

Paweł Jakubowski

ALTERNATYWNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE

Słowa kluczowe:

partie polityczne, kampanie informacyjne, podmioty afiliowane, źródła przychodów partii, finansowanie kampanii wyborczych

Uwagi wstępne

Finansowanie partii politycznych jest jednym z zagadnień, które wzbudza wiele kontrowersji wśród obywateli oraz samych członków ugrupowań. Wielomilionowe przychody partii są fundamentem ich egzystencji oraz podstawą do propagowania idei i programów wyborczych. Emocje budzi kwestia, z jakich źródeł formacje powinny być zasilane, a także jak ustalić granice, aby zagwarantować pluralizm polityczny. Prywatne czy też publiczne sposoby finansowania mają tyluż zwolenników, co i przeciwników, natomiast doświadczenia wyniesione z okresu dwudziestolecia międzywojennego, PRL-u, jak również początków III Rzeczypospolitej pozwalają przypuszczać, że pozostawienie tego obszaru bez odpowiedniej regulacji doprowadzi do nadużyć i nieuczciwości¹.

Zagwarantowanie partiom politycznym materialnych podstaw funkcjonowania legło u podstaw określenia szerokiego katalogu źródeł przychodów. Dlatego też decydenci przyznali prawo ugrupowaniom do korzystania zarówno ze wsparcia swoich sympatyków, jak i z zysków z własnego majątku. Mimo znacznych funduszy, jakie stronnictwa pozyskują od prywatnych donatorów, i tak w znacznej mierze

¹ Przykładem wykorzystywania nielegalnych funduszy na cele polityczne była sprawa Gabriela Czechowicza, który pełniąc funkcję ministra skarbu (1926-1929) umożliwił wspieranie BBWR z budżetu państwa. Także PZPR pod koniec lat 80., chcąc zabezpieczyć własne funkcjonowanie podejmował różnego rodzaju działalność (m.in. tzw. „moskiewska pożyczka”, kredyt z banku PKO BP, powstawanie spółek z majątku partii) zob. P. Jakubowski, *Teoretyczne i prawne podstawy finansowania partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” 2011, Nr 15, s. 43-45.

przeważa wsparcie państwa dla ich działalności. Stworzony system subwencji i dotacji dla partii, mających reprezentację w parlamencie, znajduje swoje podstawy prawne w Kodeksie wyborczym² oraz ustawie o partiach politycznych³.

Katalog źródeł majątku partii, ustalony na podstawie ustawy o partiach politycznych⁴, wydaje się pozostawać otwarty. Przykładowy wykaz podstawowych form zasilania ugrupowania nie wyklucza zarazem możliwości posługiwania się innymi instrumentami finansowania⁵. Niemniej jednak poprzez kolejne nowelizacje ustawy znacznie ograniczono sposoby zdobywania środków, m.in. zakazano prowadzenia działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych. Reglamentacje tego typu miały skutecznie powstrzymać przed nieuczciwym wykorzystywaniem tych rozwiązań przez duże i majątne frakcje oraz posiadające zamożnych zwolenników.

Konsekwentne ograniczanie źródeł przychodów partii politycznych wymusiło na ugrupowaniach takie gospodarowanie własnymi dochodami, które pozwala na pozyskiwanie wsparcia z innych źródeł. Ze względu na światowy kryzys finansowy Sejm przyjął w 2010 roku poprawkę, która obcięła niemal o połowę subwencję dla partii, co miało z kolei przynieść oszczędności dla budżetu państwa⁶. Decyzja ta była umotywowana politycznie, gdyż rozwiązanie poparli jedynie posłowie Platformy Obywatelskiej (najbogatszej formacji) oraz PJN (niekorzystającej z pomocy państwa), a przepis wymierzony był przede wszystkim w opozycję. Jednakże mimo działań utrudniających wykorzystywanie wsparcia publicznego istnieją współcześnie praktyki obchodzenia przepisów, poprzez posługiwanie się normami prawa powszechnie obowiązującego. Przytoczone niżej sposoby „omijania” ustawy stają się systematycznie przedmiotem debaty publicznej w mediach, zwłaszcza podczas kolejnych zmagania wyborczych.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, ost. zm.: Dz. U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1281) dalej zwaną Kodeksem.

³ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, (Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 604, ost. zm.: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) dalej zwana Ustawą.

⁴ Art. 24 ust. 1 Ustawy.

⁵ Takimi zgodnymi z prawem sposobami uzyskania wsparcia mogą być np. krótkotrwałe pożyczki, odszkodowania, zasiedzenie zob. *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, pod. red. M. Granata, Warszawa 2003, s. 87-88.

⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1702).

Wymienione w tym artykule sposoby pozyskiwania funduszy stanowią próbę ukazania mechanizmów zdobywania środków na prowadzenie rywalizacji politycznej. Alternatywne sposoby finansowania partii, to wszelkiego rodzaju działania, które mają na celu zdobycie funduszy lub innych korzyści, które da się wycenić materialnie. Metody te stanowią przykład obejścia przepisów poprzez stosowanie mechanizmów w prawie dozwolonych, jednakże aby osiągnąć cel zakazany prawnie. Zwrócono szczególną uwagę na techniki omijania obowiązujących regulacji, wykorzystywane w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Praktyki, ze względu na to, iż nie są zakazane, stanowią zagrożenie dla zasady jawności oraz pluralizmu życia politycznego i ukazują potrzebę skuteczniejszej ochrony legislacyjnej. Regulacje ujednociające finansowania polityki są konsekwencją dążenia do stworzenia klarownego systemu, w którym nie dochodziłoby do wykorzystywania luk w przepisach.

Wykorzystanie innych podmiotów prawnych

Ukrywanie rzeczywistych źródeł przychodu ugrupowań jest często możliwe, dzięki tworzeniu organizacji powiązanych, jak fundacje czy stowarzyszenia. „Struktury równoległe”, chociaż powiązane z partią, nie podlegają drobiazgowej kontroli PKW, co pozwala im na pozyskiwanie pieniędzy, poprzez unikanie rygorów ustawy. Taką technikę stosowała m.in. Samoobrona RP, współpracując ściśle ze Związkiem Zawodowym Samoobrona, który był pierwowzorem ugrupowania. Członkowie partii startujący z jej list w 2005 roku zostali zobowiązani do podpisywania weksli na kwotę 552 tys. złotych za wykorzystywanie logo związku. Kandydatom, którzy nie dostali się do parlamentu, dług był umarzany, a wobec przyszłych posłów 80 procent kwoty zawieszane pod warunkiem, że nie opuszczą szeregów formacji. Natomiast 20 procent należności spłacane było w comiesięcznych ratach w wysokości około 2,3 tys. złotych. Podobna praktyka, choć na mniejszą skalę, stosowna była przez Ligę Polskich Rodzin wykorzystującą w tym celu patronat Stowarzyszenia Akademii Orła⁷.

⁷ M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, pod red. L. Kolarskiej Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Warszawa 2007, s. 103-105.

Zmiany na scenie politycznej w latach 2005-2007 skłaniały posłów Samoobrony do opuszczenia partii. Liczne decyzje dotyczące zmian barw partyjnych spowodowały, iż władze ugrupowania starały się wykorzystać owe weksle. Szantaż mający zmusić parlamentarzystów do lojalności budził wątpliwości z powodu wolnego charakteru mandatu poselskiego. Dlatego też Marszałek Sejmu złożył wniosek o zbadanie zgodności działalności Samoobrony RP z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny z powodu skrócenia kadencji Sejmu powołał się na zasadę dyskontynuacji prac i umorzył postępowanie, ponieważ wnioskodawca personalnie przestał pełnić swoje funkcje⁸. Jednak, dzięki zgromadzonym materiałom z przesłuchań i dokumentacji, opinia publiczna mogła poznać mechanizm wystawiania owych weksli. Doktryna, opinie ekspertów⁹ oraz orzeczenia sądowe w procesach cywilnych, żądające ustalenie nieistnienia stosunku prawnego, potwierdziły nieważność takich umów¹⁰.

Korzystanie z afiliowanych fundacji jest jednym ze sposobów zachowania w posiadaniu nieruchomości, do których sprzedaży partie zostały zmuszone w wyniku zmian w ustawie. Polskie Stronnictwo Ludowe powołało w 2002 roku Fundację Rozwoju, w której władzach zasiedli członkowie tego ugrupowania. Dzięki zawiązywanym umowom pomiędzy PSL a fundacją, stronnictwo zachowało realne władanie wielomilionowym majątkiem. Atrakcyjne działki i budynki są w rzeczywistości wynajmowane bankom czy instytucjom publicznym, a zyski trafiają do działaczy. Ludowcy wykorzystują organizacje także do prowadzenia i organizacji działań kampanijnych, jak miało to miejsce w 2005 roku. Fundacja na zlecenie komitetu wyborczego miała wykonać m.in. przygotowanie strategii wyborczej, produkcję ulotek oraz organizację wieczoru wyborczego. Umowa opiewała na prawie 2,5 miliona złotych, czyli na około jedną czwartą wszystkich poniesionych w kampanii

⁸ Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2007 r., Sygn. akt Pp 1/07, (Z.U. 2007/11A/165).

⁹ Opinie i glosy ekspertów sejmowych niepozostawianą wątpliwości, iż weksle sporządzone w celu ograniczenia swobody wykonywania mandatu są sprzeczne z Konstytucją RP, ustawą o partiach politycznych oraz prawem cywilnym, zob. Przegląd Sejmowy nr 2/2007.

¹⁰ http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/25455,sad_umowy_samoobrony_o_wekslach_niewazne.html, 28.11.2012.

wydatków. Dzięki uzyskanej dotacji podmiotowej koszty, np. wynajmu lokali jeszcze nie tak dawno należących do partii, zostały zwrócone¹¹.

W 2012 roku tygodnik „Newsweek” ujawnił kulisy funkcjonowania powołanego w grudniu 2010 roku Instytutu im. Lecha Kaczyńskiego. Podmiot ten jako zadanie wyznaczył sobie propagowanie myśli społecznej i ideałów byłego prezydenta, który zginął w wyniku katastrofy w Smoleńsku. Według autora tekstu powiązana z Prawem i Sprawiedliwością Fundacja Nowe Państwo przekształciła się w nową fundację, przekazując majątek w postaci spółek: Srebrna i Srebrna Media oraz powierzchnię biurową w centrum Warszawy. Dziennikarz Michał Krzymowski swoje ustalenia wyjaśnia: *(Jarosław) Kaczyński stworzył biznesowo-polityczny konglomerat, w skład którego wchodzi partia oraz zaprzyjaźnione fundacje i firmy. On sam znajduje się w jego sercu – korzysta z ochrony opłacanej przez partię oraz z przysług wyświadczanych przez Srebrną*¹². Materiał ujawniony przez tygodnik członkowie PiS skomentowali jako *zawierający wiele plotek, kłamstw, informacji nieprawdziwych*, następnie zapowiadając złożenie pozwu do sądu o naruszenie dóbr osobistych.

Kampanie promocyjne

Kolejną budzącą wątpliwości prawne formą agitacji są tak zwane „kampanie promocyjne”, zwana także „informacyjnymi”, polegające na reklamowaniu kandydatów niewiele przed lub równoległe z czasem trwania kampanii wyborczej. Oficjalnie właściwa walka wyborcza, zgodnie z Kodeksem, rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania¹³. Rywalizacja pomiędzy ugrupowaniami jest w zasadzie permanentna i nawet poza kampanią wyborczą partie korzystają z różnych form promocji. Niemniej reklamy polityków, kojarzonych z konkretnymi formacjami, pojawiają się w konkretnym celu tj. zdobycia elektoratu.

¹¹ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 108-109.

¹² M. Krzymowski, *Prawo i Sprawiedliwość: Srebrny układ*, „Newsweek Polska”, <http://polska.newsweek.pl/prawo-i-sprawiedliwosc--srebrny-uklad,95151,1,1.html>, 10.12.12.

¹³ Art. 104 Kodeksu wyborczego.

W oparciu o obowiązujące przepisy¹⁴ partie mają obowiązek finansowania kampanii wyborczych tylko i wyłącznie z wykorzystaniem Funduszu Wyborczego. Wcześniej prowadzona promocja własnego programu czy idei pozwala na posługiwanie się pieniędzmi poza Funduszem Wyborczym i umożliwia tym samym naruszenie ustalonych limitów wydatków. Działalność ta formalnie nie ma związku z kampanią wyborczą, jednakże materialnie jest jedynie inną formą agitacji lub materiału wyborczego.

Już w kwietniu 2005 roku, na długo przed wyborami, Prawo i Sprawiedliwość wykupywało czas antenowy w celu emisji spotów telewizyjnych. W trakcie równoległe prowadzonej kampanii wyborczej do parlamentu i w przedwyborczej rywalizacji o urząd prezydenta, istniała możliwość zręcznego księgowania wydatków. Otóż liderzy partyjni, będący jednocześnie kandydatami na urząd głowy państwa, promowali swoje osoby, wykorzystując pieniądze z funduszu wyborczego utworzonego dla wyborów do Sejmu i Senatu. Przeksięgowanie wydatków pozwoliło zaliczyć realne koszty kampanii prezydenckiej (gdzie nie przysługuje dotacja) do kosztów wyborów parlamentarnych (gdzie funkcjonuje zwrot wydatków)¹⁵. Komitetom wyborczym PiS (Lecha Kaczyńskiego) i PO (Donalda Tuska) zwrócono nakłady poniesione m.in. na billboardy, koncerty muzyczne, konwencje wyborcze, ulotki, sprzęt i reklamy, których formalnie ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje.

Kandydaci próbują często wykorzystać prywatne środki w celu popularyzowania własnych osób. „Zapraszają” zatem na spotkania, wydarzenia medialne oraz debaty poświęcone tematyce społeczno-gospodarczej. Z powodu limitów nakładanych na komitety wyborcze ubiegający się o urzędy chętnie sami prowadzą kampanię wizerunkową. Praktyką stało się informowanie elektoratu o jubileuszu swojej działalności, np. 800 plakatów Konstantego Miodowicza z okazji 12-lecia aktywności w Sejmie. W Radomiu hasłem „Sońta. Razem już 5 lat” promował się Karol Sońta, radny miejski, chociaż w tym samym czasie Krzysztof Sońta starał się

¹⁴ Art. 35 Ustawy oraz art. 132 Kodeksu wyborczego.

¹⁵ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 106-108.

o mandat do Parlamentu Europejskiego. Wykorzystanie godła Unii Europejskiej oraz termin reklamy obu polityków z tej samej partii tłumaczone były zwykłą zbieżnością. Także afisze powiadamiające o programach radiowych i telewizyjnych z udziałem polityków, pojawiające się w okresie przedwyborczym, mogą mieć charakter propagandowy ze względu na treść i formę prezentacji bohatera audycji¹⁶. Podobnie w 2011 roku PiS oraz SLD wcześniej rozpoczęło kampanię „informując” o propozycjach programowych, na co Platforma próbowała odpowiedzieć (m.in. posłowie Agnieszka Pomaska czy Cezary Tomczak, zapraszając na bezpłatne porady prawne), jednakże w wyniku interwencji PKW część ugrupowań zawiesiło działania¹⁷.

Coraz częściej politycy prowadzą kampanię, wykorzystując publikację napisaną lub też dotyczącą lidera konkretnej partii. Oficjalnie upowszechnianie reklam książki jest zadaniem wydawcy, do którego obowiązków należy dbanie o wysoką sprzedaż.

Niemniej wizerunek polityka widniejący na billboardach stanowi niewątpliwie formę promocji, która często zbiegają się z okresem wyborczym. I tak w 2005 roku została opublikowana książka „Solidarność i duma” autorstwa Donalda Tuska, wydanej przez Słowo/Obraz Terytoria sp. z o.o. – oficynę należącą do Janusza Palikota, ówczesnego członka Platformy Obywatelskiej¹⁸. W 2011 roku „kampanię informacyjną” za pomocą upowszechniania własnej twórczości literackiej prowadził Janusz Palikot oraz Jarosław Kaczyński w książce pt. „Polska naszych marzeń”. Dodatkowo do tej ostatniej publikacji dołączony został film *Lider* przedstawiający sylwetkę prezesa PiS. Zakrojona na szeroką skalę promocja zwróciła uwagę wyborców i pozwoliła na niezaliczenie kosztów kampanii wizerunkowej polityków do kosztów kampanii¹⁹.

Inną formą promocji kandydatów mogą w przyszłości stanowić kampanie prowadzone przez tzw. rzeczników interesów (*advocacy group*). W Stanach Zjednoczonych na mocy precedensowego orzeczenia z 2010 roku *Citizens United v.*

¹⁶ Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych, Warszawa 2010, http://www.batory.org.pl/doc/Raport_finansowanie_kampanii_do_PE_2009_20100304.pdf, 12.11.12.

¹⁷ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/pkw-nie-dla-kampanii-informacyjnej,178554.html>, 4.12.12.

¹⁸ Janusz Palikot w książce napisanej w 2011 roku pt. „Kulisy Platformy” ujawił, iż specjalnie zwiększono budżet kampanii promocyjnej, który wynosił około 600 tys. złotych. „Duma i Solidarność” wg Janusza Palikota nie osiągnęła nakładu 30 tys., natomiast była jedną z technik marketingowych Donalda Tuska.

¹⁹ *Kto finansuje billboardy promujące książkę szefa PiS*, <http://www.rp.pl/artukul/722761.html>, 8.11.2011.

Federal Election Commission sędziowie Sądu Najwyższego uznali (5 głosów za, 4 przeciw), iż korporacje oraz związki zawodowe mają prawo do udziału w kampaniach wyborczych. Jedną z głównych form aktywności organizacji (*political action committee*) mogą stanowić reklamy telewizyjne, które w sposób bezpośredni lub pośredni będą sprzyjać bądź być wymierzone w któregoś z kandydatów²⁰. W USA najczęściej spoty telewizyjne organizacji mają na celu zdyskredytowanie przeciwnika politycznego, ujawniając pewne fakty z przeszłości kandydatów lub oceniając dokonania czy poglądy. Różnica między obiektywną informacją a negatywną kampanią jest trudna do uchwycenia, co w połączeniu z brakiem nadzoru kim są prawdziwi nadawcy informacji powodować może nieetyczne formy wywierania wpływu na decyzje polityczne. Wielomilionowe fundusze gromadzone i wydawane przez grupy interesu, zgodnie z regułą wzajemności, będą zmuszały polityków do odwdzięczenia się darczyńcy²¹.

Wykorzystanie stanowiska politycznego

Inną nieprawidłowością jest posługiwanie się pełnionym stanowiskiem w celu wsparcia swojej kandydatury w kolejnych elekcjach. Zdaniem PKW osoby piastujące urzędy nie muszą zawieszać swojej działalności niezwiązanej z kandydowaniem w wyborach, aczkolwiek „nie mogą informować o kandydowaniu (...) ani agitować na rzecz kandydatów i komitetów wyborczych”²². Powszechnym zjawiskiem stało się uczestniczenie w imprezach publicznych, wydawanie publikacji „informacyjnych” oraz listów do obywateli, w których urzędnicy państwowi podsumowują własną aktywność. Taki właśnie cel miało wydanie przez ministra rolnictwa Wojciecha Mojzesowicza z funduszy KRUS sprawozdania z działalności resortu, skierowanego do 1,2 mln rolników w 2007 roku²³. Ulotki finansowane z budżetu państwa lub

²⁰ <http://www.nytimes.com/2012/07/22/magazine/how-much-has-citizens-united-changed-the-political-game.html?pagewanted=all>, 1.12.2012.

²¹ R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2011, s. 36 i nast.

²² Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie działalności kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego niezwiązanej z wyborami.

²³ T. Astramowicz-Leyk, *(A)polityczna administracja publiczna w wyborach 2007*, [w:] *Demokracja po 2005 roku*, red. D. Karnowska, Toruń 2008, s. 199-205.

samorządu terytorialnego docierają do rzeszy wyborców, oficjalnie nie mając nic wspólnego z agitacją polityczną. Promocja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w czasie Euro 2012, finansowanego z budżetu ARiMR, mimo że nie związana z żadną kampanią wyborczą, przyniosła wiele pytań nad sensem wydatkowania 109 mln złotych z państwowej kasy na spoty, w których występował minister Marek Sawicki z PSL²⁴.

W czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku pojawiła się praktyka wspomagania działań na szczeblu krajowym przez frakcje ponadnarodowe. Europejska Partia Ludowa, której członkiem jest Platforma Obywatelska, pragnęła oficjalnie zainaugurować kampanię wyborczą na kongresie frakcji, który odbył się w Warszawie w dniach 29-30 kwietnia 2009 roku. W spotkaniu wzięło udział prawie 2 tysiące osób m.in. kanclerz Niemiec Angela Merkel czy Silvio Berlusconi, nadając odpowiednią rangę temu wydarzeniu. Gdyby ostatecznie uroczystość była traktowana jako rozpoczęcie kampanii, koszty jej organizacji musiałyby zostać pokryte z funduszu wyborczego Platformy Obywatelskiej, a nie ze środków EPP. Mimo iż na tej konferencji nie dokonano oficjalnej prezentacji kandydatów a członkowie PO występowali jako delegaci lub reprezentanci państwowi, ceremonia ta ewidentnie służyła promocji jednej formacji i mogła stanowić bezpłatną reklamę²⁵.

Liczne kontrowersje wzbudza fakt popierania w mediach, zwłaszcza publicznych, opcji politycznej mającej aktualnie wpływ na obsadę stanowisk w tych instytucjach. Upartyjnienie środków masowego przekazu powoduje, iż serwisy informacyjne przedstawiają nieobiektywne informacje o kandydatach. Jedynie znaczący politycy mogą liczyć na udostępnienie czasu antenowego, co utrudnia mniejszym ugrupowaniom dotarcie do elektoratu. Mimo próby uregulowania tej kwestii poprzez ustawę²⁶ czy też monitoring Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji²⁷,

²⁴ <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/wielki-sukces-arimr-55-milionow-widzow-obejrzalo-spot-promujacy-efekty-prow-2007-2013-nadawany-1.html>, 21.11.2012.

²⁵ Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009..., s. 32-33.

²⁶ Art. 117 i nast. Kodeksu wyborczego.

²⁷ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych,

problem manipulacji w audycjach wyborczych pozostał. Szefowie programowi, zasiadający z nominacji partyjnych, chętnie „odwdzięczają się” swojej macierzystej formacji²⁸. Barwnym przykładem takiego uprzywilejowania było wsparcie dla Libertasu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku. Partia założona przez Decana Ganleya otrzymywała nieproporcjonalnie dużo czasu antenowego w Telewizji Publicznej, w stosunku do uzyskiwanego poparcia społecznego, które szacowane było (według sondaży i oficjalnych wyników wyborczych) na 1 procent²⁹.

Dodatkowe opłaty

Oprócz składek członkowskich działacze partyjni są zobowiązani do uiszczenia dodatkowych wpłat na rzecz ugrupowania, jeśli decydują się na start w wyborach. Opłaty za miejsce uzależnione są od numeru pozycji, jaki zajmuje kandydat na liście wyborczej. Badania potwierdzają, iż eksponowana lokalizacja na karcie wyborczej sprzyja uzyskaniu lepszego rezultatu³⁰. Dlatego też komitety wymuszają niekiedy na kandydatach poniesienie kosztów kampanii nie tylko za własną osobę, ale i na rzecz partii. Stawki różnią się od charakteru wyborów, okręgu wyborczego i miejsca na liście, dlatego wahają się od kilkuset do kilkunastu tysięcy złotych. Z powodu limitów dozwolonych wpłat przez pojedynczego sympatyka kwoty te są często wpłacane przez podstawione osoby, np. członków rodzin³¹.

Wątpliwości wzbudza charakter obowiązkowych darowizn, jakie nakładane są na parlamentarzystów i piastujących stanowiska polityczne. Zasada wolnego charakteru sprawowania mandatu znajduje bowiem ograniczenie z powodu

związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 75, poz. 679).

²⁸ Z raportu Fundacji Batorego wynika, iż pomimo jednakowego czasu antenowego Jarosław Kaczyński w ostatniej fazie kampanii był przedstawiony w 42 procent neutralnie, 57 procent pozytywnie, 1 procent negatywnie, podczas gdy Bronisław Komorowski odpowiednio 49 procent, 18 procent, 33 procent, za: http://wyborcza.pl/1,76842,8113498,Telewizja_Polska_dobra_dla_Kaczynskiego.html, 4.11.2012.

²⁹ http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/322365,farfal_skarcony_za_libertas.html, 28.11.2012.

³⁰ J. Raciborski, *Rywalizacja czy kooperacja? O listach partyjnych w wyborach parlamentarnych*, [w:] *Demokracja w Polsce. Doświadczenia zmian*, pod red. U. Jakubowska, K. Skarżyńska, Warszawa 2005, s. 222.

³¹ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 108.

uszczipienia części uposażenia na rzecz ugrupowania³². Zgodnie z oświadczeniami posłów, skarbników oraz doniesień prasowych, kwoty wpłacane dla stronnictwa różnią się od charakteru funkcji. Deputowani do Parlamentu Europejskiego z ramienia Platformy Obywatelskiej dokonują świadczeń w wysokości 2,4 tys. zł rocznie, natomiast SLD i PiS prawie 19 tys. złotych. Posłowie krajowi płacą od 100 do 600 złotych miesięcznie, natomiast radni ok. 40 złotych, a prezydenci miast i marszałkowie województw około 300 złotych. Niewywiązanie się członka z obowiązku wobec partii może skutkować niewystawieniem na listy w kolejnych wyborach do parlamentu lub samorządu³³. Wydawać by się mogło, że darowizny, o ile mają charakter dobrowolny i nie powodują żadnych sankcji, powinny być akceptowane³⁴.

Parlamentarzyści w ramach wykonywania swoich obowiązków otrzymują uposażenie w wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu (tj. ok. 9 892 zł)³⁵. Przysługują im również dodatki funkcyjne za przewodnictwo lub prace w odpowiednich komisjach parlamentarnych. Deputowanym przysługuje jednocześnie dieta parlamentarna wynosząca 25 procent uposażenia (wolna od podatku do kwoty 2280 zł miesięcznie). Kancelaria Sejmu przekazuje ryczałt wynoszący ponad 10 tys. złotych na funkcjonowanie biur poselskich oraz zapewnia im umebłowanie. Deputowani mogą też liczyć na zakwaterowanie w Warszawie, korzystanie ze środków transportu, dodatki na podróże służbowe³⁶. Chociaż środki nie mogą być wykorzystywane na finansowanie działalności partyjnej, *de facto*

³² Podobne wątpliwości zachodzą w stosunku do urzędników państwowych czy pracowników samorządowych zatrudnionych z powodów politycznych. Osoby te jako wyraz wdzięczności wpłacają na konta partyjne część swoich uposażeń, a jedynie doniesienia medialne o nieprawidłowościach wzbudzają zainteresowanie prokuratury, jak miało to miejsce w 2012 roku po ujawnieniu tzw. „Taśm prawdy”. Upubliczniona rozmowa Władysława Łukasika, ówczesnego szefa ARR z Władysławem Serafinem, szefem kółek rolniczych wskazywała na szereg nieprawidłowości w spółkach Skarbu Państwa, w których zasiadali członkowie PSL i ich rodziny. Zagraniczne wycieczki, obchodzenie „ustawy kominowej” czy nepotyzm zarzucano czołowym politykom partii, co w rezultacie przyniosło dymisję ministra rolnictwa, a ostatecznie wpłynęło na zmianę przywódcy ludowców.

³³ http://www.rp.pl/artykul/16,436408_Jak-politycy-utrzymuja-partie-.html, 2.11.2012.

³⁴ W Sojuszu Lewicy Demokratycznej niespełnienie obowiązku na rzecz partii jest sankcjonowane nie umieszczeniem na listach wyborczych SLD w kolejnych wyborach parlamentarnych lub samorządowych.

³⁵ Art. 25 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ost. zm.: Dz. U. z 2010 r. Nr 162, poz. 1086).

³⁶ M. Korolewska, Z. Szpringer, *Finansowanie działalności poselskiej w Polsce*, [w:] *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Świadczenia poselskie w różnych krajach*, Warszawa 2007, s. 23-34.

pracownicy biur są powiązani z ugrupowaniami, a obowiązki poselskie trudno jest oddzielić od spraw wyborczych³⁷. Również Kodeks Wyborczy zezwala komitetowi wyborczemu partii na bezpłatne korzystanie z pomieszczeń biurowych i ze sprzętu, co pozwala na zaoszczędzenie znaczących środków w czasie kampanii wyborczej³⁸.

Szereg nieścisłości prawnych znajdowało się w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w której do 2009 roku istniała możliwość dokonywania zbiorów publicznych³⁹. Funkcjonowanie tzw. cegiełek prowadziło przede wszystkim do ominięcia limitów kwot otrzymywanych przez komitety wyborcze od pojedynczych osób fizycznych. Prowadzone zbiórki przyniosły w 2005 roku Henryce Bochniarz prawie 1,38 mln złotych, a zostały przeprowadzone przez dwie osoby w siedzibie sztabu wyborczego w niecałe 6 dni. W sztabie Marka Borowskiego dokonano zakupu 250 tys. cegiełek o nominałach 1 tys. złotych. Anonimowe darowizny z nieznanymi źródłami pozwalały uzyskać fundusze wyborcze w bardzo krótkim odstępie czasu⁴⁰.

Do niedawna istniała możliwość poręczenia kredytu na cele kampanii nawet przez jedną osobę fizyczną. Powodowało to powstawanie sytuacji, w której komitet po wyborach mógł nie spłacać długu. Poręczyciel, zazwyczaj zamożny kandydat lub nawet cudzoziemiec, miał możliwość zrealizowania zobowiązania, na które nie byłoby stać komitetu. Pierwszy tego typu przypadek miał miejsce w 2005 roku, kiedy to Henryka Bochniarz, jako osoba fizyczna, rozliczała się z kwoty 300 tys. złotych po swojej kampanii. W 2009 roku dyskusja wobec uregulowania tej luki prawnej przyniosła efekt w zmianach przepisów⁴¹ z powodu rzekomych planów Declana Ganleya. Założyciel Libertas, irlandzki milioner, miał zdaniem mediów wesprzeć polski oddział partii swoim poręczeniem majątkowym w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴². Wprowadzenie limitu poręczenia przez pojedynczą osobę fizyczną do

³⁷ Zob. <http://archiwum.polityka.pl/art/pan-posel-przyjmuje,393817.html>, 27.10.2011.

³⁸ Art. 133 Kodeksu wyborczego.

³⁹ Art. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz Ordynacji PE, (Dz. U. z 2009 r. Nr 202 poz. 1547).

⁴⁰ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 111.

⁴¹ Art. 1 pkt. 19 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 213, poz. 1652).

⁴² <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/88579,zobacz-jak-okpic-komisje-wyborcza.html>, 6.12.2012.

15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (45-krotność w przypadku samego kandydata) chroni przed tego typu manipulacjami.

Partie polityczne decydują się niekiedy na wzięcie kredytu na cele statutowe, natomiast rzadziej podmiotem biorącym kredyt bankowy jest komitet wyborczy. Wynika to przede wszystkim z polityki instytucji finansowych, które muszą rozważyć zdolność kredytową instytucji. Banki chętniej przyznają środki na prowadzenie kampanii wyborczej ugrupowaniom, które mają realne szanse uzyskać wysoki wynik wyborczy. Rezultat elekcji przekłada się na otrzymywaną dotację i subwencję, która stanowi doskonałe zabezpieczenie kredytu. O ile w 2005 czy 2007 roku partie chętnie decydowały się na tego typu wsparcie, to w 2011 roku stanowiło to rzadkość. Obecnie duże formacje jak PO i PiS posiadają stałe wielomilionowe dochody, SLD i PSL zmagają się z problemami finansowymi, natomiast mniejsze ugrupowania nie posiadają zdolności kredytowej. Inne zagadnienie stanowią kredyty konsumpcyjne, brane indywidualnie przez samego kandydata. Spłata takiego zobowiązania spoczywa na polityku, choć w rzeczywistości to partia polityczna otrzymuje wsparcie finansowe⁴³.

Uwagi końcowe

Polski system finansowania partii politycznych charakteryzuje się dość szerokim katalogiem źródeł przychodów, łącząc model finansowania prywatnego z publicznym. Ugrupowania dzięki obecnie funkcjonującym rozwiązaniom prawnym są w stanie zgromadzić znaczne zasoby materialne, które pozwalają im na skuteczną walkę wyborczą. Wysokie dotacje i subwencje gwarantowane są jedynie nielicznym podmiotom politycznym, co sprawia, że system partyjny wydaje się zamknięty. Jednakże wzrost wydatków na rywalizację wiąże się z jawną niechęcią polityków do ograniczania tego typu przywilejów.

Mimo oszczędności wprowadzonych do budżetu państwa w wielu sektorach, apele o ograniczenie subwencjonowania partii trafiają na opór środowiska. Ustawa

⁴³ P. Pietkun, *Kredyty wyborcze to żniwa dla odważnych bankowców*, <http://gospodarka.gazeta.pl/pieniadze/1,29577,4572246.html>, 15.12.2012.

wprowadzająca reglamentację wpływów z subwencji o połowę, dopiero za drugim głosowaniem zyskała poparcie postów PO (mającej największe zasoby finansowe) oraz PJN (nowe ugrupowanie nie korzystające z subwencji). Przeciwnicy zmian: SLD (ze względu na spłatę kredytów zaciągniętych na poczet kampanii), PSL (który spłaca karę na rzecz Skarbu Państwa wynosząca ok. 20 mln zł) oraz PiS (nie chcący wzmacniać partii rządzącej) z powodu problemów finansowych i organizacyjnych starali się zachować *status quo*.

Wielomilionowe wsparcie z budżetu państwa nie jest w stanie zniweczyć prób wykorzystywania około prawnych form przekazywania pomocy ugrupowaniom.

Posługiwanie się przepisami prawa, w tym regułami obowiązującymi w prawie cywilnym i handlowym, mija się z zakładanym *ratio legis*. Pojawienie się nowych sposobów zdobywania pieniędzy zasilających partyjną kasę przez szereg lat nie niosło za sobą odpowiednich zmian ustawodawstwa. Kontrola społeczna mediów pełni w tym przypadku rolę sygnalizacyjną, co należy jeszcze poprawić w ustawie o partiach politycznych lub Kodeksie Wyborczym. Nieprawidłowości, jakie mają miejsce, są wynikiem niejasności pojęć oraz braku jednoznacznych rozstrzygnięć pomiędzy przepisami prawa konstytucyjnego.

Stosowanie wątpliwych praktyk finansowych, które pogłębiają i tak już powstałe nierówności podmiotów politycznych, osłabia zaufanie do instytucji państwowych. Wielomilionowe dotacje i subwencje sprawiają, że partie stają się organizacjami niezależnymi, lecz jednocześnie są pozbawione należytej kontroli. Omijanie przepisów ustawy powoduje często niemożność dokonania inspekcji wewnętrznych, co prowadzi do patologii. Jedynie doniesienia medialne lub decyzje organów państwa są w stanie zagwarantować zasadę jawności życia politycznego.

Paweł Jakubowski – absolwent prawa na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim oraz politologii na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej. Doktorant nauk o polityce na Wydziale Politologii UMCS

Abstrakt

Artykuł stara się ukazać najbardziej znaczące i komentowane zgonienia ostatnich lat omawiane przez prawników, politologów oraz dziennikarzy, dotyczące finansowania partii politycznych. Obecnie walka pomiędzy ugrupowaniami przekształca się w rywalizację, której koszty stale rosną, osiągając niekiedy poziom przekraczający ustawowe limity wydatków. Funkcjonowanie luk prawnych w obowiązujących przepisach sprawia, iż politycy starają się korzystać z różnorodnych form wsparcia. Alternatywne metody finansowania partii to techniki zgodne z literą obowiązującego prawa, jednakże sprzeczne z zakładanym *ratio legis* ustaw. Wymienione w artykule praktyki wspierania ugrupowań z jednej strony są gwarantowane przez zasadę wolności słowa czy wolności zrzeszania się. Z drugiej jednak strony, techniki te powodują naginanie konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych.

ALTERNATIVE WAYS OF FINANCING POLITICAL PARTY IN POLAND

Abstract

This article shows the most conspicuous and frequent issues concerning the funding of political parties, discussed by lawyers, political scientists and journalists. Today a struggle between political parties transforms into contest where costs are still increasing, reaching levels exceeding the statutory limits on spending. Functioning of the loopholes in the current legislation makes the politicians try using various forms of financial support. Alternative methods of party financing techniques are consistent with the letter of the law, but unfortunately they are contrary to the assumed *ratio legis*. Practices mentioned in this article about supporting parties are guaranteed on the one hand by the principle of freedom of speech or freedom of association. But on the other hand, these techniques cause the strain of the constitutional principle of transparency of political party funding.