



Finansowanie kampanii wyborczych. Wybrane problemy

Marcin Walecki

Wstęp

Dotychczasowe publikacje i analizy dotyczące finansowania polityki, a w szczególności wyborów, w Polsce koncentrowały się na kwestiach prawnych i technicznych, analizując m.in. jawność finansowania, subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa, wydatki wyborcze, zagrożenia korupcyjne, sprawozdawczość finansową, efektywność i proporcjonalność sankcji¹. Te opracowania są bardzo ważnym głosem w dyskusji, jak powinno wyglądać finansowanie polityki w demokracji liberalnej, gdzie demokratyczne wybory, neutralność państwa, pluralizm polityczny i równość szans powinny być odpowiednio chronione. Cały okres transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 roku cechował się umiarkowanym uprzywilejowaniem partii rządzących w kwestii finansowania i dostępu do środków publicznych. Wydarzenia ostatnich kilku lat pokazały jednak, iż pluralizm polityczny, jawność, uczciwość oraz równość szans wyborczych, będące podstawowymi miernikami jakości demokracji, nie są dane raz na zawsze i mogą być zagrożone.

¹ Zob. A. Gendźwił, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf [dostęp: 18.08.2022]; K.W. Czaplicki, *Finansowanie kampanii wyborczej* [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014; F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3; M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki* [w:] L. Konarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007; T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.

Nastąpiła stopniowa zmiana trendu w polityce kraju – z demokratyzacji na autokratyzację. Ta nowa rzeczywistość wymusza też nowe podejście w dyskusji o finansowaniu polityki. Analizy autorstwa International IDEA, V-DEM, Freedom House, Komisji Europejskiej, Indeksu Transformacji Bertelsmanna (BTI), jak i raporty OBWE/ODIHR z przeprowadzonych monitoringów wyborów pokazują, że w Polsce, a w jeszcze większym stopniu na Węgrzech nasilają się zagrożenia systemowe dla pluralizmu politycznego i wyborów, wynikające z odchodzenia od demokracji w stronę autokratycznego legalizmu². Pogarszanie się jakości demokracji jest także rezultatem m.in. toksycznej polaryzacji³ i zawłaszczania państwa przez partie rządzące w obu tych krajach. Zaciera się wtedy linia podziału między z założenia neutralnym państwem a partią rządzącą. W momencie kiedy następuje ograniczanie pluralizmu politycznego i praworządności, systemowe nadużywanie mediów i środków publicznych, a także dochodzi do włączenia się państwa w wyścig wyborczy, co powoduje nierówność szans jego uczestników, „wówczas wybory nie mogą być uznane za rzetelne, a więc za rzeczywiście demokratyczne”⁴.

Pojawia się potrzeba spojrzenia na standard demokratycznych wyborów nie tylko przez pryzmat respektowania ich formalnych wymogów, ale także konkurencji wyborczej odbywającej się na równych prawach, współcześnie rozumianej jako zasada równoprawnej rywalizacji podmiotów w wyborach⁵. Równe warunki dla rywalizujących ze sobą podmiotów dotyczą równych praw i szans w finansowaniu kampanii wyborczej, dostępu do mediów i równego traktowania przez państwo.

Celem niniejszej analizy jest wskazanie konkretnych problemów systemowych oraz kluczowych zagadnień, które należałoby monitorować, analizować i sygnalizować publicznie jako potencjalne zagrożenia dla rzetelnych wyborów. Lista tych zagadnień nie jest wyczerpująca, a zdaniem autora do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- działalność Państwowej Komisji Wyborczej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratury oraz kontrolę sądową;
- finansowanie wyborów przez podmioty trzecie;
- nadużywanie środków publicznych;
- prekampanię wyborczą;
- wydatki reklamowe spółek Skarbu Państwa i wykorzystywanie mediów publicznych;
- finansowanie agitacji w Internecie.

Jak zauważył Komitet Ministrów Rady Europy: „finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych we wszystkich państwach powinno podlegać standardom w celu zapobiegania zjawisku korupcji i walki z nim; (...) korupcja stanowi poważne zagrożenie dla praworządności, demokracji, praw człowieka, sprawiedliwości i sprawiedliwości społecznej, utrudnia rozwój gospodarczy, zagraża stabilności instytucji demokratycznych i podważa moralne podstawy społeczeństwa”⁶.

2 Zgodnie z V-DEM Democracy Report 2021 „Polska zajęła pierwsze miejsce w zestawieniu państw autokratyzujących się, z dramatycznym spadkiem wskaźnika liberalnej demokracji o 34 punkty procentowe, a spadek ten jest widoczny od 2015 roku”. Zob. także: S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press 2010 oraz K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, „The University of Chicago Law Review” 2018, nr (85) 2, s. 545–584.

3 Zob. L. Bernhard, *Polarization – A Global Threat to Democracy?*, V-Dem, 2 marca 2020, https://v-dem.net/weekly_graph/polarization-a-global-threat-to-democracy [dostęp: 18.08.2022].

4 [Raport Komisji Weneckiej], *Report on the Timeline and Inventory of Political Criteria for Assessing an Election*, CDL-AD (2010) 037 (Study no. 558/2009), par. 31, Strasburg, 21 października 2010.

5 Zob. także Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06, s. 17, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20062021493/T/D20061493L.pdf> [dostęp: 18.08.2022].

6 Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2003)4 w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych.

Wprowadzenie *Ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*⁷ nowych mechanizmów rejestru wpłat i umów jest dobrym rozwiązaniem idącym w kierunku zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych⁸. Szczególnie utworzenie elektronicznego rejestru wpłat prowadzonego i aktualizowanego przez partie może zwiększyć jawność finansowania polityki⁹. Regulacje te są krokiem w dobrą stronę, gdyż dostarczają informacji istotnych z punktu widzenia transparentności finansowania polityki i wzmacniają zaangażowanie ze strony Państwowej Komisji Wyborczej. Dzięki rejestrom umów i wpłat prowadzonym w formie elektronicznej i udostępnianym na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej pojawia się możliwość realnej kontroli społecznej nad bieżącym finansowaniem partii politycznych.

Działalność Państwowej Komisji Wyborczej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratury i kontrola sądowa

Niezależność Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych¹⁰, Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹¹, Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratora Generalnego, Sądu Najwyższego¹², jak i Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności zakres, w jakim te organy mogą działać bez nacisków politycznych i zewnętrznej ingerencji – to wszystko stanowi zespół czynników wpływających na efektywność kontroli publicznej nad finansowaniem polityki w Polsce. Istotną rolę odgrywa tu PKW, ponieważ CBA i NIK mają ograniczone uprawnienia w zakresie kontroli finansowania partii politycznych.

Poważnym zagrożeniem jest upolitycznienie systemu prokuratorskiego. Wszelkie czynności wykonywane przez polityka, w tym wypadku Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, powinny

7 Dz.U. 2021 poz. 2054, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002054/U/D20212054Lj.pdf> [dostęp: 18.08.2022].

8 Zob. M. Walecki, *Opinia dotycząca realizacji zaleceń i rekomendacji Grupy Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w uchwalonej przez Sejm w dniu 17 września 2021 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 495), <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6037/plik/oe-367.pdf> [dostęp: 18.08.2022].

9 W ustawie o partiach politycznych dodano ust. 6–13 w brzmieniu:

„6. Partia polityczna jest obowiązana do prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru wpłat. (...)

7. Rejestr wpłat prowadzi się w formie elektronicznej.

8. Partia polityczna udostępnia rejestr wpłat na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

9. W rejestrze wpłat zamieszcza się: 1) 2) 3) imię, nazwisko, imię ojca oraz miejsce zamieszkania osoby dokonującej wpłaty; datę wpłaty; wysokość wpłaty.

10. W rejestrze wpłat zamieszcza się informacje o wpłatach od osoby dokonującej wpłaty na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich, w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł.

11. Informacje w rejestrze wpłat zamieszcza się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wpłaty.

12. Rejestr wpłat umożliwia wyszukiwanie wpłat według informacji, o których mowa w ust. 9.

13. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, wzór rejestru wpłat, mając na uwadze konieczność zapewnienia kompletności, jednolitości i przejrzystości informacji zamieszczanych w tym rejestrze oraz łatwości wyszukiwania tych informacji”.

10 W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 roku nastąpiło ograniczenie niezależności komisarzy wyborczych, co do których wymaganie kompetencji sędziowskiej zostało zaniechane, przy jednoczesnym poszerzeniu ich obowiązków (art. 166 § 3 oraz art. 167 § 1 pkt 3 i n. k. wyb.).

11 Szefa CBA powołuje Prezes Rady Ministrów na czteroletnią kadencję. CBA działa pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego ministra koordynatora służb specjalnych. Procedura powołania szefa oraz podporządkowanie CBA rządowi wzbudziły zastrzeżenia GRECO i Komisji Europejskiej. Zob. GRECO, *Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny*, pkt 78, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168092005c> i Sprawozdanie KE na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN> [dostęp: 18.08.2022].

12 Partia polityczna ma możliwość złożenia do Sądu Najwyższego skargi na niekorzystne rozstrzygnięcie Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie sprawozdania finansowego. Konsekwencją odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 38d ustawy o partiach politycznych i oddalenia przez SN skargi jest utrata przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w następnych trzech latach.

być jasno oddzielone od śledztw prowadzonych w sprawach dotyczących finansowania partii politycznych¹³. Prokurator Generalny może zwrócić się o przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, może wydawać polecenia w każdej sprawie prokuratorskiej w Polsce i ma pełen dostęp do materiałów wszystkich akt prokuratorskich w kraju¹⁴. Prokuratura może się przyłączać praktycznie do każdego postępowania sądowego, a tym samym pośrednio wpływać na jego wynik. Jak słusznie zauważyła Komisja Wenecka, system o tak szerokich i niekontrolowanych uprawnieniach Prokuratora Generalnego jest nie do przyjęcia w praworządym państwie, ponieważ stwarza pole do arbitralności¹⁵. Także Grupa Państw Przeciwko Korupcji (Group of States against Corruption, GRECO) w ramach Piątej Rundy Ewaluacyjnej wyraziła zaniepokojenie zwiększonym wpływem władzy wykonawczej na sądownictwo, prokuraturę i policję, co naraża cały łańcuch postępowań karnych na ryzyko ingerencji politycznej, osłabiając skuteczność działań antykorupcyjnych¹⁶.

Niezależność i neutralność organów kontrolnych jest niezmiernie istotna dla wiarygodności całego systemu kontroli finansowania polityki. Podejmowanie przez nie działań, które prowadzą do merytorycznie niesprawiedliwych, nierozsądnych, irracjonalnych lub opresyjnych decyzji, jest naruszeniem zasady praworządności¹⁷.

Znaczenie niezależności organów kontrolujących finansowanie polityki jest podkreślane w wielu dokumentach międzynarodowych, w tym w Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy Rec4 z 2003 roku w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych¹⁸, jak i w przyjętym na 40. Zebraniu Plenarnym GRECO (1–5 grudnia 2008) Raporcie Oceny Trzeciej Rundy dla Polski, w którym zawarto osiem zaleceń odnośnie do finansowania partii politycznych i funkcjonowania PKW¹⁹.

Wprawdzie dotyczyły one stanu prawnego w momencie dokonywanej oceny, to większość z tych zaleceń jest nadal aktualna. Na przykład GRECO zaleciło zwiększenie zasobów finansowych i osobowych w Krajowym Biurze Wyborczym, czyli jednostce Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzialnej za kontrolę finansowania polityki. Zdaniem GRECO dotychczasowy wzrost liczby osób zajmujących się tym był marginalny jak na kraj wielkości Polski. GRECO podkreśliło, że aby prowadzić proaktywny i wnikliwy monitoring, należy zaangażować w ten proces więcej wykwalifikowanego personelu²⁰. GRECO parokrotnie zwracało uwagę na wątpliwości dotyczące skuteczności wybranego przez Polskę modelu

13 Upolitycznienie prokuratury może powodować dyskryminacyjny legalizm – cytując byłego prezydenta Peru generała Óscara Benavidesa: „Dla moich przyjaciół wszystko, dla moich wrogów prawo”. Prowadzi to do sytuacji, kiedy bez skrupułów ściga się tych, którzy są przeciwnikami politycznymi, a lekceważy naruszenia prawa dokonane przez sojuszników.

14 Dział IX Kodeksu wyborczego wprowadza szereg sankcji za naruszenie zasad dotyczących agitacji wyborczej i finansowania wyborów, dając prokuraturze pole do działania.

15 Zob. punkty 96–97 Opinii Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze ze zmianami, 2017, <https://lexso.org.pl/2017/12/18/opinia-komisji-weneckiej-w-sprawie-ustawy-prawo-o-prokuraturze-ze-zmianami/> [dostęp: 18.08.2022].

16 Zob. GRECO, *Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny*, pkt 91, *op. cit.*

17 Zob. Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, 2018, pkt. 64, https://venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf [dostęp: 18.08.2022].

18 Artykuł 14b stanowi, iż „niezależna kontrola powinna obejmować nadzór nad rachunkowością partii politycznych i wydatkami związanymi z kampaniami wyborczymi, jak również ich prezentacją i publikacją”.

19 Zob. GRECO, *Trzecia Runda Oceny Raport Zgodności w sprawie Polski przyjęty przez GRECO na 49 Zebraniu Plenarnym* (Strasburg, 29 listopada – 3 grudnia 2010), <https://docplayer.pl/151854722-Trzecia-runda-oceny-raport-zgodnosci-w-sprawie-polski.html>, a także *Trzecia Runda Oceny – Drugi Raport Zgodności Adendum do Drugiego Raportu Zgodności w odniesieniu do Polski – „Przejrzystość finansowania partii politycznych”*, przyjęte przez GRECO podczas 65 posiedzenia plenarnego Strasburg 6–10 października 2014 r., <https://rm.coe.int/16806c7b1b> [dostęp: 18.08.2022].

20 Zob. M. Walecki, *Opinia dotycząca realizacji zaleceń i rekomendacji Grupy Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w uchwalonej przez Sejm w dniu 17 września 2021 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 495), <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6037/plik/oe-367.pdf> [dostęp: 18.08.2022].

nadzoru, a zwłaszcza faktu, że Państwowa Komisja Wyborcza nie ma uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń w odniesieniu do potencjalnych naruszeń prawa²¹.

Rekomendacje GRECO nie tylko zostały w dużym stopniu zignorowane, ale „reformy” poszły w przeciwnym i niepokojącym kierunku. Zmiany wprowadzone ustawą z 11 stycznia 2018 roku (Dz.U. poz. 130) trzeba uznać za kontrowersyjne. W szczególności jako wątpliwe należy ocenić zmiany dotyczące rozszerzenia katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które mogą przyjmować komitety wyborcze, poprzez zaliczenie do niego korzystania z przedmiotów i urządzeń, w tym z pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, oraz korzystania z nieodpłatnie udostępnianych miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych²².

Obowiązujące poprzednio rozwiązania, polegające na wprowadzeniu do składu PKW wyłącznie sędziów najwyższych organów władzy sądowniczej, zapewniały apolityczność, fachowość prawniczą, bezstronność, niezależność od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii, członków PKW. Usunięcie sędziów ze struktury organów wyborczych oraz upolitycznienie wyboru nowych członków PKW, komisarzy wyborczych oraz szefa Krajowego Biura Wyborczego spowodowało pojawienie się wielu przesłanek ograniczających niezależność PKW i KBW. Po pierwsze, jesteśmy świadkami upolitycznienia organu²³, którego decyzje mogą przesądzać w sprawach zasadniczych dla finansowania partii politycznych. Państwowa Komisja Wyborcza może, choć nie musi, stać się przestrzenią do prowadzenia walki politycznej, ale też bronią wykorzystywaną przez rządzących. Upolitycznienie i polaryzacja wewnątrz PKW mogą także doprowadzić do podobnych problemów, jakie dotyczą Federalną Komisję Wyborczą (Federal Election Commission, FEC) w USA, gdzie konflikty partyjne determinują głosowanie i często doprowadzają do impasu w działaniach Komisji.

Niezależność PKW została dodatkowo ograniczona poprzez pozbawienie członków PKW ochrony kadencji. Nowe brzmienie art. 158 § 1 pkt 5 k. wyb. stanowi, iż wygaśnięcie członkostwa w PKW następuje w przypadku odwołania członka Komisji przez Prezydenta Rzeczypospolitej na uzasadniony wniosek podmiotu wskazującego. Ustawa nie precyzuje żadnych okoliczności uzasadniających odwołanie i nie przewiduje procedury odwoławczej²⁴. W związku ze wskazaniem większości składu PKW przez partie polityczne oraz swobodą w odwoływaniu członków pojawia się zagrożenie, iż decyzje tego organu wyborczego mogą być upolitycznione, a przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w PKW będą sędziami we własnej sprawie.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) i Komisja Wenecka zalecają, aby wszystkie organy państwowe działały „bezstronnie, bez dyskryminacji i obiektywnie w zakresie (...) finansowania partii politycznych oraz regulowania działalności partii. Co do zasady wszystkie strony powinny podlegać tym samym przepisom regulacyjnym i mieć zapewnione równe traktowanie przy wdrażaniu przepisów, chociaż zarówno wymogi,

21 Trzecia Runda Oceny Adendum do Drugiego Raportu Zgodności w odniesieniu do Polski. „Przejrzystość finansowania partii politycznych”, *op. cit.*, pkt 37.

22 Zob. Art. 132 § 5.

23 Skład PKW uległ zmianie po wyborach parlamentarnych w 2019 roku. Organ ten składa się obecnie z dwóch sędziów (po jednym z Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz siedmiu członków mianowanych przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. W przeszłości skład PKW obejmował dziewięciu sędziów (czynnych lub w stanie spoczynku) powołanych przez Prezydenta RP. Po trzech sędziów wskazywał Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny.

24 Zob. K. Rydel, *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 roku* [w:] M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021.

jak i egzekwowanie mogą być mniej rygorystyczne w przypadku mniejszych partii²⁵. W literaturze rozróżnia się **niezależność formalną** lub *de iure* oraz **niezależność nieformalną** lub **faktyczną**²⁶. Formalna niezależność odnosi się do oficjalnych zasad, jakie są opisane w instrumentach konstytucyjnych, prawnych i innych. Nieformalna niezależność odnosi się do stopnia, w jakim zasady te są przestrzegane w praktyce. Innymi słowy, uwzględnia stopień, w jakim na co dzień organy mogą swobodnie podejmować decyzje i działać tak, jak uznają to za najlepsze lub konieczne, aby móc przeprowadzić niezależną kontrolę nad finansowaniem wyborów i partii politycznych bez zbędnej ingerencji politycznej lub zewnętrznej.

Biorąc pod uwagę uzależnienie polskich partii politycznych od pieniędzy budżetowych, zablokowanie tych środków będzie miało bardzo negatywny wpływ na pluralizm polityczny, gdyż decyzje o odrzuceniu sprawozdań będą dotyczyły przede wszystkim partii opozycyjnych.

Warto przypomnieć, iż po wyborach w 2015 roku Partia Razem uniknęła odebrania 9,4 mln zł, a SLD 8,8 mln zł dzięki temu, że zaskarżyły one decyzje PKW do Sądu Najwyższego, a ten skierował sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. W roku 2020 Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii Konfederacja Wolność i Niepodległość za 2019 rok, w wyniku czego w ciągu trzech lat partia mogła stracić łącznie 20,67 mln zł²⁷. W listopadzie 2020 roku Sąd Najwyższy także zawiesił w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych postępowanie w sprawie ze skargi Partii Zieloni na uchwałę PKW o odrzuceniu sprawozdania partii o źródłach pozyskiwania środków finansowych. Podobnie jak w wypadku poprzednich partii SN postanowił zawiesić postępowanie w sprawie do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy P 2/19, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu z 2018 roku. W efekcie tego postanowienia SN Partia Zieloni nie utraciła prawa do ok. 900 tysięcy złotych subwencji budżetowej²⁸.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna obowiązujące przepisy za zgodne z Konstytucją, a Sąd Najwyższy podtrzyma poprzednie decyzje PKW – partie opozycyjne mogą być zmuszone do oddania ponad 40 mln zł z odsetkami. Jak zauważył Sąd Najwyższy, już samo „pozbawienie partii politycznej subwencji na okres 3 lat *de facto* skutkuje jej marginalizacją, a tym samym prowadzi do faktycznej likwidacji”. Żądanie zwrotu środków budżetowych za poprzednie lata byłoby największym trzęsieniem ziemi w finansach politycznych i mogłoby doprowadzić do wyeliminowania części opozycji.

Odrębną kwestią jest skarga nadzwyczajna, jaką wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich do Sądu Najwyższego na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2009 roku²⁹. Sąd ten potwierdził przepadek korzyści PSL w wysokości ponad 9 mln zł. Rzecznik wystąpił ze skargą, argumentując, iż postanowienie

25 *Guidelines on Political Party Regulation. Second Edition* [Wspólne wskazówki ODIHR i Komisji Weneckiej dotyczące zasad działania partii politycznych], pkt 266, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e) [dostęp: 18.08.2022].

26 Opracowany przez Westminsterką Fundację na Rzecz Demokracji (WFD) zestaw jedenastu kryteriów, za pomocą których można dokonać oceny niezależności komisji wyborczych i regulatorów odpowiedzialnych za finansowanie polityki, wskazuje na trzy główne kategorie autonomii: a) instytucjonalna i przywództwa; b) funkcjonalna i decyzyjna; c) finansowa i budżetowa. Zob. https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/WFD_A-new-framework-for-understanding-and-assessing-electoral-commission-independence.pdf [dostęp: 18.08.2022].

27 B. Mikołajewska, *Bezczynność Przyłębskiej uratowała lewicę przed stratą 18,3 mln zł. Nowoczesna głupio straciła 4,6 mln*, OKO.press, 5.10.2020, <https://oko.press/lewica-uratowala-18-mln-nowoczesna-stracila-prawie-5-mln/> [dostęp: 18.08.2022].

28 T. Gašior, *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 32, s. 68, <https://czasopisma.ltn.lodz.pl/index.php/Studia-Wyborcze/article/view/1572> [dostęp: 18.08.2022].

29 *Kara finansowa dla PSL za nieprawidłowości z kampanii wyborczej w 2001 r. przedmiotem skargi nadzwyczajnej RPO*, „Biuletyn Informacji Publicznej RPO”, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kary-psl-kampania-wyborcza-skarga-nadzwyczajna> [dostęp: 18.08.2022].

Sądu Apelacyjnego wymierzyło sankcję rażąco niewspółmierną do wagi czynu, naruszając tym samym konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji. O ponadstandardowej surowości tej sankcji świadczy to, że niemal dziesięciokrotnie przekraczała ona maksymalną wysokość grzywny, a nieutworzenie odrębnego rachunku bankowego dla funduszu wyborczego zostało potraktowane surowiej niż łapownictwo wyborcze czy naruszenie tajności głosowania, za które przewidziana jest m.in. kara grzywny. Dodatkowo przypadek korzyści stanowił trzecią z kolei sankcję, naruszając konstytucyjny zakaz wielokrotnego karania za ten sam czyn (zasada *ne bis in idem*). Co więcej, w 2001 roku nie istniał wyraźny przepis prawa wymagający utworzenia dwóch oddzielnych rachunków bankowych dla funduszu wyborczego i komitetu wyborczego partii. Nie zostało to w ogóle przeanalizowane ani przez Sąd Okręgowy, ani przez Sąd Apelacyjny. Skarga nadzwyczajna daje Sądowi Najwyższemu możliwość dokonania kontroli orzeczeń wydanych na podstawie przepisów już nieobowiązujących.

Finansowanie wyborów przez podmioty trzecie

Większość modeli regulujących finansowanie polityki opiera się na założeniu, że pieniądze są wykorzystywane wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach. Modele te pomijają fakt, że organizacje i osoby, które formalnie nie startują w wyborach – tak zwane podmioty trzecie – często angażują się finansowo w działania mające wpływ na procesy polityczne i wyborcze. Finansowanie przez podmioty trzecie może polegać na prowadzeniu kampanii, pozyskiwaniu funduszy i ponoszeniu wydatków przez osoby i organizacje, które nie są prawnie powiązane z żadnym komitetem wyborczym, ale prowadzą kampanię na rzecz kandydatów czy partii lub przeciwko nim bądź w konkretnych kwestiach. Finansowanie przez stronę trzecią jest czasami określane jako „kampania niezależna” albo „kampania bezpartyjna”.

Możliwości ponoszenia kosztów prowadzenia agitacji wyborczej przez podmioty inne niż komitety wyborcze wynika z rozbieżności Kodeksu wyborczego³⁰. Obowiązujące przepisy z jednej strony ustanawiają wyłączność komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii wyborczej i finansowanie jej ze środków własnych, z drugiej jednak pozwalają każdemu wyborcy na prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz komitetu bez uprzedniej zgody pełnomocnika. Powoduje to możliwość prowadzenia przez dowolne podmioty (w tym inne podmioty – nielegalnie, ale bez zagrożenia żadnymi sankcjami) agitacji wyborczej i finansowanie jej bez ograniczeń.

Prowadzi to do osłabienia całego systemu kontroli nad finansowaniem wyborów i umożliwia obejście zakazów dotyczących źródeł finansowania wyborów, terminów pozyskiwania pieniędzy i ich wydatkowania oraz czyni bezprzedmiotowe limity wydatków. Co najważniejsze, pozostawia taką działalność finansową poza jakąkolwiek kontrolą publiczną.

Państwowa Komisja Wyborcza zwracała uwagę na ten poważny problem, podkreślając, iż „doświadczenia z kampanii wyborczych prowadzonych w latach 2018–2020 wskazują na rosnący udział w kampanii wyborczej takich podmiotów, co stało się przedmiotem licznych wystąpień i zapytań kierowanych do Państwowej Komisji Wyborczej m.in. przez komitety wyborcze”³¹. Także Specjalna Misja Obserwacyjna OBWE przy okazji wyborów prezydenckich w 2020 roku zwróciła uwagę, iż „były przypadki osób trzecich, które angażowały się w kampanię na rzecz danego kandydata lub przeciwko niemu. Fakt, że osoby te nie mają obowiązku składania sprawozdań finansowych ani ujawniania źródeł finansowania

30 Zob. *Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, art. 84 § 1 zd. drugie, art. 106 § 1, art. 126, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/U/D20110112Lj.pdf> [dostęp: 18.08.2022].

31 PKW, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, 2021, ZPOW-502-1/21, s. 15, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf [dostęp: 18.08.2022].

i wydatków, podważa przejrzystość finansowania kampanii i skuteczność obowiązujących limitów. (...) PKW otrzymała ponad 20 skarg związanych z finansowaniem kampanii, z których większość dotyczyła prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie przed pierwszą turą i po niej. Skargi te zostały przekazane policji lub prokuraturze, jako że PKW nie miała uprawnień do ich rozpatrzenia przed dniem głosowania³².

Finansowanie przez podmioty trzecie jest często wykorzystywane jako sposób na obejście ograniczeń i limitów wpłat oraz wydatków, zwłaszcza gdy próbuje się ukryć prawdziwych darczyńców bądź wykorzystuje się niedozwolone dla partii i kandydatów źródła finansowania (np. środki publiczne bądź zbiórki publiczne). Za przykład takich działań można uznać kampanię mającą uzasadnić potrzebę reformy sądownictwa w Polsce finansowaną przez Polską Fundację Narodową, której głównym źródłem przychodów były środki pochodzące z dużych spółek Skarbu Państwa³³. Kolejnym przypadkiem kampanii politycznej wspieranej przez podmioty trzecie były kampanie billboardowe prowadzone przez organizację Spontaniczny Sztab Obywatelski. Celem organizacji jest „odsunąć od władzy PiS, bo demolują Polskę”. Sztab finansował m.in. kampanię krytykującą prezesa PKN Orlen Daniela Obajtkę prowadzoną na billboardach w całej Polsce. W ramach zbiórek internetowych zabrano ponad 542 tys. złotych i dokonano blisko 8 tys. wpłat³⁴.

Niekontrolowane finansowanie wyborów przez podmioty trzecie stanowi poważne zagrożenie, jeśli chodzi o finansowanie z zagranicy, w tym przez reżimy autorytarne³⁵. W swoim Raporcie Misji Obserwacji Wyborów w Niemczech z 2017 roku OBWE/ODIHR wskazało na przykład stowarzyszenia, które wyprodukowało i rozprowadziło około 600 tys. egzemplarzy tygodnika „Deutschland-Kurier”, billboardów, plakatów i reklam internetowych specjalnie zaprojektowanych na wybory do Bundestagu, skutecznie prowadząc kampanię na rzecz Alternative für Deutschland (Alternatywa dla Niemiec, AfD). Lobby Control, znacząca niemiecka organizacja społeczeństwa obywatelskiego, promująca przejrzystość i jawność w życiu publicznym, w swoim raporcie na temat finansowania kampanii AfD z 2017 roku oszacowała, że stowarzyszenie powiązane z tą partią wydało ponad 6 mln euro na kampanie wspierające AfD³⁶. Także PKW zwracała uwagę na to, iż „w ostatnich latach doświadczenia wielu już państw wykazały, że naruszanie tych zasad sprzyja manipulowaniu opiniami wyborców, wprowadzając ich w błąd i może prowadzić do niekontrolowanego wpływu różnych sił na przebieg wyborów”³⁷.

32 Presidential Election, 28.06.2020, <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/454699> [dostęp: 18.08.2022].

33 M. Wachowicz, „To twarda partyjna propaganda”. *Nowoczesna pisze do PKW ws. kampanii informacyjnej PFN, PAP*, 8.09.2017, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-09-08/to-twarda-partyjna-propaganda-nowoczesna-pisze-do-pkw-ws-kampanii-informacyjnej-pfn/> [dostęp: 18.08.2022]; P. Kościński, *Afera billboardowa. PKW nie zajmie się kampanią Polskiej Fundacji Narodowej*, „Gazeta Wyborcza”, 8.09.2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,22390381,afere-billboardowa-pkw-nie-zajmie-sie-kampania-polskiej-fundacji.html> [dostęp: 18.08.2022].

34 „Aborcja bez granic”. *Plakaty Spontanicznego Sztabu Obywatelskiego w polskich miastach*, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-aborcja-bez-granic-plakaty-spontanicznego-sztabu-obywatelski,nId,5229262#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome [dostęp: 18.08.2022].

35 Zob. J. Rudolph, T. Morley, *Covert Foreign Money: Financial Loopholes Exploited by Authoritarians to Fund Political Interference in Democracies*, GMF, 18.08.2020, <https://securingdemocracy.gmfus.org/covert-foreign-money/> [dostęp: 18.08.2022].

36 Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 24.09.2017, OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Warsaw 27 November 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/e/358936.pdf> [dostęp: 18.08.2022].

37 *Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w Internecie*, PKW, ZKF-811-50/18, <https://tiny.pl/wg491> [dostęp: 18.08.2022].

Nadużywanie środków publicznych

Nadużycie funkcji i zasobów państwowych jest sprzeczne ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi rzetelnych wyborów i przeciwdziałania korupcji³⁸. *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* Komisji Weneckiej przyjmuje za punkt wyjścia zasadę neutralności państwa, odnoszącą się do kampanii wyborczej, dostępu do mediów publicznych oraz publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych³⁹. W wytycznych z 2016 roku ODIHR i Komisja Wenecka stwierdziły, iż „nadużywanie zasobów administracji, zwanych także zasobami publicznymi, stanowi dzisiaj jedno z najważniejszych i stale powracających wyzwań (...). Jest to ustabilizowane i rozpowszechnione zjawisko w wielu państwach europejskich, także w państwach o długiej tradycji wyborów demokratycznych (...). Zjawisko to pojmowane jest jako element trwałej kultury politycznej i obejmuje praktyki nie tylko stanowiące potencjalne naruszenie prawa, ale także praktyki – wynikające z braku standardów etycznych odnoszących się do procesu wyborczego”⁴⁰.

Nadużycie środków publicznych można określić jako nienależną korzyść uzyskaną przez partie polityczne lub kandydatów poprzez wykorzystanie funduszy, stanowisk lub powiązań z instytucjami rządowym, w celu wpływania na wynik wyborów. Nadużycie środków publicznych może dotyczyć zarówno środków finansowych, jak i darowizn rzeczowych, w tym wykorzystywania nieruchomości, środków (ludzkich, materialnych, informacyjnych oraz technicznych) pozostających w gestii państwa.

Od wielu dekad nierozwiązanym problemem nadużywania zasobów państwowych pozostają tzw. podatki partyjne⁴¹. Już w 2001 roku wskazano na przypadki wpłat finansowych na rzecz komitetów wyborczych przez urzędników Kancelarii Prezydenta⁴². Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych znacznych darowizn na rzecz kampanii premiera Mateusza Morawieckiego dokonali członkowie zarządów spółek Skarbu Państwa (m.in. PKN Orlen i PKO BP). Wpłaty pochodziły również od kadr menedżerskich państwowych firm: Enei, PZU, KGHM i Poczty Polskiej i wielu innych spółek⁴³. W 2021 roku dziennikarze „Gazety Wyborczej”, Radia ZET i Onetu przygotowali zestawienie zarządów i rad państwowych spółek, analizując dane na temat 5 tys. osób pojawiających się we władzach ponad tysiąca spółek Skarbu Państwa oraz spółek z nimi powiązanych. Przeprowadzone śledztwo dziennikarskie pokazało, iż przynajmniej 900 z nich ma związki z politykami Zjednoczonej Prawicy⁴⁴.

38 Zob. *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations, New York 2004, art. 19: Abuse of functions: „Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity”, https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf [dostęp: 22.08.2022].

Z punktu widzenia wyborów zasadnicze znaczenie mają punkty 5.4 i 7.6 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 roku. Punkt 5.4 stanowi, że uczestniczące państwa utrzymują „wyraźny rozdział między państwem i partiami politycznymi; w szczególności partie polityczne nie mogą być utożsamiane z państwem”, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> [dostęp: 22.08.2022]; zob. też Wytyczne OECD dotyczące finansowania polityki i nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych, <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/35678920.pdf> [dostęp: 22.08.2022].

39 Komisja Wenecka, *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający*, Wenecja 18–19 października 2002, https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf [dostęp: 22.08.2022].

40 Zob. *Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*, Joint Guidelines, Council of Europe, October 2017, „Introduction and background” pkt 4, s. 3, https://www.venice.coe.int/images/GBR_2016_Guidelines_resources_elections.pdf [dostęp: 22.08.2022].

41 Zob. A. Gendźwiłł i in., *Finanse polski partii*, op. cit.; s. 53–55; zob. też *sPiS zasobów własnych*, „Puls Biznesu”, 16.01.2017, <https://www.pb.pl/spis-zasobow-wlasnych-pobierz-raport-852307> [dostęp: 22.08.2022].

42 *PKW ujawniła, kto wspierał finansowo kandydatów na prezydenta*, money.pl, 17.01.2001, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/pkw;ujawnila;kto;wspieral;finansowo;kandydatow;na;prezydenta,199,0,47303.html> [dostęp: 22.08.2022].

43 *Ludzie Morawieckiego w państwowych spółkach wpłacili ponad 240 tys. zł na jego kampanię*, onet.pl, 16.11.2021, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/ludzie-morawieckiego-w-spolkach-wplacili-ponad-240-tys-zl-na-jego-kampanie/1yms2yk> [dostęp: 22.08.2022].

44 D. Uhlig, J. Kopeć, K. Korzeniowska, S. Górka, *Partia i Spółki. Sieci powiązań polityków prawicy w państwowych spółkach*, 27.09.2021, <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,27618985,partia-i-spolki-sieci-powiazan-politykow-prawicy-w-panstwowych.html> [dostęp: 22.08.2022].

Poważną patologią jest wykorzystywanie funduszy celowych i fundacji finansowanych ze środków publicznych, a także spółek Skarbu Państwa do pośredniego finansowania polityki⁴⁵. W wypadku spółek Skarbu Państwa problem jest o tyle poważny, że może odnosić się także do środków unijnych i łamie zasady OECD dotyczące ładu korporacyjnego, zgodnie z którymi przedsiębiorstwa publiczne nie powinny być wykorzystywane jako wehikuły do finansowania działalności politycznej⁴⁶. Zagrożenia związane z nowo powoływanymi funduszami celowymi są realne, szczególnie jeśli ich finansami zarządza się z naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości.

Przeprowadzona w latach 2020–2021 przez NIK kontrola Funduszu Sprawiedliwości potwierdziła, iż działania dysponenta funduszu oraz znacznej części beneficjentów umów dotacji skutkowały niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniem środków publicznych, a także sprzyjały powstawaniu mechanizmów korupcjogennych⁴⁷. Przykładem nadużywania środków budżetowych na potrzeby wyborów są działania wiceministra sprawiedliwości Marcin Warchoła, kandydata w przedterminowych wyborach prezydenta Rzeszowa, który przekazał pół miliona złotych na rzecz jednego z rzeszowskich szpitali. Przekazane środki uruchomione zostały z Funduszu Sprawiedliwości⁴⁸. Co gorsza, ze względu na upolitycznienie prokuratury pojawia się problem kwadratury koła w kontekście odpowiedzialności karnej za nadużycia związane z Funduszem Sprawiedliwości.

Przepisy nie regulują w sposób wystarczający czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy publicznych w trakcie kampanii wyborczej. Obserwacje poczynione przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) w trakcie monitoringu wyborów samorządowych ujawniły praktyki wykorzystywania zajmowanej pozycji publicznej przez osoby rządzące i jednocześnie ubiegające się o reelekcję. Wykorzystywano narzędzia współpracy z mieszkańcami, takie jak konsultacje czy budżet obywatelski, otwierano nowe inwestycje, organizowano miejskie imprezy, wydawano publikacje informujące o własnym dorobku bądź o osiągnięciach kierowanego przez siebie samorządu (jako wydawnictwa samorządowe lub książki finansowane przez prywatne oficyny) i organizowano spotkania autorskie, co naruszało zasady równości szans komitetów startujących w wyborach⁴⁹.

Jak pokazał raport OBWE/ODIHR z ostatnich wyborów parlamentarnych: „Kilku wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych, w tym ministrowie i wiceministrowie, również kandydowało w wyborach i pojawiało się w swoich okręgach wyborczych podczas imprez finansowanych ze środków publicznych, w tym forów wysokiego szczebla oraz uroczystościach z okazji oddawania do użytku infrastruktury, nowych posterunków policji czy remiz strażackich. (...) Częstotliwość i rozgłos takich działań, które

45 Zob. wystąpienie Marcina Waleckiego na konferencji *Zawłaszczanie państwa: klientyzm, korupcja, nepotyzm*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa, 17 września 2012.

46 *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2015 edition), pkt E s. 23 i pkt E s. 26, które mówią, że przedsiębiorstwa publiczne nie powinny być wykorzystywane jako wehikuły do finansowania działalności politycznej, <https://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf> [dostęp: 22.08.2022].

47 NIK, *NIK o realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości*, 30.09.2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html> [dostęp: 22.08.2022]. Zob. też: *NIK miażdży Fundusz Sprawiedliwości Ziobry*, bankier.pl, 30.09.2021, „Niezależnie w jakim trybie udzielane były środki Funduszu Sprawiedliwości, w każdym przypadku była to arbitralna, bardzo często, nieudokumentowana, decyzja dysponenta tego Funduszu, czyli ministra sprawiedliwości”, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NIK-Niegospodarnosc-niecelowosc-mechanizmy-korupcjogenne-w-Funduszu-Sprawiedliwosci-8197020.html> [dostęp: 22.08.2022].

48 *Pół miliona na rzeszowski szpital od kandydata na prezydenta. Pieniądze pochodzą z Funduszu Sprawiedliwości*, onet.pl, 9.06.2021, <https://wiadomosci.onet.pl/rzeszow/rzeszow-marcin-warchol-przekazal-pol-miliona-zlotych-na-szpital-skad-srodkow/cmrstdqn> [dostęp: 22.08.2022].

49 P. Sobiesiak-Penszko, F. Pazderski, *Pieniądze i polityka na szczeblu lokalnym. Raport z monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej 2014*, ISP 2016, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/pieniazde-i-polityka-na-szczepelu-lokalnym> [dostęp: 22.08.2022].

niekiedy obejmowały agitację wyborczą, powodowały powstanie niewłaściwej przewagi i powodowały zacieranie się granic pomiędzy państwem a partią⁵⁰.

Także w wytycznych OBWE i Komisji Weneckiej z 2016 roku w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu zasobów administracyjnych w procesach wyborczych stwierdza się, że „ramy prawne powinny zapewniać skuteczne mechanizmy zabraniające przedstawicielom władz publicznych nieuczciwego wykorzystywania zajmowanego stanowiska poprzez organizowanie oficjalnych wydarzeń publicznych dla celów kampanii wyborczej, w tym imprez charytatywnych lub wydarzeń, które faworyzują daną partię polityczną lub kandydata bądź działają na jej lub jego niekorzyść. (...) Aby zapobiec nadużywaniu zasobów administracyjnych w celu zapewnienia równych szans podczas wyborów, ramy prawne powinny zapewniać, aby w trakcie kampanii nie miały miejsca żadne istotne ogłoszenia mające na celu postawienie danej partii lub kandydata w korzystnym świetle”⁵¹.

Prekampania wyborcza

Kolejnym istotnym problemem związanym z finansowaniem wyborów jest tzw. prekampania wyborcza, tj. sytuacja, gdy przed zarządzeniem wyborów i przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej finansowane są intensywne działania na rzecz przyszłych komitetów wyborczych i kandydatów, mające znamiona agitacji. Kwestia ta została podniesiona w raporcie Misji Oceny Wyborów (EAM) OBWE, przeprowadzającej obserwację wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku, i w raporcie ISP z monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej 2014 roku⁵². Takie działania można było również zaobserwować w przypadku dwóch głównych kandydatów na stanowisko prezydenta Warszawy przed wyborami samorządowymi w 2018 roku⁵³. Pozostająca poza kontrolą prekampania działa niekorzystnie na równość szans podmiotów rywalizacji przedwyborczej i przejrzystość finansowania polityki.

Temat prekampanii wyborczej był wielokrotnie poruszany przez ekspertów Fundacji Batorego⁵⁴, Państwową Komisję Wyborczą⁵⁵, misje OBWE⁵⁶, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁷. Podmioty te

50 OSCE / ODIHR, *Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR Sprawozdanie końcowe*, Wybory Parlamentarne 13 października 2019, Warszawa, 14.02.2020, s. 14–15, <https://www.osce.org/files/f/ documents/8/8/448417.pdf> [dostęp: 22.08.2022].

51 Zob. *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*, Strasburg, Warszawa, 14.03.2016, pkt. B.1.1. i B.1.3, s. 8 i 9, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e) [dostęp: 22.08.2022].

52 P. Sobiesiak-Penszko, F. Pazderski, *Pieniądże i polityka na szczeblu lokalnym*, op. cit., s. 223–224.

53 A. Szczeński, *„Kandydujemy, ale kampanii nie prowadzimy”. Jaki i Trzaskowski ignorują ostrzeżenia PKW. Eksperti: I słusznie*, OKO.press, 30.05.2018, <https://oko.press/kandydujemy-ale-kampanii-nie-prowadzimy-jaki-i-trzaskowski-ignoruja--ostrzezenia-pkw-eksperti-i-slusznie/> [dostęp: 22.08.2022].

54 M. Waszak, *Jak rozwiązać problem prekampanii wyborczej?*, Warszawa, 26.07.2019, <https://www.batory.org.pl/publikacja/jak-rozwiazac-problem-prekampanii-wyborczej/> [dostęp: 22.08.2022].

55 *Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2018 roku w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej* (ZKF-624-8/18), https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1525701446_4-8-18.pdf [dostęp: 22.08.2022]. PKW (pismo z dnia 21 maja 2014 roku, sygn. ZPOW-703-77/14) już wcześniej wskazywała, że problem prekampanii wyborczej „pozostaje nadal zauważalny także w kontekście zdarzeń, jakie miały miejsce przed rozpoczęciem kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i w związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi”. Komisja powtórzyła również swoje wcześniejsze stanowisko i ocenę „prekampanii”, wskazując, że „w świetle art. 104 Kodeksu (...) inicjatywy takie stanowią naruszenie prawa, jednak organy wyborcze nie mają środków innego oddziaływania niż oświadczenia i apele. Ponadto, z tą działalnością wiążą się określone wydatki pozostające poza kontrolą organu wyborczego”.

56 W raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2011 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE zwróciła uwagę na problem prowadzenia przez partie polityczne prekampanii wyborczej. W dokumencie tym wskazano m.in. poważne trudności interpretacyjne odnośnie do takich sytuacji, niekonsekwencję w ich ocenie, a w efekcie niejasność oraz zamieszanie w okresie przedwyborczym.

57 Jak zauważył RPO, zjawisko prekampanii wyborczej pozostaje wciąż nieuregulowane, co negatywnie wpływa na zasadę równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także na zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych. W tej kwestii RPO zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 15 maja 2014 roku, sygn. I.602.7.2014).

apelowały do ustawodawcy o uregulowanie zjawiska prekampanii, gdyż działania takie znajdują się faktycznie poza kontrolą organów wyborczych. W lipcu 2018 roku RPO otrzymał odpowiedź z senackiej Komisji Praw Człowieka, w której wskazano, iż „Utrzymanie obecnego stanu prawnego pozostawiającego partyjne wydatki propagandowe poza jakąkolwiek reglamentacją, choćby ewidencyjno-sprawozdawczą – jest przemyślaną i świadomą decyzją ustawodawcy”⁵⁸.

Pozostawienie problemu prekampanii poza kontrolą społeczną niesie ze sobą szereg zagrożeń dla systemu kontroli finansowania polityki. Wśród nich wymienić należy:

- trudności w identyfikowaniu autorów materiałów, które byłyby uznawane za desygnaty „materiałów wyborczych” definiowanych w art. 109 § 1 k. wyb., a z uwagi na nierozpoczęcie kampanii nie są obwarowane obowiązkiem oznaczania ich nazwą wytwarzającego je komitetu z art. 109 § 2 k. wyb.;
- nieobowiązywanie zakazów organizacji loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów z wygranymi o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych (art. 108a § 1 k. wyb.), jak również zakaz podawania w ramach agitacji napojów alkoholowych (art. 108a § 2 k. wyb.);
- brak zobowiązania podmiotów prowadzących prekampanię do przestrzegania limitu wydatków komitetów wyborczych na agitację wyborczą (art. 135 w zw. z art. 136 k. wyb.);
- brak zobowiązania podmiotów prowadzących prekampanię do przedłożenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego właściwemu organowi wyborczemu (art. 142 § 1 k. wyb.);
- możliwość prowadzenia prekampanii przez różnorodne podmioty, w tym instytucje publiczne (m.in. samorządowe) i inne podmioty korzystające ze środków publicznych (m.in. fundacje), jak i zagranicznych.

Finansowanie wyborów zawsze należy traktować jako złożony proces obejmujący różne etapy i formy finansowania. Patrząc na realia prowadzenia walki politycznej i listę zagrożeń z tym związanych, należałoby się zastanowić, czy idąc śladem Wielkiej Brytanii, nie powinno się znacznie wydłużyć „okresu uregulowanego”, kiedy obowiązują limity wydatków i szczegółowe zasady finansowania kampanii⁵⁹.

Wydatki reklamowe spółek Skarbu Państwa i wykorzystywanie mediów publicznych

Sposób działania i finansowania mediów, a tym samym kampanii medialnej, stanowi newralgiczny punkt dla zachowania równości szans przez uczestników procesu wyborczego. Istotnym elementem zapewniającym pluralizm polityczny są działania instytucji o charakterze publicznym, przede wszystkim – publicznych środków masowego przekazu. Udział mediów publicznych w szeroko rozumianej kampanii wyborczej powinien być traktowany jako jeden z koniecznych elementów neutralności władz publicznych. Zasada neutralności mediów publicznych oznacza zakaz angażowania się w kampanię

JZ), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Przewodniczacego_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_ws_braku_regulacji_prawnej_do_dzialan_agitacyjnych_przed_rozpoczeciem_kampanii_wyborczej.pdf; zob. też <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1126641,uregulowanie-zasad-tzw-prekampanii-wyborczej.html> [dostęp: 22.08.2022].

58 Szef senackiej komisji do RPO: brak kontroli wydatków partii w prekampanii wyborczej – świadomą decyzją ustawodawcy, RPO, 30.07.2018, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/szef-senackiej-komisji-do-rpo-brak-kontroli-wydatkow-partii-w-prekampanii-wyborczej-swiadoma-decyzja-ustawodawcy> [dostęp: 22.08.2022].

59 Electoral Commission, 2020, https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/to-campaign-spend-rp.pdf [dostęp: 22.08.2022].

wyborczą w sposób wspomagający interesy wyborcze ugrupowań rządzących⁶⁰. W sytuacjach patologicznych prowadzi to do zatarcia odrębności między państwem a partią rządzącą⁶¹.

Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w 2019 roku zdecydowanie największą część wśród wniesionych protestów wyborczych stanowiły te dotyczące zarzutu wykorzystywania mediów publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa do promowania wyłącznie komitetu wyborczego rządzącej partii politycznej (aż 135 protestów)⁶². Także Misja Specjalna Obserwacji Wyborów ODIHR zwróciła uwagę, iż „Uprzywilejowane traktowanie danego kandydata przez media publiczne należy uznać za niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych i należy temu odpowiednio przeciwdziałać”⁶³.

Brak neutralności mediów publicznych ma pośredni, ale poważny wpływ na wydatki wyborcze i przestrzeganie obowiązujących limitów. Jak pokazuje raport Fundacji Batorego, wydatki komitetów wyborczych ponoszone na korzystanie ze środków masowego przekazu stanowiły najistotniejszą pozycję w budżetach poprzednich kampanii wyborczych⁶⁴. W przypadku wszystkich komitetów koszty obejmujące komunikację masową stanowiły największą część wszystkich wydatków. Ich udział wahał się od 60% do 79%.

Przeprowadzane przez profesora Tadeusza Kowalskiego badania wskazują, iż w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy nastąpiło znaczące wzmocnienie wysiłków propagandowo-promocyjnych na rzecz interesów partii rządzących.

Kontrola i finansowanie określonych mediów umożliwiają partii rządzącej promowanie poszczególnych polityków, obchodzenie limitów wydatków wyborczych, przesunięcie środków finansowych na inne formy prowadzenia kampanii, ale też pośrednio blokują partiom opozycyjnym dostęp do kanałów komunikacyjnych. Transfery środków publicznych stają się instrumentem manipulacji politycznej, służą do pozycjonowania użytkowników konkretnych treści i tworzenia toksycznej polaryzacji, a przede wszystkim mobilizacji wyborców.

W praktyce znaczna część wydatków reklamowych spółek Skarbu Państwa (SSP), ministerstw i urzędów centralnych stanowi finansowe wsparcie dla partyjno-rządowej propagandy. W sposób skoordynowany podmioty te faworyzują media bezpośrednio uczestniczące w realizacji propagandowych celów władzy, takie jak TVP, Polskie Radio, tygodniki „Sieci”, „Gazeta Polska” oraz „Do Rzeczy” czy dzienniki należące do PKN Orlen i „Gazeta Polska Codziennie”⁶⁵. Jest to forma zakamuflowanego finansowania propagandy partyjnej ze środków publicznych, ale także ekonomicznego cenzurowania (poprzez blokowanie wysokobudżetowych kampanii reklamowych) mediów, które nie są wyraźnie prorządowe.

Tylko w latach 2016–2020 same SSP wydatkowały na rynku reklamy ponad 5,8 mld zł. Wydatki reklamowe SSP rosły szybciej, niż rozwijał się rynek reklamy w mediach jako całość, potwierdzając tezę, iż

60 TVP i Polskie Radio mają obowiązek przestrzegania w swoich audycjach wymogów pluralizmu, bezstronności, wyważenia i niezależności (art. 21.1 Ustawy o radiofonii i telewizji).

61 Zob. *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*, op. cit., pkt 7, s. 3.

62 T. Gąsior, *Protesty wyborcze w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r. – analiza przypadku*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 16.

63 W tym kontekście warto zwrócić uwagę na stanowisko RPO: *Dysproporcja czasu antenowego TVP dla kandydatów w wyborach prezydenckich. Adam Bodnar prosi KRRiT o zbadanie sprawy*, RPO, 28.09.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-krrit-dysproporcja-czasu-antenowego-tvp-dla-kandydatow-na-prezydenta> [dostęp: 22.08.2022].

64 A. Gendźwiłł i in., *Finanse polskich partii*, op. cit., s. 149.

65 T. Kowalski, *Okres rządów Zjednoczonej Prawicy. Analiza wydatków reklamowych spółek Skarbu Państwa (SSP) w latach 2016–2021*, <https://tiny.pl/wg45w> [dostęp: 22.08.2022].

poziom wydatków reklamowych sektora publicznego był uwarunkowany kalendarzem politycznym (w 2018 roku odbyły się wybory samorządowe, w roku 2019 wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory parlamentarne, a rok później prezydenckie)⁶⁶.

Część tych wydatków służyła budowie marki osobistej polityków. O ile w 2020 roku wysokie wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości budowały wizerunek ministra i jego politycznej grupy, o tyle w roku 2021 wysiłek propagandowo-promocyjny był skupiony w większym stopniu na postaci premiera i prezesa NBP⁶⁷.

Także skala finansowania mediów publicznych jest bardzo znacząca i w przypadku TVP w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy przekroczyła kwotę 7 mld zł (abonament plus tzw. rekompensata). Jeśli dodatkowo uwzględnić środki reklamowe ze spółek Skarbu Państwa oraz ministerstw i urzędów centralnych, to suma pochodząca tylko ze środków publicznych, którą TVP dysponowała w tym okresie, przekroczyła 10 mld zł.

Kontrowersje wywoływała również sytuacja, kiedy kontrolowana przez partię rządzącą spółka Skarbu Państwa (Orlen) przejęła potężną grupę medialną (Polska Press)⁶⁸. Na początku 2021 roku doszło do finalizacji transakcji między Polska Press a PKN Orlen i tym samym zwiększyła się liczba gazet bliskich partii rządzącej. PKN Orlen kupił 20 dzienników regionalnych, blisko 120 lokalnych tygodników, 500 witryn internetowych i dzięki temu trafił do ponad 17 milionów użytkowników. Do tego należy jeszcze dodać bazę danych o milionach użytkowników, która może zostać wykorzystana w ramach tzw. targetowania behawioralnego, czyli opartego na historii wyszukiwań i interakcji użytkownika, jak również pozycjonowania konkretnych treści, a w ten sposób wpływania na ich wybory polityczne⁶⁹.

Finansowanie kampanii wyborczej w Internecie

Przepisy określające zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej zawarte w Kodeksie wyborczym pochodzą sprzed kilkunastu lat i nie regulują w sposób wystarczający nowych form prowadzenia agitacji wyborczej, w tym agitacji w Internecie i za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej⁷⁰. Należy się zgodzić z tezą Tomasza Gąsiora, iż „zmieniająca się w niezwykle szybkim tempie rzeczywistość, przede wszystkim w efekcie skoku technologicznego ostatnich lat, możliwości, ale także zagrożenia, z niego wynikające, zdają się wręcz wymuszać dokonanie rewizji dostosowujących prawo w tym zakresie do nowej rzeczywistości”⁷¹. Dotyczy to także problematyki nowoczesnych form pozyskiwania środków przez podmioty trzecie za pośrednictwem platform obsługujących płatności przez Internet (np. Facebook).

66 *Ibidem*.

67 *Ibidem*.

68 Według badania Mediapanel Polska za listopad 2020 roku serwisy internetowe Polska Press odwiedzało 17,4 mln użytkowników miesięcznie.

69 *Nie tylko gazety i portale, ale też ogromna baza danych o użytkownikach. To również przejmie PKN Orlen*, tokfm.pl, 9.12.2020, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,26587341,nie-tylko-gazety-i-portale-ale-tez-ogromna-baza-danych-o-uzytownikach.html>. Zob. także komunikat prasowy Media Freedom Rapid Response z grudnia 2021 roku.

70 Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w Internecie, <https://tiny.pl/wg491> [dostęp: 22.08.2022]; zob. także T. Gąsior, *Możliwość kontroli finansowania kampanii wyborczej i działalności promocyjnej partii w dobie nowych technologii na podstawie regulacji Kodeksu wyborczego i ustawy o partiach politycznych* [w:] M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serowaniec (red.), *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, Toruń 2020, s. 93 i n.

71 T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy...*, op. cit., s. 55.

Wzmocnienie kontroli nad finansowaniem agitacji w Internecie jest istotne także ze względu na nowe standardy międzynarodowe i zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w Radzie Europy. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2022)12 z kwietnia 2022 roku⁷² rekomendują wzmocnienie monitorowania wydatków wyborczych i dostosowanie ich do prowadzenia kampanii online, a także zapewnienie m.in.

- uprawnienia do żądania informacji o wydatkach na cyfrową reklamę polityczną od platform internetowych oraz partii politycznych i kandydatów;
- niezbędnych środków finansowych, zasobów i umiejętności analitycznych do stosowania nowoczesnych metod monitorowania wydatków na kampanie w Internecie;
- przeglądu skuteczności obecnych limitów i kategorii sprawozdawczych w obszarze wydatków wyborczych z uwzględnieniem rosnącego znaczenia internetowej reklamy politycznej;
- analizy nowych metod finansowania, takich jak kryptowaluty, które są coraz częściej wykorzystywane przez określone organizacje, osoby i/lub państwa do finansowania kampanii wyborczych.

Wnioski i rekomendacje

Celem niniejszej analizy było wskazanie konkretnych problemów systemowych oraz kluczowych zagadnień, które stanowią potencjalne zagrożenie dla rzetelnego finansowania polityki, a w szczególności zbliżających się wyborów. Pomijając tradycyjne zagrożenia (np. nielegalne finansowanie przez grupy interesów, przekraczanie limitów wydatków) i te wynikające z rozwoju technologicznego (w tym kampanii internetowych, płatności online i kryptowalut⁷³), jesteśmy świadkami wyzwań systemowych, wynikających z zatrzymania procesu demokratyzacji. Kwestie finansowania polityki są zdeterminowane przez ogólnoinstytucjonalne rozwiązania dotyczące ograniczania niezależności PKW, prokuratury, sądownictwa i poszanowania zasad praworządności. Jak ma wyglądać przejrzyste i demokratyczne finansowanie polityki w sytuacji zawłaszczania państwa, znacznie uprzywilejowanego finansowania polityków z partii rządzącej i kontrolowanych przez nie mediów, jak również braku praworządności?

Po ponad dwóch dekadach funkcjonowania w Polsce systemu finansowania polityki opartego w znacznym stopniu na środkach publicznych nie udało się zdywersyfikować źródeł finansowania, wyeliminować szarej strefy finansowania polityki, a w szczególności korupcyjnych powiązań finansowych między nomenklaturą partyjną i spółkami Skarbu Państwa. Nie udało się także wprowadzić mechanizmów łączących wpłaty od obywateli z dominującym finansowaniem publicznym, wykształcić poczucia odpowiedzialności politycznej za finansowanie polityki, w szczególności na poziomie partii politycznych i kontrolowanych spółek (np. poprzez usuwanie skorumpowanych menadżerów i polityków).

Potencjalne finansowanie kampanii wyborczej przez dobrze zorganizowane grupy przestępcze i podmioty zagraniczne (w tym np. powiązane z Rosją i Chinami) jest także trudne do powstrzymania przy braku wyspecjalizowanej kontroli ze strony PKW i bliskiej współpracy z organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa. Dodatkowo przeprowadzona w styczniu 2018 roku kontrowersyjna nowelizacja Kodeksu wyborczego wprowadziła szereg niekorzystnych zmian w zasadach finansowania kampanii, składzie i kompetencjach organów zarządzających wyborami i nadzorujących finansowanie polityki.

72 Recommendation CM/Rec(2022)12 of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns, 6.04.2022, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a6172e [dostęp: 22.08.2022].

73 Zob. Raport IDEA: C. Uribe Burcher, *Cryptocurrencies and Political Finance*, „International IDEA Discussion Paper” 2019, nr 2, 15.03.2019, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/cryptocurrencies-and-political-finance.pdf> [dostęp: 22.08.2022].

Ze względu na omówione wcześniej luki prawne, sposób prowadzenia kontroli finansów partii i komitetów wyborczych (ograniczanie się do formalistycznej kontroli następczej przy słabej kontroli wstępnej i bieżącej), brak dodatkowych środków na działalność PKW i niezapewnienie wsparcia ze strony organów odpowiedzialnych za wykrywanie nadużyć finansowych i przeciwdziałanie korupcji – potwierdzają się obawy GRECO dotyczące skuteczności wybranego przez Polskę modelu nadzoru nad finansowaniem polityki. Wątpliwości te jeszcze narastają w obliczu zmian w składzie PKW, upolitycznienia organów antykorupcyjnych i prokuratury. Upolitycznienie tych instytucji osłabia wiarę w skuteczność i obiektywność kontroli. Zamiast działać na rzecz edukacji i świadomości obywatelskiej, jak powinno funkcjonować demokratyczne państwo, osłabione instytucje służą partyjnym interesom.

W epoce odchodzenia od demokracji i ekspansji reżimów hybrydowych – takich, które pokazują coraz bardziej autorytarny charakter pod cienkimi szatami wyborczymi – kwestia nadużywania środków państwowych do prowadzenia działalności politycznej staje się kluczowym problemem. Patologie te zawsze istniały w państwach postkomunistycznych, ale ich systemowy charakter (który się nasila) może mieć dramatyczny wpływ na rzetelność wyborów. Uczciwość wyborów to jedna z najtrudniejszych kwestii przy obecnym systemie finansowania polityki i omówionych w tej analizie problemach.

Należy mieć na uwadze, iż w takim otoczeniu silna kontrola państwa nad finansowaniem partii politycznych to broń obosieczna – z jednej strony powinna służyć do walki z korupcją polityczną i chronić życie publiczne, ale może być też narzędziem politycznej zbrodni użytym do osłabienia bądź wyeliminowania opozycji. W tym drugim scenariuszu kwestią wymagającą nie tylko poważnej dyskusji, ale i konkretnych działań pozostaje także ochrona niezależności organów kontrolnych i proporcjonalność sankcji grożących partiom politycznym i komitetom wyborczym za naruszenia prawa w zakresie ich finansowania⁷⁴.

Kolejnym elementem jest ograniczanie systemu łupów partyjnych. Im większy wpływ mają powiązane z państwem spółki, fundacje i fundusze celowe na finansowanie demokracji, tym większe pole do nadużyć i wypaczeń. Nieprzejrzystość i brak wewnętrznych zasady regulujących przyznawanie przez spółki Skarbu Państwa (a także komunalne) dotacji czy sponsoringu stanowi przestrzeń dla patronażu politycznego i nepotyzmu, a także nielegalnego wyprowadzania środków budżetowych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i samorządowym⁷⁵.

Mając to na uwadze, powinno się:

- wzmocnić zaplecze eksperckie i przygotować wielopoziomową (krajową i lokalną) sieć obserwatorów, potrzebną do przeprowadzenia kompleksowego monitoringu finansowania wyborów parlamentarnych, samorządowych i europejskich w latach 2023 i 2024;
- usprawnić koordynację działań monitorujących prowadzonych przez organizacje międzynarodowe oraz obserwatorów krajowych poprzez przygotowywanie regularnych raportów i analiz przed wyborami;
- wypracować nowe, strategiczne podejście, jak w sytuacji polaryzacji i autokratyzacji chronić pluralizm polityczny, profesjonalizm i niezależność organów nadzorujących finansowanie polityki, a w szczególności Krajowego Biura Wyborczego;

74 Zob. na ten temat: np. T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy...*, op. cit., s. 49 i n.

75 Zob. na ten temat Raport z monitoringu Watchdog Polska, *Jawne spółki komunalne?*, <https://siecobywatelska.pl/jawne-spolki-komunalne-raport-z-monitoringu-watchdog-polska/> [dostęp: 8.09.2022].

- prowadzić szerokie działania edukacyjne wzmacniające świadomość obywatelską w kwestiach dotyczących finansowania polityki, uczciwości wyborów i przeciwdziałania korupcji politycznej;
- rozszerzyć działania mające na celu ograniczanie szarej strefy finansowania polityki i skupić się na powstrzymaniu zawłaszczania państwa i rozrastaniu się struktur oligarchiczno-partyjnych⁷⁶;
- wypracować nowe modele monitorujące i raportujące (w tym do prokuratury) przypadki korupcji na wysokim szczeblu, w szczególności nadużywania środków publicznych (w tym unijnych) przez spółki Skarbu Państwa, media, a także fundusze celowe;
- szczególnej analizie należałoby poddać mechanizmy służące pośredniemu finansowaniu polityków i ich kampanii wyborczych przez beneficjentów dotacji czy sponsoringu ze strony powiązanych z państwem spółek, fundacji, i funduszy celowych;
- przeprowadzić kompleksowy monitoring finansowania partii politycznych, korzystając z nowych mechanizmów rejestru wpłat i rejestru umów partii politycznych – w obecnej sytuacji, po nowelizacji przepisów dotyczących finansowania partii politycznych, monitoring obywatelski może stanowić istotny krok w stronę zbudowania skutecznego mechanizmu dla kompleksowego i proaktywnego monitorowania finansowania wyborów;
- wystąpić z apelem do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) o przeprowadzenie Pełnej Misji Obserwacji zbliżających się wyborów parlamentarnych w 2023 roku, a w szczególności przeprowadzenia oceny zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami i normami międzynarodowymi w zakresie finansowania kampanii wyborczej, wykorzystywania środków publicznych, w tym mediów;
- w większym stopniu wspierać niezależne dziennikarstwo śledcze i organizacje pozarządowe, w tym na poziomie lokalnym, zajmujące się korupcją polityczną, a w szczególności finansowaniem polityki;
- opracować wspólnie z parlamentarzystami, Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbą Kontroli kompleksowe rozwiązania legislacyjne, które miałyby wyeliminować omówione powyżej patologie, wzmocnić niezależne instytucje demokratyczne i ograniczyć zawłaszczanie państwa;
- uświadomić społeczności międzynarodowej (w tym Komisji Europejskiej) konieczność uruchomienia mechanizmów i środków wspierających działania prodemokratyczne i edukacyjne znane w Polsce z lat dziewięćdziesiątych XX wieku – działania te są niezbędne dla zabezpieczenia uczciwości zbliżających się wyborów, w tym do Parlamentu Europejskiego.

Demokracja wymaga nie tylko instytucji, które powstrzymują elity polityczne przed nadużywaniem władzy, ale przede wszystkim aktywnych obywateli. Olbrzymia rola w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania systemu kontroli finansowania polityki leży po stronie aktywnych obywateli, organizacji strażniczych i niezależnych dziennikarzy, angażujących się w społeczną kontrolę nad procesami demokratycznymi i finansowaniem polityki. Prowadzenie działań profilaktycznych przez te grupy byłoby wzmocnieniem kontroli sprawowanej przez PKW i NIK i mogłoby dostarczyć istotnych danych organizacjom międzynarodowym (np. OBWE/ODIHR, Komisji Europejskiej, GRECO, UNODC, OECD), jak i krajowym ośrodkom badawczym.

W dłuższej perspektywie sformułowane w ramach działań monitorujących i raportujących postulaty *de lege ferenda* mogłyby się stać przedmiotem analizy ustawodawcy, do którego należy dostosowanie obowiązującego prawa do zmieniającej się rzeczywistości i obowiązujących standardów międzynarodowych, ale przede wszystkim mogłyby posłużyć jako kierunkowskaz dla sił politycznych, którym zależy na poprawieniu jakości demokracji i standardów życia publicznego w Polsce. Jak mawiał brytyjski

⁷⁶ Zagrożenia te dobrze opisał Bálint Magyar, wskazując na kluczowych aktorów państwa mafijnego – „poligarchów”; zob. B. Magyar, *Węgry. Anatomia państwa mafijnego. Czy taka przyszłość czeka Polskę?*, Warszawa 2018, s. 105–107.

filozof i polityk Lord John Acton: „Władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje absolutnie”. Poważnym wyzwaniem dla całej klasy politycznej na najbliższe lata będzie wypracowanie i wdrożenie nowych standardów życia publicznego na wzór powołanej w Wielkiej Brytanii Komisji Standardów w Życiu Publicznym⁷⁷. Bez powrotu do fundamentalnych zasad demokracji, praworządności i ograniczania wpływu partii rządzących na instytucje demokratyczne możemy być świadkami nowego załaszczania państwa i ponownego dzielenia łupów partyjnych.

Marcin Walecki – dr, absolwent Uniwersytetu w Oxfordzie, członek St Antony’s College i Rady Programowej ISP, były dyrektor Departamentu Demokratyzacji OBWE/ODIHR i ekspert GRECO.

77 <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-77-2