

Joanna Uliasz¹

Prawne aspekty zwalczania korupcji politycznej

I.

Zagadnienie korupcji politycznej oraz związany z nią mechanizm finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych jest częstym przedmiotem gorących debat zarówno wśród prawników, ludzi nauki, reprezentantów organizacji pozarządowych, polityków, jak i samych obywateli.

Impulsów do dyskusji, a w konsekwencji do aktywności legislacyjnej parlamentu w omawianej kwestii bywa kilka. Pierwszym jest wymóg dostosowania prawa polskiego do standardów ustalonych przez Radę Europy, Bank Światowy, ONZ oraz organizacje pozarządowe o znaczącym prestiżu, jak choćby Transparency International. Drugim, przypadki korupcji politycznej, wskazujące na nieprecyzyjność bądź niekompletność obowiązujących przepisów. Trzecim, propozycje rozwiązań systemowych prezentowane przez wyspecjalizowane organy, ustanowione do nadzoru nad finansami partii politycznych (w szczególności Państwową Komisję Wyborczą). Czwartym i ostatnim – przynajmniej dostrzegalnym w Polsce – inicjatywy rządowe, mające na celu wprowadzenie doraźnych zmian, podyktowanych koniecznością szukania oszczędności w budżecie państwa.

Każda z wymienionych przyczyn w różnym natężeniu porusza motorem ustawodawczej maszyny. Warto zwrócić szczególną uwagę na skuteczność i intensywność, z jaką Rada Europy oddziałuje na proces tworzenia antykorupcyjnych przepisów prawa, a w efekcie także na kształt relacji pomiędzy światem biznesu i polityki. Pamiętamy, że Polska w 1991 r. ratyfikowała statut Rady Europy stając się jej pełnoprawnym członkiem i przyjmując na sie-

¹ Autorka jest asystentem w Zakładzie Ustrojów Państw Europejskich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

bie wszelkie zobowiązania wynikające z tego faktu. W efekcie, o czym powszechnie wiadomo, nastąpiła znacząca poprawa w obszarze przestrzegania praw człowieka w naszym kraju. Mało kto zdaje sobie jednak sprawę, że już w latach dziewięćdziesiątych Rada Europy odgrywała niebagatelną rolę także w procesie walki z korupcją, w tym korupcją polityczną i konsekwentnie wymuszała na państwach członkach podejmowanie działań eliminujących patologiczne zjawiska z życia publicznego. Wspomnieć należy w tym miejscu cztery dokumenty, które wywarły znaczący wpływ na ograniczenie niszczących demokrację zachowań oraz na treść ustawodawstwa, także polskiego, w zakresie jawności finansowania partii politycznych i zwalczania korupcji. Pierwszy to Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją z 1997 r.², której punkt 15 zachęca „do przyjmowania przez obieranych przedstawicieli, kodeksów postępowania oraz promowania takich zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które zniechęcają do stosowania praktyk korupcyjnych”. Drugi to, w całości poświęcona tematyce wymogów stawianych przepisom prawa regulującego przejrzystość finansowania polityki, Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie przestrzegania zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych³. Trzeci to Cywilnoprawna konwencja o korupcji z 1999 r., a czwarty Prawnikarna konwencja o korupcji z 1999 r. Wszystkie wymienione dokumenty wraz z porozumieniem powołującym Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO – Group of States against Corruption) stanowią element zespołu instrumentów prawnych, nakierowanych na zwalczanie korupcji w krajach członkowskich RE⁴.

Media często komentują dyskusję dotyczącą rozwiązań prawnych związanych z finansowaniem partii politycznych. Tak też było ostatnio, gdy w grud-

² Rezolucja Nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją (przyjęta przez Komitet Ministrów 6 listopada 1997 r. na 101. sesji), http://www.coe.org.pl/pl/rada_europy/wybrane_konwencje_i_inne_dokumenty/komitet_ministrow, (10.01.2011). Zob. także: L. Dorn, *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i jej reforma*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, pod red. M. Waleckiego, Warszawa 2000, s. 141.

³ Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, [http://portal.coe.ge/downloads/REC%20\(2003\)4.en.pdf](http://portal.coe.ge/downloads/REC%20(2003)4.en.pdf), (10.01.2011).

⁴ Zob. <http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/6/39>, (10.01.2011).

niu 2010 r. w polskim parlamencie pojawił się postulat zniesienia subwencji⁵ wypłacanych partiom politycznym z budżetu państwa. Autorem proponowanej zmiany był premier rządu, który chcąc „łatać” gigantyczną dziurę budżetową, oficjalnie argumentował, iż „ostatnie lata pokazały, że finansowanie z budżetu nie jest skutecznym lekarstwem na korupcję” i że „przez wszystkie lata od momentu wprowadzenia subwencji partyjnych zmieniały się ekipy rządzące, różne partie wchodziły do parlamentu, a nie udało się znaleźć recepty na korupcję”⁶. Jeśli nawet postawione zarzuty są słuszne, to dziwić musi fakt, że premier ograniczył się jedynie do krytyki funkcjonującego modelu prywatno-publicznego finansowania partii politycznych nie proponując w zamian żadnego innego kompleksowego rozwiązania, które w przyszłości miałyby zaradzić zjawisku korupcji. Jak słusznie pisze wybitny, niemiecki znawca tematu K. H. Nassmacher „o finansowaniu partii i/ lub kampanii ze środków publicznych rozstrzygają decyzje polityczne. Wynik musi być traktowany jako konkretne rozwiązanie problemów wynikających z uprzednich strategii pozyskiwania i wydatkowania funduszy przyjętych przez partie polityczne, kandydatów i grupy interesów”⁷.

II.

Zarówno organizacje międzynarodowe, jak i badacze życia publicznego zwracają uwagę, że mechanizmy korupcyjne zagrażają funkcjonowaniu wielu dziedzin życia publicznego i powodują swoiste psucie demokracji. O skali problemu w Polsce niech świadczą statystyki. W 2009 r. policja wszczęła ponad 6 tys. śledztw w sprawie przestępstw korupcyjnych, Centralne Biuro Antykorupcyjne – 280⁸. Ciężko oszacować, ile z nich stanowią przestępstwa, które można kwalifikować jako korupcję polityczną. Dokonanie wiarygodnej oceny jest tym trudniejsze, że w polskim ustawodawstwie nie występu-

⁵ Ostatecznie w wyniku nowelizacji ustawy o partiach politycznych kwoty subwencji wypłacane uprawnionym partiom politycznym zostały obniżone o 50%, zob. Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1702.

⁶ <http://www.tvn24.pl/-1,1684776,0,1,subwencje-zostaja-poslowie-zaglosowali-przeciw,wiadomosc.html>, (10.01.2011).

⁷ K. H. Nassmacher, *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, pod. red. M. Waleckiego, Warszawa 2002, s. 13.

⁸ Zob. <http://www.rp.pl/artykul/409583.html>, (10.01.2011).

je samodzielna definicja legalna korupcji politycznej, a przepisy penalizujące zachowania korupcyjne rozproszone są w wielu aktach normatywnych. I tak art. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁹ definiuje czyn korupcyjny, art. 228 k.k. definiuje czyn łapownictwa biernego (sprzedajność urzędniczą), art. 229 k.k. definiuje łapownictwo czynne (przekupstwo), art. 230 k.k. płatną protekcję (bierną), art. 230a k.k. płatną protekcję (czynną), art. 231 k.k. – nadużycie funkcji i wreszcie art. 250 a k.k. korupcję wyborczą. Nie są to wszystkie regulacje penalizujące zachowania korupcyjne i nie tylko w oparciu o nie bada się zjawisko korupcji, a w tym korupcji politycznej. Regulacje o charakterze karnym, mające fundamentalne znaczenie dla ujawniania i zwalczania zachowań patologicznych w polityce oraz związanego z tym przestrzegania dyscypliny finansowej przez partie polityczne i komitety wyborcze znajdują się także w osobnych rozdziałach ustaw wyborczych (ust. z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ze zm.¹⁰, ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ze zm.¹¹, ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego ze zm.¹², ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw ze zm.¹³ oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁴), ustaw referendalnych (ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym ze zm.¹⁵ i ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym ze zm.¹⁶) oraz ustawy o partiach politycznych z 1997 r. ze zm.¹⁷ Warto dodać, że w celu zapewnienia transparentności procesu legislacyjnego i przeciwdziałaniu niejasnej aktywności podmiotów zainteresowanych konkretnym rozwiązaniem prawnym art. 19 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej¹⁸

⁹ Dz.U. Nr 104, poz. 708 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 67, poz. 398.

¹¹ Dz.U. Nr 46, poz. 499.

¹² Dz.U. Nr 25, poz. 219.

¹³ Dz.U. Nr 95, poz. 602.

¹⁴ Dz.U. Nr 113, poz. 984.

¹⁵ Dz.U. Nr 57 poz. 507.

¹⁶ Dz.U. Nr 88, poz. 985.

¹⁷ Dz.U. Nr 98, poz. 604.

¹⁸ Dz.U. Nr 169, poz. 1414.

w procesie stanowienia prawa przewiduje możliwość ukarania podmiotu lobującego, a niebędącego wpisanym do właściwego rejestru karą pieniężną w kwocie 3000–50 000 pln. Kara taka może być nakładana wielokrotnie.

Okazuje się, że szczególnie widoczna jest przestępczość związana z wyborami samorządowymi gdyż, jak pisze D. Wąsik, „występki przeciwko wyborom samorządowym, stypizowane w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, w porównaniu z przestępstwami kwalifikowanym z przepisów karnych innych ustaw wyborczych oraz przestępstw wymienionych w art. 248–252 k.k. notowane są zdecydowanie częściej. Jak wskazują policyjne dane statystyczne, w latach 2000–2009 stwierdzono łącznie 4230 przestępstwa kwalifikowane z ordynacyjnych przepisów karnych¹⁹.

By dokonać pewnego uporządkowania materii i ułatwić czytelnikowi skupienie się na kategorii zachowań patologicznych, istotnych z punktu widzenia niniejszego opracowania autor proponuje zaznajomić się z definicją korupcji politycznej, przyjętą przez Transparency International, brzmiącą: „*korupcja polityczna* jest nadużyciem powierzonej władzy przez przywódców politycznych dla uzyskania prywatnej korzyści, celem zwiększenia swej władzy lub bogactwa. Korupcja polityczna nie musi dotyczyć przekazywania pieniędzy; może przyjąć formę „handlu wpływami” lub obdarzania specjalną przychylnością, co zatruwa politykę i zagraża demokracji”²⁰.

Zachowania w polityce, kwalifikowane jako korupcyjne widoczne są przede wszystkim tam, gdzie wielki świat władzy styka się z wielkim światem biznesu. Dzieje się tak m.in. dlatego, że „we współczesnym świecie prowadzenie działalności politycznej staje się coraz bardziej kosztowne²¹. Walka o władzę lub o jej utrzymanie przypomina coraz częściej czysto rynkową rywalizację, gdzie partia, polityk, program stają produktami wymagającymi gigantycznych nakładów finansowych na promocję, to z kolei generuje zjawisko szeroko rozumianej korupcji politycznej. Coraz częściej różne-

¹⁹ D. Wąsik, *Nadużycia w sferze pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach samorządowych*, „Radca Prawny” nr 5, 2010, s. 61.

²⁰ http://www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_ti, (10.01.2011).

²¹ Koszty kampanii prezydenckiej dwóch wiodących kandydatów w 2010 r. w obu przypadkach wyniosły ponad 14,5 mln złotych, zob. *Komunikat PKW z dnia 11 października 2010 r. w sprawie sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniach 21 czerwca 2010 r. i 4 lipca 2010 r. wraz z załącznikami*, <http://www.pkw.gov.pl>, (10.01.2011).

go rodzaju podmioty o charakterze komercyjnym angażują się finansowo w kampanie polityczne, oczekując po wyborach spłaty kredytu w postaci np. dogodnych przepisów²².

Dominującym środkiem korumpowania jest pieniądź, ale świadczenia rzeczowe bądź tzw. służbowe i „ukryte łapówki” stają się równie popularne. W przypadku aktywności partii politycznych, jej członków i przywódców najbardziej newralgicznymi obszarami, podatnymi na zachowania korupcyjne są te, związane z finansowaniem działalności partii politycznych, finansowaniem kampanii wyborczych, z procesem legislacyjnym, z procedurami udzielania zezwoleń, licencji i koncesji na reglamentowaną działalność gospodarczą oraz te, w których następuje kumulacja funkcji publicznych i działalności politycznej²³.

III.

Ze względu na charakter niniejszego opracowania nie jest możliwe omówienie wszystkich rozwiązań prawnych służących zwalczaniu korupcji politycznej. Mimo to, warto pamiętać, że dopiero z całokształtu przepisów normujących dany problem wyłania się skuteczne narzędzie służące budowaniu rzeczywistości o pożądanym przez społeczeństwo i legislatorów kształcie.

Jak było wspomniane we wstępie pracy, decydującą rolę w oddziaływaniu na treść prawa odpowiedzialnego za kreowanie „świata bez korupcji” mają zalecenia Rady Europy. Nie jest rzeczą powszechnie wiadomą, że w 2008 r. Polska została poddana ocenie GRECO (Grupy Państw przeciw Korupcji) w zakresie włączania europejskich norm antykorupcyjnych, dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych do prawa wewnętrznego. Mało kto zorientowany jest również w wynikach przeprowadzonej kontroli i wynikających z niej wytycznych. Wzorcem dla ewaluacji polskiego prawodawstwa była rekomendacja Komitetu Ministrów RE w sprawie przestrzegania zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych z 2003 r.²⁴

²² M. Bąkiewicz, *Patologie finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, pod red. M. Chmaja, Toruń 2008, s. 222.

²³ Ibidem, s. 232.

²⁴ Recommendation Rec (2003) 4...

W preambule rekomendacji czytamy, że Komitet Ministrów dostrzega, iż partie polityczne są fundamentalnym elementem systemów demokratycznych i niezbędnym narzędziem służącym wyrażaniu politycznej woli obywateli, a także że widoczna jest wzrastająca świadomość opinii publicznej co do konieczności zapobiegania i zwalczania korupcji w obszarze finansowania partii politycznych. Celem więc zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania instytucji demokratycznych zaleca się by rządy państw członkowskich zaadoptowały w krajowych systemach prawnych zawarte w rekomendacji zasady przeciwko korupcji.

Do zasad tych zaliczono: jeśli chodzi o zewnętrzne źródła finansowania partii politycznych wskazanie, że w przypadku prywatno-publicznego modelu finansowania partii politycznych zarówno państwo, jak i obywatele są uprawnieni do wspierania partii politycznych z tym, że wsparcie udzielane partiom politycznym przez państwo powinno być dokonywane w oparciu o obiektywne i sprawiedliwe kryteria, a żadna z form wsparcia zarówno publicznego, jak i prywatnego nie powinna wpływać na niezależność partii politycznych.

W przypadku generalnych zasad dotyczących darowizn postanowiono, że za darowiznę należy uznać jakąkolwiek zamierzoną czynność, mającą na celu przysporzyć partii politycznej korzyści o charakterze ekonomicznym lub innym, a państwo powinno zapewnić upublicznienie darowizn dokonywanych na rzecz partii politycznych w szczególności tych, które przekroczyły dopuszczalny limit. Zalecono także wprowadzenie limitów odliczeń podatkowych, z których może skorzystać partia. Darowizny dokonywane przez osoby prawne powinny spełniać trzy warunki. Po pierwsze, powinny figurować w rachunkowości osób prawnych. Po drugie, z katalogu osób prawnych, uprawnionych do dokonywania darowizn powinny zostać wykluczone niektóre ich kategorie np. dostawcy towarów i dóbr na rzecz administracji publicznej. RE postawiła również wymóg szczegółowości ksiąg i rachunkowości prowadzonej przez partie polityczne i komitety wyborcze, dzięki której możliwe jest ustalenie wszystkich darowizn, także anonimowych o charakterze pieniężnym bądź mającym postać świadczenia w naturze oraz darczyńców, którzy przekroczyli przyjęty limit darowizn jak również wpłat parlamentarzystów czyli tzw. taks partyjnych. Księgi zaś powinny być poddawane kontroli niezależnych ekspertów. Całokształt działalności finansowej partii politycznych powinien podlegać stałemu, dowolnemu co do

formy, monitorowaniu przez państwo²⁵. Ostatnim wymogiem jest konieczność ustanowienia przez państwo takich sankcji, które mogłyby być efektywnie egzekwowane, i które skutecznie zniechęcałyby partie polityczne i komitety wyborcze do naruszania dyscypliny finansowej.

IV.

Warto przypomnieć, że w okresie PRL nie było aktów prawnych regulujących problematykę finansowania partii politycznych. Pierwszą ustawą, która podjęła ten temat była ustawa o partiach politycznych z 1990 r.²⁶ Wprowadziła ona normatywne zasady finansowania partii i „ustanowiła jawność źródeł finansowania partii oraz określiła, że środki majątkowe partii dla realizacji jej celów mogą pochodzić: ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku i dochodów z działalności gospodarczej oraz – jak to określone – z ofiarności publicznej”²⁷. Partie polityczne mogły uczestniczyć w działalności gospodarczej w formie spółdzielni i udziału w spółkach, a dochody z tej działalności zwolnione były z podatku w części w jakiej zostały przeznaczone na cele statutowe. Partie nie mogły uzyskiwać wsparcia od osób zagranicznych. „Niestety nie wprowadzono żadnych instrumentów kontrolnych przestrzegania tak ustalonych zasad finansowania partii politycznych i ograniczono się w – w zakresie ich przestrzegania – do dobrej woli partii”²⁸.

Kolejna ustawa o partiach politycznych została uchwalona w 1997 r.²⁹ Zawierała ona niemal wszystkie dotychczasowe rozwiązania dotyczące finansowania partii politycznych jednak w doprecyzowanym i wzbogaconym o nowe rozwiązania zakresie. Przełomowe zmiany w prawie regulującym finansowanie partii politycznych zostały wprowadzone w 2001 r. Po pierwsze, ciężar finansowania partii politycznych został przerzucony na budżet państwa (dotacje i subwencje), a partie zostały pozbawione możliwości

²⁵ Konferencja „Skuteczna kontrola finansowania polityki”, Warszawa, 26 kwietnia 2007 r. – zapis dyskusji, s. 3–4, <http://www.batory.org.pl/korupcja/archiwum.htm>, (10.01.2011).

²⁶ Dz.U. Nr 54, poz. 312 (ustawa uchylona z dniem 19 września 1997 r.).

²⁷ F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (W praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2004, s. 30.

²⁸ Ibidem, s. 30.

²⁹ Dz.U. Nr 98, poz. 604, tekst jednolity (Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 857).

prowadzenia działalności gospodarczej i pozyskiwania dochodów ze zbiorów publicznych. Po drugie, wprowadzono obowiązek gromadzenia przez partię środków finansowych jedynie na rachunkach bankowych, ustalono także, iż w określonych przypadkach wpłata na rzecz partii politycznej mogła być dokonana jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, nie zaś w formie gotówkowej. Po trzecie, partia polityczna, która chciała uczestniczyć w wyborach została zobligowana do utworzenia Funduszu Wyborczego, z którego środki finansowe mające służyć celom wyborczym musiały być gromadzone na osobnym koncie bankowym. Po czwarte, na partię został nałożony obowiązek sprawozdawczości finansowej, który partię miały realizować składając Państwowej Komisji Wyborczej coroczną informację finansową o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z subwencji wydatkach oraz sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych. Realizacji wpisanej do ustawy zasady jawności finansowania partii politycznych służyć miało zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do ogłaszania informacji i sprawozdania finansowego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Jak pisze wieloletni Przewodniczący PKW F. Rymarz, niebagatelne znaczenie miał fakt, iż „radikalnemu zaostrzeniu uległ również system kontroli finansowania partii politycznych oraz konsekwencje naruszenia ustawowych zakazów”³⁰. Partia polityczna mogła zostać pozbawiona subwencji w następnym roku kalendarzowym (jeśli PKW odrzuciła informację finansową, jeśli partia nie złożyła informacji finansowej w terminie lub gdy Sąd Najwyższy oddalił skargę partii na dorzucenia informacji finansowej) bądź w kolejnych trzech latach (jeśli PKW odrzuciła sprawozdanie finansowe lub gdy Sąd Najwyższy oddalił skargę partii na jego dorzucenie). Dotkliwa sankcja – wykreślenie partii z ewidencji – groziła za niezłożenie sprawozdania finansowego w terminie.

Regulacje te, po kilku kosmetycznych zmianach, wymuszonych koniecznością doprecyzowania przepisów, przystąpieniem Polski do UE, a także sugestiami PKW obowiązują do dziś.

Więcej problemów nastroczać może analiza rozwiązań prawnych dotyczących jawności finansowania kampanii wyborczych. Dzieje się tak z kilku powodów. Jednym z najważniejszych jest ten, że ustawodawca rozproszył regulacje o finansowaniu wyborów aż w pięciu odrębnych ustawach: o wyborze Prezydenta RP, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, ordynacji wy-

³⁰ F. Rymarz, *op.cit.*, s. 36.

borczej do Parlamentu Europejskiego, ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Prowokuje to do zadania pytania czy w różnych wyborach obowiązują różne standardy finansowania wyborów. Trzeba powiedzieć, że po istotnej nowelizacji ustawy o wyborze prezydenta w 2009 r.³¹ już nie. Do najważniejszych, wprowadzonych ową nowelizacją zmian, należy zaliczyć m.in. zakazanie możliwości finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej ze zbiorów publicznych, z wpłat dokonywanych przez osoby prawne, a także uniemożliwienie dokonywania wpłat osobom fizycznym w formie gotówkowej.

Na koniec należy wspomnieć, iż dnia 1 sierpnia 2011 r. wejdzie w życie nowo uchwalony Kodeks Wyborczy³², który zawiera zasady przeprowadzania wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, wyborów prezydenta RP oraz wyborów do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego i przepisy określające organizację i zasady funkcjonowania organów wyborczych, administracji wyborczej i zasady finansowania wyborów z budżetu państwa. Dział I „Przepisy Ogólne”, Rozdział 15 „Finansowanie kampanii wyborczej”³³ nie wprowadza rewolucyjnych zmian w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów, gdyż, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, regulacja „ma na celu zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących procedury wyborcze w Polsce”, co „spowoduje ujednoczenie tych elementów procedur wyborczych, które z racji swej istoty są wspólne dla wszystkich postępowań wyborczych bez względu na to, który organ władzy publicznej jest wybierany”³⁴.

³¹ Zob. Dz.U. Nr 213, poz. 1652.

³² Dz.U. Nr 21, poz. 112.

³³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. Kodeks wyborczy, (Tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu), [http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/1568_u/\\$file/1568_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/1568_u/$file/1568_u.pdf), (10.01.2011).

³⁴ Druk Sejmowy VI kadencji nr 1568, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1568>, (10.01.2011).

V.

Raport GRECO³⁵ z oceny spójności polskich przepisów z rekomendacją Rec (2003) 4 Komitetu Ministrów RE został opublikowany w grudniu 2008 r. Warto przyrzeć się kilku uwagom w nim zawartym. Co do zasady polskie regulacje uwzględniają standardy zawarte w wytycznych RE. W opinii GRECO najistotniejszym krokiem prowadzącym ku zwiększeniu poziomu przejrzystości finansowania polityki w Polsce były zmiany zasad finansowania partii politycznych wprowadzone w 2001 r. Niemniej jednak obawy musi budzić fakt, iż na skutek wspomnianych zmian, zauważalna jest tendencja uzależniania się partii politycznych od pieniędzy wypłacanych partiom z budżetu państwa, gdyż jak wskazują statystyki średnio ok. 80% dochodu partii politycznych to dochody pochodzące z subwencji. W związku z powyższym istnieje niebezpieczeństwo utraty przez partie polityczne samodzielności i niezależności, a stan taki stanowi naruszenie art. 1 Rec (2003) 4³⁶. Drugim niepokojącym zjawiskiem wynikłym z funkcjonującego systemu jest to, iż jedynie partie duże i o ustabilizowanej pozycji mogą liczyć na finansowe benefity. Stan taki może w dłuższej perspektywie zniechęcać obywateli do podejmowania nowych inicjatyw politycznych (przyp. autora).

GRECO odniosła się także do kwestii ilości i jakości przepisów normujących materię finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych akcentując, że wskazane regulacje są bardzo skomplikowane i niespójne. Mając na uwadze ten problem GRECO zaleciła: po pierwsze, zharmonizować przepisy ustawy o partiach politycznych z przepisami ustaw wyborczych oraz przepisami poszczególnych rozporządzeń Ministra Finansów zawierającymi wytyczne dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Po drugie, wzmocnić finansowo i personalnie Państwową Komisję Wyborczą, czyniąc ją jednocześnie odpowiedzialną za pomoc partiom politycznym i komitetom wyborczym w stosowaniu regulacji dotyczących finansowania polityki wprowadzając m.in. pomoc doradczą dla partii politycznych i komitetów wyborczych gdy te, z prośbą o taką pomoc wystąpią. Po trzecie, GRECO zaleciła podjęcie stosownych środków mających na celu

³⁵ Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding (Strasbourg, 1–5 December 2008), [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_Two_EN.pdf), (10.01.2011).

³⁶ Ibidem, s. 22.

zapewnienie, aby pożyczki udzielane partiom na cele statutowe oraz komitetom wyborczym wyborców nie były wykorzystywane w celu obejścia reguł prawnych dotyczących finansowania polityki. Po czwarte, raporty finansowe partii politycznych, podlegające kontroli niezależnego ciała monitorującego powinny obejmować swoją treścią także te wydatki na cele statutowe, które nie są pokrywane z subwencji otrzymywanej z budżetu państwa. Po piąte, należy podjąć działania, które sprawią, że udostępniane publicznie raporty finansowe partii politycznych i komitetów wyborczych będą w sposób spójny, zrozumiałe i bardziej przystępny prezentować zawarte w nich dane, obrazujące finansowanie polityki. Po szóste, trzeba zwielokrotnić, częstotliwość składania oraz upubliczniania przez partie polityczne oraz komitety wyborcze list otrzymywanych darowizn (obowiązek taki powinien zostać uregulowany w ustawie). Po siódme, powinno się wprowadzić taki system badania sprawozdawczości finansowej partii politycznych i komitetów wyborczych (tj. audytu i monitoring), który byłby oparty na zasadzie solidności i aktywności (chodzi o aktywność o charakterze zapobiegliwym, polegającą na podejmowaniu działań zanim wystąpią jakieś negatywne skutki), łącznie z merytoryczną weryfikacją przedkładanych informacji, jak również badaniem finansowych nieprawidłowości³⁷.

GRECO wyraziła życzenie, by władze Polski przedstawiły raport zgodności z realizacją wykonania zaleceń do połowy 2010 r. Treść raportu zamieszczona na oficjalnej stronie GRECO w momencie sporządzania niniejszego opracowania pozostawała utajniona³⁸.

VI.

Obserwując już ponaddwudziestoletni proces demokratyzacji życia w Polsce należy, mimo licznych głosów krytycznych, z satysfakcją ocenić olbrzymie postępy poczynione w dwóch ważnych obszarach: w obszarze doskonalenia przepisów antykorupcyjnych i w obszarze ich egzekwowania. Korupcja jest chorobą trawiącą nie tylko Polskę, ale także, jak wskazują liczne raporty wielu organizacji międzynarodowych, również inne kraje na świecie, także

³⁷ Ibidem, s. 28–29.

³⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp, (10.01.2011).

te najbardziej rozwinięte. Zdaje się, że jest to zjawisko o charakterze bardzo dynamicznym. Walka z nim leży w interesie całych społeczeństw. Nie czynią jej jednak skuteczną same przepisy. Konieczna jest w tym względzie także przemyślana, sukcesywna i efektywna edukacja obywatelska.

Summary

Legal Aspects of Fighting Political Corruption

For years, political funding has been the subject of heated disputes and debates. The discussion on “money in politics” involves the media, lawyers and ordinary citizens as well as those who are most interested, namely the politicians themselves. The issue of transparency in financing political parties and election campaigns is subject to continuous monitoring by international organizations (UN and Council of Europe) as well as NGOs which analyze the problem of corruption in public life (Transparency International). The role of both cannot be overestimated.

The paper discusses all of the above mentioned topics. Particular attention is drawn to three themes. First, the problem of how law enforcement bodies define and classify the problem of political corruption is dealt with. Second, the impact of Council of Europe recommendations on the shape of Polish law concerning the openness of political funding is discussed. Thirdly, the article covers the legal solutions adopted in Poland which concern the sources of fundraising by political parties and electoral committees, their duty to keep financial reports as well as penalties for not conforming with financial discipline rules.