29,37 zł, przy średnim koszcie pozyskania jednego głosu w ogóle, który wyniósł ok. 7,56 zł i 4,39 zł – cenie każdego głosu oddanego na PO. Dla porównania, Polską Partię Pracy, która uzyskała podobne poparcie społeczne, co LPR, jeden głos kosztował 19 groszy, tj. 154,6 razy mniej. Obraz porażki LPR-u dopełnia fakt, iż nie tylko miał drogą kampanię wyborczą, nie zdobył żadnego mandatu, ale nawet nie przekroczył 3% progu upoważniającego do uzyskania subwencji z budżetu państwa i tym samym środków na bieżącą działalność polityczną.

Porównywalne zasoby finansowe czterech największych komitetów wyborczych (od 26,114 mln zł LiD po 29,427 mln zł PO) pozwalają przyjąć, że w kampanii parlamentarnej 2007 r. dostęp do zasobów finansowych nie był kluczowym, a przy najmniej wyłącznym, czynnikiem przesądzającym o rozkładzie społecznego popar-

cia między tymi komitetami. Kluczowe okazały się dorobek polityczny, obrona strategii kampanii i sposób jej realizacji. PO z niespełna milionem złotych więcej niż PSL, jeden pozyskany głos kosztował pięć razy mniej niż głos pozyskany przez PSL, podczas gdy w społecznej percepcji PSL jest plasowane jako partia dobrze zakorzeniona w lokalnych środowiskach, a przez to nie musząca sięgać po wyszukane środki politycznej perswazji. Tymczasem w praktyce okazało się, że jest inaczej. Można postawić hipotezę, że wyjście PSL poza naturalny elektorat własnych członków i osób działających w przestrzeni społecznej zagospodarowanej przez ludowców kosztowało partię znacznie więcej niż uzyskanie poparcia nowych sympatyków przez każdą z trzech pozostałych największych partii politycznych.

Tabela 7. Efektywność kampanii wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP w 2007 r. w przeliczeniu na koszt uzyskania jednego mandatu (w zł)

Komitet	Ilość mandatów (Sejm i Senat)	Wydatki na kampanię łącznie	Koszt jednego mandatu
Platforma Obywatelska RP	269	29 427 920,77	ok. 109 tys.
Prawo i Sprawiedliwość	205	28 285 522,30	ok. 138 tys.
Lewica i Demokraci	53	26 114 878,08	ok. 493 tys.
Polskie Stronnictwo Ludowe	31	28 622 084,90	ok. 923 tys.
Mniejszość Niemiecka	1	217 230, 78	217 230,78
W. Cimoszewicz do Senatu	1	50 100,03	50 100,03
Samoobrona RP	–	3 124 681,98	–
Liga Polskich Rodzin	–	6 142 706,06	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych oraz wyników wyborów do Sejmu RP i Senatu RP dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Oprócz badania kosztów pozyskania jednego wyborcy, można także badać koszt uzyskania przez komitet wyborczy jednego mandatu. Wśród czterech ugrupowań, które zdobyły najwięcej mandatów, poziom efektywności w przeliczeniu na mandat jest podobny. Najefektywniejszą finansowo kampanią wyborczą przeprowadziła PO, natomiast najmniej efektywną – PSL. Uzyskanie jednego mandatu kosztowało PSL prawie dziewięć razy więcej niż uzyskanie mandatu przez PO.

Na podstawie wyników wyborów w 2007 r., a w ich ramach poparcia społecznego LPR-u i Samoobrony, można zobaczyć, że nawet subwencje z budżetu państwa nie muszą gwarantować zdobycia mandatów. Dają one zdolność politycznego działania, natomiast nie gwarantują uzyskania poparcia społecznego pozwalającego na współkształtowanie polityki państwa czy to na poziomie par-

lamentarny czy rządowym. Można postawić hipotezę badawczą, że w przypadku tych dwóch partii krytyczna społeczna ocena ich dotychczasowej parlamentarnej i rządowej aktywności sprawiała, że sposób realizacji kampanii wyborczej i wydatkowane w jej trakcie środki finansowe nie miały większego wpływu na uzyskany wynik wyborczy. Innymi słowy, niezależnie od wielkości wydanych środków finansowych uzyskany wynik wyborczy byłby podobny.

Limitowanie wydatków

Przykład kampanii wyborczej 2007 r. pokazuje, że subwencje i dotacje są kluczowym źródłem finansowania w Polsce tak partii politycznych, jak i kampanii parlamentarnych. Żadna z relewantnych partii politycznych nie opiera kampanii wyborczej na środkach pozyskiwanych od osób fizycznych. Odwrotnie – w każdej z nich mają one drugorzędne znaczenie. W stanie faktycznym naturalnym górnym limitem ponoszonych przez komitet wyborczy wydatków jest wysokość pozyskiwanych dotacji i subwencji z budżetu państwa.

Warto też pamiętać o limicie, który określa, ile dany komitet może wydać na reklamę. Podobnie jak w kampanii prezydenckiej³⁴, wydatki te nie mogą przekraczać 80% limitu wydatków dla danego komitetu wyborczego. W praktyce dochowanie limitu maksymalnych wydatków reklamowych nie jest problemem dla komitetów. Kwestia tym bardziej traci na znaczeniu obecnie po wprowadzeniu ograniczeń w zakresie prowadzenia płatnych audycji wyborczych oraz wielkoformatowej kampanii billboardowej.

W świetle obowiązujących przepisów prawa limitem wydatków dla komitetu są zgromadzone przez niego środki. Kampania wyborcza 2007 r. pokazała, że część komitetów wyborczych nie przywiązuje większej wagi do podporządkowania wydatków uzyskanym przychodom. Na przykład w kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2007 r. LiD wydał ponad 3,5 miliona więcej środków niż zebrał, a Polska Partia Pracy wydała prawie dwa razy więcej niż zgromadziła.

Jeśli komitet wyborczy wydał więcej niż zebrał, to jego zachowanie nie pociąga za sobą istotniejszych konsekwencji prawnych. W tego typu sytuacjach zobowiązania są regulowane ze środków własnych odpowiedniego podmiotu. Jeśli jest to komitet partii politycznej, to odpowiedzialność ponosi partia polityczna, która utworzyła komitet. W przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego odpowiedzialność ponoszą solidarnie partie wchodzące w jej skład. W przypadku komitetu wyborczego wyborców solidarną odpowiedzialność za zobowiązania finansowe ponoszą wszystkie osoby wchodzące w skład komitetu.

³⁴ Zob. J. Zaleśny, *Wybory prezydenckie 2005 roku...*, s. 168.

Tabela 9. Poziom wydatkowania w wyborach parlamentarnych 2007 r. zgromadzonych środków przez wybrane komitety wyborcze (w zł)

Komitet	Przychody razem	Wydatki razem	Różnica
Platforma Obywatelska RP	30 003 178,99	29 427 920,77	575 258,22
Prawo i Sprawiedliwość	28 300 065,42	28 285 522,30	14 543,12
Lewica i Demokraci	22 488 928, 72	26 114 878,08	-3 625 949,36
Polskie Stronnictwo Ludowe	26 039 265,46	28 622 084,90	-2 582 819,44
Liga Polskich Rodzin	5 293 146,74	6 142 706,06	-849 559,32
Samoobrona RP	2 377 416,48	3 124 681,98	-747 265,50
Mniejszość Niemiecka	315 387,79	217 230,78	98 157,01
Polska Partia Pracy	15 814,51	30 474,04	-14 659,53
Prawica Marka Jurka	254 739,74	254 668,45	71,29
Cimoszewicz do Senatu	50 100,03	50 100,03	0,00
Unia Polityki Realnej	65 000,00	62 950,44	2 049,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Zdolność zaciągania zobowiązań finansowych z pokampanijnym terminem płatności, co pokazał *casus* Samoobrony w kampanii parlamentarnej 2001 r., można traktować jako formę generowania fikcyjnych dodatkowych wydatków w celu uzyskania wyższej dotacji z tytułu uzyskanych mandatów. Co znamienne, ujemne saldo w sprawozdaniu finansowym komitetu nie tylko nie jest powodem do odrzucenia tego sprawozdania przez PKW, ale nawet nie jest wskazywane jako uchybienie w finansowaniu komitetu wyborczego.

Z wydatkami komitetu wiąże się również temat dotacji podmiotowej. Przysługuje ona komitetowi wyborczemu z tytułu obsadzenia mandatu parlamentarnego, bez rozróżnienia czy jest to mandat poselski czy senatorski³⁵. Jest więc to zwrot kosztów uzyskania każdego mandatu. Nie jest on jednak bezwarunkowo pełny. Z jednej strony dotacja przysługuje najwyżej do wysokości wydatków danego komitetu, ale z drugiej strony, kwota przypadającej dotacji nie może być wyższa niż średni koszt uzyskania mandatu. Oblicza się go, dzieląc przez 560 sumę wydatków ze sprawozdań wszystkich komitetów wyborczych, które uzyskały przynajmniej jeden mandat w wyborach³⁶. Wysokość dotacji przysługującej

³⁵ J. Zalesny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 148–149.

³⁶ W celu wykonania obliczeń nie uwzględnia się wydatków przekraczających limit okręgowy lub ponadokręgowy z art. 114 Ordynacji (art. 128 ust. 2).

4/2011

Tabela 10. Wysokość dotacji podmiotowej przysługująca partiom politycznym i komitetom wyborczym, które uzyskały mandat posłów i senatorów w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2007 r.

Komitety wyborcze, partie polityczne		Liczba uzyskanych mandatów posłów i senatorów	Wydatki poniesione na kampanię wyborczą	Przysługująca dotacja podmiotowa
Partie poli- tyczne	Platforma Obywatelska RP	269	29 427 920,77	29 427 920,77
	Prawo i Sprawiedliwość	205	28 285 522,00	28 285 522,00
	Polskie Stronnictwo Ludowe	31	28 622 084,90	6 239 731,85
Koalicja wyborcza	Koalicja Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP ^a	53	26 114 878,08	10 667 928,64
	Sojusz Lewicy Demokratycznej (69%)			7 360 870,76
	Socjaldemokracja Polska (17%)			1 813 547,87
	Partia Demokratyczna – demokraci.pl (11,5%)			1 226 811,79
	Unia Pracy (2,5%)			266 698,22
Komitety wyborcze wybor- ców	KWW „Mniejszość Niemiecka”	1	217 230,78	201 281,67
	KWW Cimoszewicz do Senatu	1	50 100,03	50 100,03
Łącznie			112 717 736,56	74 872 484,96

^a Wysokość dotacji podmiotowej przysługującej każdej z partii wchodzącej w skład koalicji LiD została ustalona w umowie zawiązującej koalicję.

Źródło: Informacja Krajowego Biura Wyborczego; wysokość dotacji podmiotowej za uzyskany mandat wyniosła 201 281,67 zł.

komitetowi to po prostu iloczyn średniego kosztu uzyskania mandatu przez liczbę uzyskanych mandatów. W związku z tym, że dotacja nie może być wyższa niż wydatki komitetu, w przypadku gdy komitet wydał na jeden mandat mniej niż wynosi średnia, to dostanie tyle, ile wydał. Jeśli natomiast wydatki przekroczyły tę średnią, dostanie tylko tyle, ile wynosi średnia³⁷. W przypadku koalicji wyborczych dotację dzieli się pomiędzy partie wchodzące w jej skład, ale tylko w pro-

³⁷ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 149.

porcjach ustalonych w umowie zawiązującej koalicję i nie może być ta proporcja zmieniona bez względu na wynik wyborów.

W 2007 roku kandydaci wchodzącej w skład koalicji LiD Unii Pracy nie zdobyli ani jednego mandatu, a mimo to Unia Pracy otrzymała dotację podmiotową, a także uzyskała prawo do otrzymywania subwencji³⁸, mimo iż ani złotówka z Funduszu Wyborczego Unii Pracy nie zasiła rachunku komitetu LiD.

W 2007 pełny zwrot kosztów poniesionej kampanii przysługiwał Platformie Obywatelskiej, Prawu i Sprawiedliwości oraz komitetowi Włodzimierza Cimoszewicza do Senatu. Niemal pełny zwrot uzyskała również Mniejszość Niemiecka, która wydała tylko nieznacznie ponad 15 tysięcy ponad dotację podmiotową. Natomiast w zestawieniu przysługującej dotacji w stosunku do wydatków można zobaczyć, jakim kosztem PSL osiągnęło sukces wyborczy. Uzyskało zwrot niewiele ponad sześciu milionów złotych z niemal trzydziestu, które wydało.

Obowiązek sprawozdawczy jako wyraz jawności finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej

Sprawozdanie finansowe

W ramach realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego sporządza sprawozdanie finansowe o wpływach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu. W sposób szczegółowy ujmuje w nim źródła przychodów i sposób wydatkowania zgromadzonych środków. Sprawozdanie finansowe jest składane wraz z opinią biegłego rewidenta i raportem zwanym „sprawozdaniem wyborczym”, w którym to biegły sprawdza zgodność zawartych w sprawozdaniu informacji z przedstawioną mu dokumentacją. Zewnętrzna kontrola nad sprawozdaniem wykonana przez podmiot profesjonalny, jakim jest biegły rewident, jest formalną gwarancją prawidłowości oceny gospodarki finansowej komitetów wyborczych. Opinii biegłego rewidenta i raportu nie sporządza się, jeżeli pełnomocnik finansowy, w terminie 30 dni od dnia wyborów, zawiadomi właściwy organ wyborczy, że komitet wyborczy nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych.

Złożenie sprawozdania finansowego jest obowiązkiem jego pełnomocnika finansowego. Musi nastąpić w terminie ustawowo określonym, tj. w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów. Warto nadmienić, iż komitety, które zgłaszały chęć złożenia listy w wyborach do Sejmu RP czy wystawienia kandydatów w wyborach do Senatu RP, ale tego nie zrobiły bądź nie zdołały ich zarejestrować ze względu

³⁸ Informacja o wysokości subwencji przysługującej na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008–2010 (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38849&layout=1&page=text).

na niewystarczającą liczbę podpisów, również są zobowiązane do złożenia sprawozdań finansowych.

Jeśli pełnomocnik finansowy komitetu nie złoży sprawozdania w terminie, grozi mu grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do lat 2. Praktyka pokazuje jednak, że kary za zaniechanie działania zwykle się nie wymierza. Prokuratura najczęściej umarza postępowanie ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu³⁹.

W praktyce negatywne konsekwencje niezłożenia sprawozdania finansowego mają znaczenie jedynie dla partii politycznych uzyskujących prawo do subwencji i dotacji, odpowiednio – dla komitetów wyborczych wyborców nabywających prawo do dotacji. W razie bowiem niezłożenia w terminie sprawozdania wyborczego przepada prawo do dotacji oraz prawo do subwencji, co sprawia, że wszystkie komitety, które uzyskują prawo do dotacji czy subwencji, składają sprawozdania w terminie. Tak było też po wyborach parlamentarnych w 2007 r. Wszystkie komitety, które uzyskały prawo do dotacji, złożyły sprawozdania w ustawowym terminie. Łącznie 39 komitetów złożyło sprawozdania w ustawowym terminie. Jednak 8 z 52 komitetów złożyło sprawozdania po wyznaczonym terminie⁴⁰. Natomiast cztery komitety w ogóle nie złożyły sprawozdań⁴¹. Trzeba jednak zaznaczyć, że komitety, które nie złożyły sprawozdań, nie wystawiły list kandydatów w wyborach do Sejmu RP ani kandydatów w wyborach do Senatu RP.

Kontrola finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej

Gospodarka finansowa komitetu wyborczego podlega kontroli. Fakt jej kontrolowania jest związany z realizacją zasady publicznej kontroli sposobów finansowania kampanii wyborczych⁴². Samo sporządzenie sprawozdania miałyby się z celem, gdyby nie było ono później weryfikowane przez odpowiednie organy państwa, jak również nie podlegało społecznej kontroli, przy czym ta ostatnia, jako rozproszona i potencjalnie angażująca różne podmioty, jest niemniej ważna niż kontrola zinstytucjonalizowana.

Komitet nie ma wpływu na wybór rewidenta, co ma wykluczyć sytuację, w której komitet wybiera „zaprzyjaźnionego” rewidenta, mającego za zadanie uwiarygodnić operacje finansowe przeprowadzone przez komitet. Aby nie zachodziły

³⁹ L. Dorn, *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i jej reforma*, (w:) *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, (red.) M. Walecki, Warszawa 2000, s. 143.

⁴⁰ Były to komitety wyborcze partii: Narodowego Odrodzenia Polski, Przymierza dla Polski, Samoobrony Patriotycznej, Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna”, Wiernych Polsce oraz komitety wyborcze wyborców: „Autonomia dla Ziemi Górnośląskiej”, Macieja Płażyńskiego oraz Prawicy Marka Jurka. M.P. Nr 12, poz. 123.

⁴¹ Były to komitety wyborcze partii: Partii Rozwoju oraz komitety wyborcze wyborców: Krzysztofa Rutkowskiego, „Mniej podatków” i Pro Vita Et Patria. M.P. Nr 12, poz. 123.

⁴² J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych...*, s. 72.

wątpliwości co do przesłanek, którymi kierował się biegły rewident sporządzając raport, rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, zarazem, aby uchronić się przed arbitralnością z jej strony, czyni to spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów.

Wyznaczeni przez PKW rewidentci porównują sprawozdanie finansowe komitetu ze stanem faktycznym, czy zostały one przedstawione rzetelnie oraz czy dane operacje finansowe zostały wykonane zgodnie z obowiązującym prawem. Efektami działań rewidenta są sporządzane przez niego opinia i raport.

W opinii rewident stwierdza, czy dane sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych zgodnie z zasadami rachunkowości, czy jest zgodne z przepisami obowiązującymi komitet wyborczy. W opinii muszą zostać zawarte ewentualne zastrzeżenia dotyczące działalności danej jednostki, ze wskazaniem na naruszone przepisy. Rewident może też wyjaśnić, dlaczego nie mógł wyrazić opinii na temat sprawozdania. Z kolei w raporcie biegły rewident dokonuje szczegółowej analizy gospodarki finansowej komitetu wyborczego.

Opinia i raport rewidenta mają znaczenie pomocnicze dla PKW. Badając sprawozdanie, może ona zlecać dodatkowe ekspertyzy i opinie, może też żądać od organów państwa niezbędnej pomocy. W przypadku wątpliwości dotyczących prawidłowości sprawozdania, PKW może wezwać komitet wyborczy do usunięcia wad lub udzielenia wyjaśnień w określonym terminie.

Przyjęcie/odrzućenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą

Sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego podlega ocenie PKW. Jej efektem jest decyzja o przyjęciu bądź odrzuceniu sprawozdania. PKW podejmuje ją w ciągu sześciu miesięcy od dnia złożenia sprawozdania (co oznacza wydłużenie terminu o dwa miesiące, w porównaniu ze stanem prawnym poprzednio obowiązującym). PKW może przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjąć sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia lub odrzucić sprawozdanie.

Prawodawca dokładnie określa sytuacje, kiedy PKW musi odrzucić sprawozdanie komitetu. Dzieje się tak, gdy PKW stwierdzi, że komitet pozyskiwał środki na cele niezwiązane z wyborami, pozyskiwał środki przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu, pozyskiwał środki po dniu wyborów, czy wydatkował je po złożeniu sprawozdania wyborczego. Odrzucenie sprawozdania ma miejsce również w przypadku przekroczenia limitów wydatków, przyjmowania środków od nieuprawnionych podmiotów, organizowania zbiórek publicznych, z powodu przyjęcia środków spoza Funduszu Wyborczego przez komitet partii politycznej. W przypadku naruszenia innych przepisów sprawozdanie zostaje przyjęte ze wskazaniem na uchybienia. Godne odnotowania jest też to, że sfałszowanie dokumentacji finansowej nie jest powo-

dem odrzucenia sprawozdania. Ta luka pozostawia więc możliwość zawyżenia wydatków, co w efekcie zwiększałoby ewentualną dotację⁴³.

O przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania nie decyduje więc ilość uchybień czy subiektywna ocena PKW co do wagi naruszonego przepisu, czy wysokość kwoty, której dotyczy naruszenie. Znaczenie przesądzające ma samo wystąpienie zdarzenia prawnie zabronionego, bez względu na ocenę jego charakteru ze strony PKW czy w ramach postępowania kontrolnego – Sądu Najwyższego.

W świetle praktyki typowe powody odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego to:

- 1) przyjęcie środków finansowych spoza Funduszu Wyborczego partii politycznej,
- 2) pozyskanie środków finansowych przez komitet po dniu wyborów,
- 3) wydatkowanie środków na inne cele niż wyborcze,
- 4) złożenie sprawozdania finansowego z naruszeniem terminu ustawowego.

Formalnoprawną gwarancją prawidłowości oceny sprawozdania finansowego przeprowadzonej przez PKW jest sądowa kontrola podejmowanych przez nią decyzji. W przypadku odrzucenia sprawozdania pełnomocnik finansowy komitetu może, w ciągu 14 dni od doręczenia decyzji o odrzuceniu sprawozdania, odwołać się od niej poprzez wniesienie skargi do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w składzie siedmioosobowym, w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 60 dni podejmuje uchwałę w sprawie. Jest ona ostateczna i wiążąca. W przypadku uznania zasadności skargi, PKW musi niezwłocznie przyjąć sprawozdanie komitetu.

Po październikowych wyborach 2007 r. do złożenia sprawozdania wyborczego zobowiązane były 52 komitety wyborcze⁴⁴. Spośród nich sprawozdania wyborczego nie złożyły 4 komitety⁴⁵. Bez zastrzeżeń PKW przyjęła sprawozdania 31 komitetów wyborczych; ze wskazaniem uchybień przyjęła sprawozdania 11 komitetów wyborczych, zaś 6 sprawozdań odrzuciła⁴⁶.

Tabela 11. Wykaz komitetów wyborczych, których sprawozdania wyborcze zostały 19 maja 2008 r. przyjęte bez zastrzeżeń

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego
1	Komitet Wyborczy Demokratycznej Partii Lewicy
2	Komitet Wyborczy Konfederacji Polski Niepodległej
3	Komitet Wyborczy Krajowej Partii Emerytów i Rencistów

⁴³ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 147.

⁴⁴ M.P. z 2008 r. Nr 40, poz. 359.

⁴⁵ Były to niewielkie komitety wyborcze: 1) Komitet Wyborczy Partii Rozwoju, 2) Komitet Wyborczy Wyborców Krzysztofa Rutkowskiego, 3) Komitet Wyborczy Wyborców „Mniej podatków” oraz 4) Komitet Wyborczy Wyborców Pro Vita Et Patria.

⁴⁶ Zob. *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=21789&news_id=38582&layout=1&page=text).

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego
4	Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci
5	Komitet Wyborczy Partii Kobiet
6	Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej
7	Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego
8	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Pracy
9	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Socjalistycznej
10	Komitet Wyborczy Polskiej Wspólnoty Narodowej
11	Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości
12	Komitet Wyborczy RACJI Polskiej Lewicy
13	Komitet Wyborczy Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej
14	Komitet Wyborczy Unii Lewicy III RP
15	Komitet Wyborczy Unii Polityki Realnej
16	Komitet Wyborczy Zielonych 2004
17	Komitet Wyborczy Związku Słowiańskiego
18	Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci
19	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniej podatków!”
20	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”
21	Komitet Wyborczy Wyborców „Piast”
22	Komitet Wyborczy Wyborców „Wierzbicki Naszym Senatorem”
23	Komitet Wyborczy Wyborców Bóg – Honor – Ojczyzna
24	Komitet Wyborczy Wyborców Cimoszewicz do Senatu
25	Komitet Wyborczy Wyborców Czesława Fiedorowicza
26	Komitet Wyborczy Wyborców Dariusza Jedliny
27	Komitet Wyborczy Wyborców Konrada Głębockiego
28	Komitet Wyborczy Wyborców Lubelszczyzna
29	Komitet Wyborczy Wyborców Przeciw Korupcji
30	Komitet Wyborczy Wyborców Przyszłość
31	Komitet Wyborczy Wyborców Ryszarda Galli

Źródło: *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?plac=Lead07&news_cat_id=21789&news_id=38582&layout=1&page=text).

4/2011

Tabela 12. Wykaz komitetów wyborczych, których sprawozdania wyborcze zostały 19 maja 2008 r. przyjęte ze wskazaniem uchybień

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego	Wskazane uchybienie
1	Komitet Wyborczy Ligii Polskich Rodzin	Nieuwzględnienie w sprawozdaniu wyborczym wszystkich nieuregulowanych zobowiązań komitetu wyborczego
2	Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
3	Komitet Wyborczy Samoobrony Patriotycznej	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
4	Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „OJCOWIZNA”	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
5	Komitet Wyborczy Wierni Polsce	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
6	Komitet Wyborczy Wyborców „Autonomia dla Ziemi Górnośląskiej”	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego oraz przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki
7	Komitet Wyborczy Wyborców Jacka Bąbki	Przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki oraz przyjęcie pożyczki od osoby fizycznej
8	Komitet Wyborczy Wyborców Lasecki	Przekazanie nadwyżki pozyskanych środków nad poniesionymi wydatkami na rzecz podmiotu niebędącego instytucją charytatywną
9	Komitet Wyborczy Wyborców Macieja Płażyńskiego	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
10	Komitet Wyborczy Wyborców Niezależnego Kandydata Na Senatorka Jana Kurpa	Przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki
11	Komitet Wyborczy Wyborców Prawicy Marka Jurka	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego

Źródło: *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r...*

Tabela 13. Wykaz komitetów wyborczych, których sprawozdania wyborcze zostały 19 maja 2008 r. odrzucone

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego	Powód odrzucenia sprawozdania finansowego
1	Komitet Wyborczy Konfederacji Polski Niepodległej – Obozu Patriotycznego	Pozyskanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż Fundusz Wyborczy tej partii
2	Komitet Wyborczy Nowej Wizji Polski	Pozyskanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż Fundusz Wyborczy tej partii
3	Komitet Wyborczy Obrony Narodu Polskiego	Pozyskanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż Fundusz Wyborczy tej partii
4	Komitet Wyborczy Przymierze dla Polski	Pozyskanie przez komitet wyborczy środków finansowych po dniu wyborów
5	Komitet Wyborczy Wyborców Jarosława Puściana „Dla rozwoju i współpracy”	Pozyskanie przez komitet wyborczy środków finansowych po dniu wyborów
6	Komitet Wyborczy Wyborców Rzewuski Zbigniew Jan „Zgoda i Rozwój”	Pozyskanie przez komitet wyborczy środków finansowych po dniu wyborów

Źródło: *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r...*

Tabela 14. Uchybienia, które wystąpiły wśród komitetów biorących udział w wyborach w 2007 r., których sprawozdania zostały przyjęte ze wskazaniem na uchybienia

Rodzaj uchybienia	Ilość wystąpień
Złożenie sprawozdania z naruszeniem terminu ustawowego	7
Przyjęcie przez komitet wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki	3
Nieuwzględnienie w sprawozdaniu wyborczym wszystkich nieuregulowanych zobowiązań komitetu	1
Przekazanie nadwyżki pozyskanych środków nad poniesionymi wydatkami na rzecz podmiotu niebędącego instytucją charytatywną	1
Przyjęcie pożyczki od osoby fizycznej	1
Wskazanych uchybień łącznie	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatu PKW, M.P. z 2008 r. Nr 40, poz. 359.

Tabela 15. Naruszenia przepisów, które były powodem odrzucenia sprawozdań komitetów biorących udział w wyborach w 2007 r.

Rodzaj naruszenia	Ilość wystąpień
Przyjęcie przez komitet partii politycznej środków finansowych z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tej partii	3
Pozyskanie środków finansowych przez komitet po dniu wyborów	3
Wskazanych uchybień łącznie	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatu PKW, M.P. z 2008 r. Nr 40, poz. 359.

PKW odrzuciła sprawozdania sześciu komitetów wyborczych biorących udział w wyborach w 2007 r. Za przyjęcie środków spoza Funduszu Wyborczego partii odrzucono sprawozdania komitetów wyborczych: Konfederacji Polski Niepodległej – Obozu Patriotycznego, Nowej Wizji Polski oraz Obrony Narodu Polskiego. Natomiast za pozyskanie środków finansowych przez komitet po dniu wyborów odrzucono sprawozdania komitetów wyborczych: Przymierze dla Polski, KWW Jarosława Puściana „Dla rozwoju i współpracy” i KWW Rzewuski Zbigniew Jan „Zgoda i Rozwój”. Dodatkowo, komitet wyborczy Przymierze dla Polski złożył sprawozdanie z naruszeniem terminu ustawowego.

Uchybienia stwierdzone przez PKW, jak i odrzucone sprawozdania komitetów, nie miały ostatecznie większych konsekwencji dla komitetów. W przypadku odrzucenia sprawozdania sankcją dla komitetu jest zmniejszenie dotacji i subwencji, natomiast uchybienia wskazano w sprawozdaniach komitetów, które nie uzyskały prawa ani do dotacji, ani do subwencji.

Zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej, w przypadku odrzucenia sprawozdania wyborczego, dotacja zostaje zmniejszona o trzykrotność wartości środków, które zostały pozyskane z naruszeniem przepisów. W takich samych proporcjach zostaje pomniejszona subwencja. Na kanwie *casusu* PSL, które ze względu na nieprzyjęcie sprawozdania finansowego utraciło prawo do całej dotacji i subwencji, wprowadzono regulację, że ani subwencja, ani dotacja nie może zostać zmniejszona o więcej niż 75% wysokości, co jest gwarancją stałego finansowania partii politycznych, bez względu na prawidłowość wypełnianych przez nie obowiązków finansowo-sprawozdawczych. Partie zagwarantowały sobie, że nagle ich sytuacja finansowa nie ulegnie radykalnemu załamaniu⁴⁷. Pozostaje natomiast pytanie, dlaczego w przypadku istotnego naruszenia przepisów prawa komitet wyborczy nie straci całości subwencji i dotacji, gdy traci je w przypadku spóźnienia się ze złożeniem sprawozdania, nawet poprawnego.

⁴⁷ Por. B. Michalak, *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 213.

Subwencję z budżetu państwa na działalność może otrzymać tylko ta partia polityczna, która w ostatnich wyborach do Sejmu została poparta przez co najmniej 3% głosów ogólnej liczby wyborców (jako samodzielny komitet) lub koalicja, w skład której partia weszła, otrzymała co najmniej 6% głosów ogólnej liczby wyborców. W drugim przypadku subwencja jest odgórnie dzielona nie w sposób proporcjonalny do liczby mandatów uzyskanych przez poszczególne partie, ale w sposób przewidziany w umowie koalicyjnej zawiązanej przez partie. W przypadku nieuwzględnienia w umowie podziału subwencji, koalicja traci do niej prawo. Subwencja przysługuje zgodnie z umową koalicyjną bez względu na ewentualny rozpad koalicji.

Subwencję, jaka przysługuje danej partii lub koalicji wyborczej, ustala się na zasadzie regresji, odpowiednio do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy partii lub koalicji. Ustawa różnicuje koszt głosu w zależności od przedziału procentowego. Im wyższy jest przedział, tym wartość pieniężna głosu jest niższa.

Tabela 16. Wysokość kwoty za jeden zdobyty głos w wyborach do Sejmu w 2007 r. w odpowiednim przedziale procentowym

Wiersz	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbiciu odpowiednio dla każdego przedziału		Wysokość kwoty za jeden głos (w złotych)
	procent	Liczba głosów	
1	Do 5%		10
2	Powyżej 5% do 10%		8
3	Powyżej 10% do 20%		7
4	Powyżej 20% do 30%		4
5	Powyżej 30%		1,5

Źródło: ustawa o partiach politycznych, Dz.U. z 1997 r., Nr 98, poz. 604 ze zm.

Wysokość subwencji dla partii politycznych zmieniono w grudniu 2010 r.⁴⁸ o blisko połowę w stosunku do 2007 r.⁴⁹ W związku z tym kwota subwencji dla partii, które uzyskały ją w 2007 r. została obniżona na rok 2011 o blisko połowę. Wcześniej, w 2008 r., minister finansów wydał rozporządzenie podwyższające kwotę subwencji o 6,5%⁵⁰ – zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy o partiach politycznych, który przewiduje możliwość takiej podwyżki w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen.

⁴⁸ Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1702.

⁴⁹ Kwoty zostały zmienione odpowiednio: do 5% z 10 zł na 5,77 zł; dla 5–10% z 8 zł na 4,61; dla 10–20% z 7 zł na 4,04; dla 20–30% z 4 zł na 2,31 zł, dla 30% z 1,5 zł a 0,87 zł.

⁵⁰ Dz.U. z 2008 r., Nr 207, poz. 1301.

4/2011

Tabela 17. Wysokość subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008-2011 (w zł)

Nazwa partii	Wysokość subwencji za 2008 r.	Wysokość subwencji za 2009 r.	Wysokość subwencji za 2010 r.	Przewidywana wysokość subwencji za 2011 r.	Przewidywana łączna suma subwencji za lata 2008–2011
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	37 966 470,31	40 430 797,40	40 430 797,40	20 244 868,20	139 072 933,31
Prawo i Sprawiedliwość	35 508 066,85	37 805 465,31	37 805 465,31	18 924 614,49	130 043 611,96
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 201 375,95	15 119 448,77	15 119 448,77	7 563 759,94	52 004 033,43
Sojusz Lewicy Demokratycznej*	13 515 020,02	14 388 733,69	14 388 733,69	7 198 906,60	49 491 394,00
Socjaldemokracja Polska*	3 329 787,54	3 545 050,33	3 545 050,33	0,00	10 419 888,20
Partia Demokratyczna – demokraci.pl*	2 252 503,34	2 398 122,29	2 398 122,29	1 199 817, 77	7 048 747,92
Unia Pracy*	489 674,64	521 330,94	521 330,94	260 829,95	1 793 166,47
Łącznie	107 262 898,65	114 208 948,73	114 208 948,73	54 192 979,18	389 873 775,29

* Partie wchodzące w skład koalicji LiD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Krajowego Biura Wyborczego⁵¹.

Platforma Obywatelska jako partia, która w 2007 r. wygrała wybory do Sejmu, otrzymała największą roczną subwencję. Niewiele mniej uzyskał PiS. Dzięki zasadzie degresji wartości głosów różnica w finansowaniu z budżetu państwa między nimi a PSL-em, czy SLD nie jest aż tak duża, jak mogłaby być w przypadku równej wartości każdego głosu. Subwencja dla Lewicy i Demokratów została podzielona pomiędzy partie wchodzące w jej skład – SLD, SdPi, PD i UP – zgodnie z proporcjami ustalonymi w umowie koalicyjnej. Subwencja została podzielona identycznie jak dotacja – 69% dla SLD, 17% dla SdPi, 11,5% dla PD i 2,5%

⁵¹ Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008–2011 (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38849&layout=1&page=text).

dla UP. Tym samym UP była po wyborach 2007 r. jedyną partią, która nie miała w parlamencie swojego przedstawiciela, ale otrzymywała subwencję. W związku z odrzuceniem sprawozdania finansowego SdPI za rok 2009 partia ta straciła prawo do uzyskiwania subwencji przez kolejne trzy lata (a *de facto* do końca kadencji Sejmu). Sprawozdanie SdPI-u zostało odrzucone ze względu na rozliczenia pomiędzy partią a osobami, które kupowały dla niej rzeczy, np. artykuły biurowe. Partia zwracała im pieniądze, ale dopiero po jakimś czasie, co zostało potraktowane jako udzielenie partii pożyczki – a zgodnie z prawem jest to zabronione. SdPI było wprawdzie częścią koalicji LiD, ale odrzucenie sprawozdania finansowego partii wchodzącej w skład koalicji nie wpływa na subwencje dla pozostałych partii wchodzących w jej skład.

Z tytułu pobierania subwencji z budżetu państwa każdego roku partia musi składać informację o źródłach pozyskanych środków finansowych. Podobnie jak w postępowaniu wyborczym jest ona składana PKW wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta. W ciągu 4 miesięcy od złożenia informacji PKW – podobnie jak w przypadku sprawozdań komitetów wyborczych – może przyjąć informację, przyjąć ze wskazaniem uchybień bądź odrzucić. Od odrzucenia informacji przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. W przypadku niezłożenia przez partię informacji w terminie bądź odrzucenia informacji, partia traci prawo do pobierania subwencji, ale tylko przez najbliższy rok.

Przyjęcie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest więc zwieńczeniem kampanii dla komitetów wyborczych wyborców, natomiast dla komitetów partii politycznych oraz partii tworzących koalicję partii politycznych, które zdobyły mandaty lub choćby prawo do subwencji, jest początkiem zarządzania środkami finansowymi, płynącymi z budżetu państwa, w sposób, który zapewni ich stałe źródło finansowania przynajmniej do czasu kolejnych wyborów parlamentarnych.

Sądowa kontrola nad finansowaniem kampanii wyborczej

Fundamentem kontroli finansowania kampanii wyborczej jest jej przeprowadzanie przez podmiot profesjonalny, jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza, ale zarazem w procedurze gwarantującej odniesienie się do występującym niejasności, jak również chroniącej przed arbitralnością w ocenie działań komitetu wyborczego. W związku z powyższym od decyzji PKW podmiot kontrolowany można się odwołać do organu niezależnego – Sądu Najwyższego. Możliwość odwołania się od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej, samej w sobie złożonej z osób o statusie sędziowskim, do organu sądowego, ma zapewnić najwyższy poziom rzetelnego i obiektywnego ocenienia gospodarki finansowej komitetów wyborczych, wolny od ryzyka popełnienia błędu.

4/2011

Przy okazji wyborów w 2007 r. wystąpiło kilka sytuacji, w których zgodnie z ustawą należało zasądzić przepadek korzyści. Dotyczyły one komitetów, które nie zdobyły mandatów.

Tabela 18. Przepadek korzyści po wyborach parlamentarnych w 2007 r.

Komitet wyborczy	Kwota podlegająca przepadkowi (w zł)	Naruszenie z artykułu	Uwagi
KWW „Autonomia dla Ziemi Górnośląskiej”	250,00	113 ust. 2	Wpłata w formie gotówki, niezwrócona, z kwoty pokryto zobowiązanie
KWW Jacka Bąbki	2 900,00	113 ust. 2	Wpłata własna kandydata, niezwrócona
KW Konfederacji Polski Niepodległej – Obozu Patriotycznego	1 600,00	111 ust. 1	Rewident stwierdził, że w związku z niewystarczającą dokumentacją nie był w stanie wyrazić opinii o sprawozdaniu. Rodzaj naruszenia jest opisany na stronie internetowej PKW
KW Nowej Wizji Polski	22 500,00	111 ust. 1	Wpłaty od osób fizycznych, niezwrócone
KW Obrony Narodu Polskiego	19 000,00	111 ust. 1	Wpłaty od osób fizycznych, niezwrócone
KW Przymierze dla Polski	9 700,00	110 ust. 4 pkt 1	Środki pozyskane z odpowiedniego źródła (Funduszu Wyborczego), ale po dniu wyborów
KWW Rzewuski Zbigniew Jan „Zgoda i Rozwój”	7035,40	110 ust. 4 pkt 1	Środki pozyskane po dniu wyborów
KWW Jarosława Puściana „Dla Rozwoju i Współpracy”	912,50	110 ust. 4 pkt. 1	Środki pozyskane po dniu wyborów

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie pkw.gov.pl

W 2007 r. przepadek środków finansowych dotyczył małych komitetów wyborczych i relatywnie niewielkich kwot.

Odpowiedzialność za sprzeczne z prawem finansowanie kampanii wyborczej komitetu wyborczego

W przepisach Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz ustawy o partiach politycznych przewiduje się sankcje związane z naruszeniem przepisów dotyczących gospodarki finansowej komitetu wyborczego⁵². W większości nie dotyczą one konkretnie pełnomocnika, ale szerszej kategorii osób. Zakres podmiotów, które mogą popełnić zabroniony czyn, nie został w żaden sposób zawężony, jednak w związku ze swoją działalnością to pełnomocnik wyborczy jest najbardziej narażony na złamanie konkretnych przepisów. Ponadto w przepisach ustawy o partiach politycznych wyraźnie zaznacza prawodawca, iż za gospodarkę finansową komitetu wyborczego jest odpowiedzialny jego pełnomocnik finansowy. W związku z tym należy uznać, iż główną osobą odpowiadającą za złamanie regulacji finansowych jest właśnie pełnomocnik finansowy.

Znakomita większość sankcji związanych z niewłaściwym finansowaniem kampanii wyborczej to kary grzywny w wysokości od 1 tysiąca do 100 tysięcy zł, jedynie wyjątkowo przewiduje ustawodawca ograniczenie albo pozbawienie wolności do lat 2.

Zakończenie

Reasumując, kluczowym kryterium różnicowania partii politycznych, zastępującym podział na partie parlamentarne i pozaparlamentarne czy na rodziny partii politycznych, stało się kryterium finansowania partii politycznych z budżetu państwa bądź czerpania środków finansowych bezpośrednio od obywateli. W połączeniu z relatywnie wysokimi klauzulami zaporowymi mającymi zastosowanie w wyborach do Sejmu wyznacza przy tym ramy systemu partyjnego w tym zakresie, że inicjatywy polityczne wywodzące się spoza partii otrzymujących subwencje budżetowe nie mają potencjału relewantności. Wydatnie sprzyja sytuacji, w której partiami parlamentarnymi pozostają partie parlamentarne bądź partie na ich bazie powstałe, zaś reszta partii (czy też nawiązując do podziału historycznego – stronnictwa) pozostaje na marginesie stosunków politycznych.

⁵² Na temat odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia przepisów dotyczących gospodarki finansowej komitetu wyborczego w kampanii prezydenckiej zob. J. Zalesny, *Wybory prezydenckie 2005 roku...*, s. 174–175.

STRESZCZENIE

Przedmiotem pracy uczyniono analizę finansowania kampanii wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP na tle praktyki prawnoustrojowej.

Znaczenie wpływu środków finansowych na kształtowanie zachowań wyborców sprawia, że prawodawca polski szczegółowo reguluje problematykę finansowania kampanii parlamentarnej. Precyzyjnie ustala, kiedy wolno środki gromadzić, kto może być darczyńcą i ile jest władny na rzecz jednego podmiotu przekazać. Normuje pułap zebranych środków, zobowiązuje komitety wyborcze do prowadzenia pełnej dokumentacji finansowej. Całość dokumentacji poddaje kontroli Państwowej Komisji Wyborczej. Aby ustrzec partie polityczne przed nielegalnym finansowaniem polityki, ustawodawca wprowadza finansowanie partii politycznych z budżetu państwa.

Analiza zagadnienia skłania ku refleksji, że formuła finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej – mimo że od lat udoskonalana – nie uzyskała jeszcze ostatecznego kształtu. Choć pryncypia (jawność, kontrola, finansowanie z budżetu państwa) są okrzepłe, to modyfikacji wymagają niektóre szczegółowe regulacje. Dodatkowo, zamiysł prawodawcy wymaga empirycznego ugruntowania. Kolejne kampanie wyborcze pozwalają uczestnikom procesów politycznych lepiej zrozumieć charakter nałożonych powinności i tym samym dostosować do nich swe zachowania. Rzeczywistość III RP uwidacznia, że w wielu wypadkach zawilość stosowanych regulacji uniemożliwia prawidłowe wypełnienie obowiązków. Od ich adresatów wymaga prawodawca umiejętności, które daje się osiągnąć dopiero wraz ze stosowaniem norm prawnych w kolejnych kampaniach wyborczych.

SUMMARY

The work's aim is an analysis of funding electoral campaigns to Sejm (lower chamber) and Senate of the Republic of Poland from the perspective of political and constitutional practice.

The importance of the financial resources impact on the electorate's behavior creation makes the Polish legislative regulate the funding of electoral campaigns in detail. The legislative precisely states when resources can be raised, who can donate and how much they can contribute for one beneficiary. It limits the amount of collected funds and obliges the electoral committees to keep full financial records. The whole documentation is subject to the National Elections Commission's supervision. In order to protect political parties from illegal funding, the legislative introduces the system of financing political parties from the state budget.

The analysis of the issue provokes a reflection that the parliamentary electoral campaign funding formula, although it has been improved for years, has not reached the ultimate shape. Although the principles (openness, supervision, funding from the budget) are established, some detailed regulations require further modification.

Furthermore, the legislative's idea requires empiric reinforcement. Successive electoral campaigns let the participants of the political processes better understand the character of the imposed obligations and in this way adjust their behavior to them. The reality of the 3rd Polish Republic displays that in many cases the complexity of the applied regulations disables appropriate completion of obligations. The legislative demands that the subjects to the law possess skills that can be acquired only after the use of legal norms in several successive electoral campaigns.