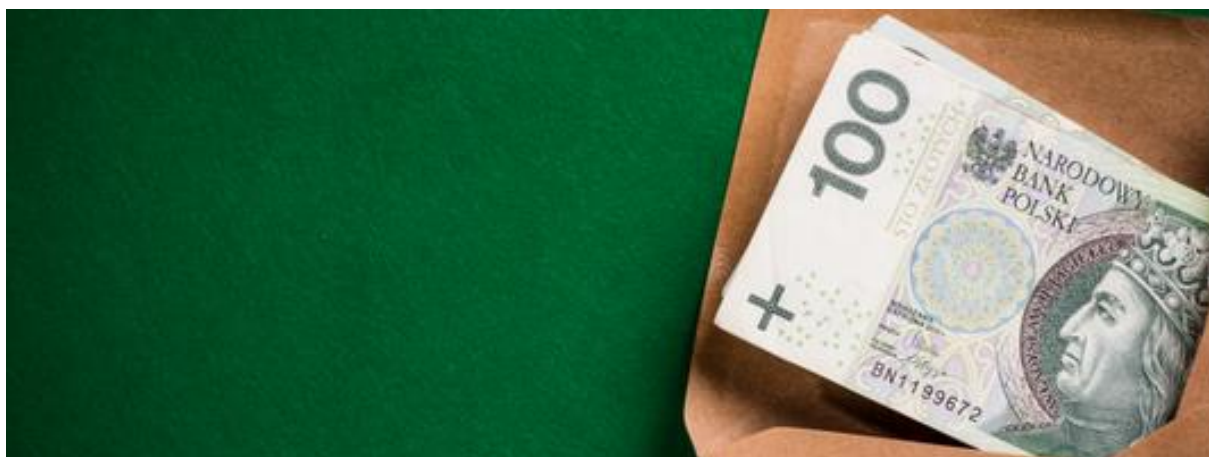




13 września 2022

## Finansowanie polityki poza kontrolą

Reguły finansowania kampanii wyborczych oraz partii politycznych w ogóle powinny zostać zmienione, a ich egzekwowanie poprawione. Obecne przepisy nie tylko dają niektórym ugrupowaniom nieuczciwą przewagę. Istniejące w nich luki stwarzają podmiotom zewnętrznym, w tym reżimom autorytarnym, możliwość ingerowania w proces polityczny, co stanowi potencjalnie zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, ostrzega dr Marcin Walecki w opracowaniu przygotowanym dla Fundacji im. Stefana Batorego.



Uczciwości wyborów nie można oceniać wyłącznie w dniu głosowania. Nie decydują o niej jedynie formalne aspekty organizacji aktu wyborczego i podliczania wyników. Równie ważne jest to, co dzieje się w czasie kampanii wyborczych oraz pomiędzy nimi. Jeśli przepisy regulujące finansowanie działalności politycznej są nieprzestrzegane, źle skonstruowane lub egzekwowane tendencyjnie, jeśli pozwalają na przykład na niekontrolowane wspieranie kampanii przez podmioty trzecie, jeśli poszczególne partie mają nierówny dostęp do mediów publicznych, a instytucje państwa wykorzystywane są do wspierania ekipy rządzącej, wybory nie są uczciwe. Z takimi zjawiskami mamy do czynienia w Polsce w dawna. Niestety, w ostatnich latach ten proces szybko postępuje.

Kwestie opisane w tekście [„Finansowanie kampanii wyborczych. Wybrane problemy”](#) dotyczą, wbrew tytułowi, finansowania nie tylko kampanii, ale i działalności politycznej w ogóle. Można je z grubsza podzielić na dwie

grupy: politycznej niezależności instytucji kontrolnych oraz nieprawidłowego przepływu pieniędzy i innych usług na rzecz podmiotów politycznych.

Jedno z najpoważniejszych zagrożeń wymienionych przez Waleckiego wynika z upolitycznienia funkcji Prokuratora Generalnego. Przepisy dają takiej osobie prawo wydawania poleceń każdej sprawie prokuratorskiej i dostęp do materiałów wszystkich akt prokuratorskich w kraju. W sytuacji gdy Prokurator Generalny jest jednocześnie politykiem biorącym udział w wyborach powstaje szerokie pole do nadużyć, polegających chociażby na bezwzględnym ściganiu wszelkich wykroczeń przeciwników politycznych i jednoczesnym ignorowaniu naruszeń prawa we własnym obozie. Chociaż Walecki o tym nie pisze, warto zwrócić uwagę, że dostęp do materiałów śledczych stwarza także możliwość przekazywania informacji w nich zawartych podległym władzy mediom, a tym samym wpływania na debatę publiczną.

Rola prokuratury w procesie nadzoru jest tym bardziej istotna, że Państwowa Komisja Wyborcza „nie ma uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń w odniesieniu do potencjalnych naruszeń prawa”. Co gorsza, niezależność członków PKW także została ograniczona na skutek zmiany przepisów w roku 2018. A to między innymi poprzez wprowadzenie możliwości odwołania członka Komisji przez Prezydenta RP na wniosek organu powołującego, to znaczy m.in. Sejmu, który powołuje 7 na 9 członków PKW. Jak pisze Walecki „ustawa nie precyzuje żadnych okoliczności uzasadniających odwołanie” i nie przewiduje żadnej procedury odwoławczej. Równie istotnym problemem jest odpowiednie finansowanie Krajowego Biura Wyborczego, czyli urzędu – jak zapisano w jego statucie – „zapewniającego obsługę organów wyborczych oraz wykonującym zadania związane z organizacją wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach”.

Kolejne zagrożenie dla uczciwości rywalizacji wyborczej wynika z procesu upolitycznienia sądownictwa postępującego systematycznie od czasu wyborów parlamentarnych w 2015 roku. Walecki zwraca uwagę, że kierowany przez Julię Przyłębską Trybunał Konstytucyjny ma do rozstrzygnięcia sprawy, w których wyroki mogą zmusić trzy partie zasiadające w Sejmie – SLD, Razem oraz Konfederację – do oddania łącznie ponad 40 mln złotych dotacji budżetowych wraz z odsetkami z tytułu ich nieprawidłowego rozliczenia. „Żądanie zwrotu środków budżetowych za poprzednie lata byłoby największym trzęsieniem ziemi w finansach politycznych i mogłoby doprowadzić do wyeliminowania części opozycji”, ostrzega Walecki.

Ale bodaj najbardziej niepokojący jest fragment analizy dotyczący finansowania kampanii wyborczej przez podmioty trzecie. Okazuje się, że poważna luka w przepisach umożliwia de facto dowolnemu podmiotowi wspieranie aktywności wybranej partii, np. poprzez wydatki na reklamę, organizację wydarzeń, itd. Tego rodzaju działania nie tylko pozwalają obejść przepisy regulujące źródła finansowania działalności politycznej w ogóle oraz kampanii wyborczych w szczególności, ale pozostają „poza jakąkolwiek kontrolą publiczną”. W rezultacie cały system kontroli zostaje poważnie osłabiony.

A przecież, zwraca uwagę autor, mowa nie tylko o krajowych podmiotach trzecich, lecz także finansowaniu za pośrednictwem organizacji kontrolowanych przez obce rządy, w tym reżimy autorytarne. W czasie, gdy za naszą wschodnią granicą toczy się wojna, a Federacja Rosyjska od dawna próbuje wpływać na wyniki wyborów w krajach zachodnich, staje się to kwestią bezpieczeństwa państwa.

Jeszcze inne sposoby omijania ograniczeń finansowania partii politycznych wykorzystują spółki Skarbu Państwa (SSP). Jednym z nich jest stosowanie tzw. „podatków partyjnych”. Proceder polega na nominowaniu na wysokie, dobrze płatne stanowiska w tych przedsiębiorstwach osób blisko związanych z partią rządzącą, które następnie przekazują hojne darowizny na kampanie wyborcze swoich politycznych mocodawców. Inną formą tego układu jest sytuacja, w której osoba formalnie zatrudniona w jakiejś spółce w praktyce wykonuje pracę na rzecz partii lub konkretnego polityka.

Potężne zasoby największych SSP pozwalają im także wywierać wpływ na rynek medialny. Opracowania medioznawcy prof. Tadeusza Kowalskiego pokazują, że reklamy SSP stanowią istotną pozycję w budżetach prorządowych gazet, sięgając niekiedy 30-40 proc. ich całkowitego przychodu. Co więcej, wydatki reklamowe rosną mimo spadającego czytelnictwa tych pism. Jak pisze Walecki „znaczna część wydatków reklamowych

spółek Skarbu Państwa, ministerstw i urzędów centralnych stanowi finansowe wsparcie dla partyjno-rządowej propagandy”.

Co więcej, największa z tych spółek – PKN Orlen – w ostatnim czasie dokonała przejęcia grupy medialnej posiadającej m.in. 20 dzienników regionalnych i 500 witryn internetowych. Ponadto, media publiczne finansowane ze środków budżetowych również zostały przekształcone w narzędzie wspierania władzy. Wszystkie te zjawiska nie tylko dają rządzącym duży wpływ na kształtowanie debaty publicznej, ale pozwalają finansować aktywność polityczną, w tym kampanię wyborczą, w sposób niekontrolowany.

Na koniec należy jeszcze wspomnieć o nieprawidłowym wykorzystywaniu środków stricte publicznych. Dobrym tego przykładem była walka o urząd prezydenta Rzeszowa w roku 2021. Marcin Warchoł – jeden z kandydatów, pełniący jednocześnie urząd wiceministra sprawiedliwości – w czasie trwania kampanii posługiwał się środkami z obsługiwanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Funduszu Sprawiedliwości do wsparcia m.in. lokalnego szpitala oraz kilkunastu jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. Warchoł przekonywał, że pieniądze z Funduszu przekazywał nie jako kandydat, lecz wiceminister sprawiedliwości, co dobrze obrazuje stosunek polityków do obowiązujących regulacji.

[Cały tekst dr. Marcina Waleckiego](#) dowodzi, że w obecnych warunkach kolejne wybory w Polsce nie będą w pełni uczciwe – i to nawet jeśli oddane głosy zostaną policzone prawidłowo. Jakie remedium proponuje autor?

Zmiana przepisów jest w obecnym układzie politycznym mało prawdopodobna. Nawet po kolejnych wyborach istnieje obawa, że obóz rządzący nie będzie zainteresowany eliminacją opisanej wyżej „szarej strefy”. Konieczne jest więc zwiększenie budżetu Krajowego Biura Wyborczego tak, aby było w stanie jak najlepiej wykonywać powierzone mu zadania. Walecki zwraca również uwagę na konieczność wspierania działań monitorujących i w ten sposób tworzenia bazy danych zawierającej przykłady konkretnych nadużyć. Rozbudowa zaplecza eksperckiego, wsparcie dla niezależnych dziennikarzy i organizacji pozarządowych podejmujących problematykę korupcji politycznej oraz korzystanie z pomocy instytucji międzynarodowych, takich jak OBWE powinna pomóc w budowaniu zrozumienia problemu wśród obywateli. Bo ostatecznie nawet poprawione regulacje nie przyniosą skutku, jeśli nie będą szanowane. Skuteczną presję na klasę polityczną może wywrzeć w tej kwestii społeczeństwo obywatelskie – o ile będzie świadome skali i wagi problemu.

## NA RADARZE

---

### Czy można przełożyć wybory?



Z powodu nakładania się terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych prezes PiS zapowiada ustawowe przełożenie terminu wyborów samorządowych o pół roku – z jesieni roku 2013 na bliżej niesprecyzowany termin wiosną 2014 roku. Czy taka zmiana zastosowana wobec organów w czasie trwania ich kadencji jest dopuszczalna?

Profesor Uniwersytetu Adama Mickiewicza, [Krzysztof Urbaniak, w analizie dla Fundacji Batorego](#) twierdzi, że najlepszym wyjściem z tej sytuacji było skrócenie kadencji Sejmu i Senatu, ponieważ to „rozwiązanie najprostsze

i zamykające wszelkie wątpliwości konstytucyjne”. Ze względów politycznych uznaje jednak wszelkie sposoby skrócenia kadencji parlamentu za mało prawdopodobne.

W przypadku organów samorządu terytorialnego Urbaniak – w oparciu o stanowisko Trybunału Konstytucyjnego – uznaje przedłużenie daty wyborów za dopuszczalne „wyłącznie jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje, a przemawiają za tym szczególne, obiektywne okoliczności”. W tym konkretnym przypadku zmiana jest zdaniem Urbaniaka możliwa, ale pod pewnymi warunkami – m.in. jeśli podparta jest jasnym stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, określającym czy mamy do czynienia z wyjątkowymi okolicznościami, oraz zaangażowaniem Prezydenta RP, który jako „strażnik Konstytucji” powinien patronować wspólnym ustaleniom wszystkich sił politycznych. Urbaniak zaznacza jednak, że wybory – jeśli zostałyby przełożone – powinny się odbyć w pierwszym bezkolizyjnym terminie, tj. zimą roku 2023. Propozycje przełożenia terminu o pół roku są bowiem wątpliwe „w świetle zasady proporcjonalności”.

Okoliczności polityczne, m.in. poziom nieufności między siłami politycznymi, sprawiają jednak, że spełnienie tych i kilku innych warunków wymienionych przez Autora wydaje się mało prawdopodobne.

---

### Nowa ordynacja wyborcza?



Jedną z owych okoliczności politycznych jest propozycja zmiany ordynacji wyborczej polegającej na zwiększeniu liczby okręgów w wyborach do Sejmu z obecnych 41 do 100. Jak informują media, taką propozycję poważnie rozważa kierownictwo partii rządzącej. Nie ma jednoznacznych informacji na temat stanowiska prezydenta, choć pojawiają się doniesienia o wstępnej akceptacji dla tego pomysłu. Wydaje się pewne, że współpraca prezydenta z partią rządzącą w tym zakresie podważyłaby zaufanie opozycji do głowy państwa jako bezstronnego arbitra w kwestii przełożenia terminu wyborów samorządowych.

A jakie byłyby konsekwencje zmiany ordynacji wyborczej? O tym pisaliśmy w szóstym wydaniu Argumentów w oparciu o opracowanie Fundacji im. Stefana Batorego pt. [„Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017-2020”](#).

Zwiększenie liczby okręgów wyborczych doprowadzi do zmniejszenia liczby posłów wybieranych w każdym okręgu. W rezultacie kandydaci zajmujący dziś dalsze miejsca w danym okręgu, ale zdobywający mandat, w nowych okolicznościach znajdą się poza Sejmem. Takie rozwiązanie będzie prawdopodobnie korzystne dla największych partii, ponieważ w praktyce doprowadzi do podniesienia progu wyborczego – formalnie wyznaczonego na poziomie 5 procent poparcia – do nawet kilkunastu procent. Oznaczałoby to jeszcze bardziej zdecydowaną dominację dwóch największych partii politycznych. Jak jednak zwracają uwagę eksperci Fundacji Batorego, zmiany reguł wyborczych zwykle prowadzą także do zmiany strategii działania głównych aktorów politycznych – w tym wypadku np. do zjednoczenia opozycji – oraz samych wyborców. Ostateczne konsekwencje zmian są więc trudne do przewidzenia i mogą przynieść skutki całkiem odmienne od zamierzonych przez inicjatora reformy.