

### Cytowanie

CHICAGO: R. Balicki, *W dwadzieścia lat później – uwagi o finansowaniu partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 13–26, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.01>

APA: Balicki, R. (2023), *W dwadzieścia lat później – uwagi o finansowaniu partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 13–26, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.01>

---

### Ryszard Balicki

ORCID ID: 0000-0002-9192-908X

Uniwersytet Wrocławski

E-mail: [ryszard.balicki@uwr.edu.pl](mailto:ryszard.balicki@uwr.edu.pl)

## W dwadzieścia lat później – uwagi o finansowaniu partii politycznych w Polsce<sup>1</sup>

**Słowa kluczowe:** partia polityczna, finansowanie budżetowe, subwencja, dotacje

**Keywords:** political party, budgetary funding, subsidies, grants

### Streszczenie

Finansowanie partii jest zagadnieniem, które interesuje i emocjonuje wielu, nie tylko członków konkretnych partii, ale także, a może zwłaszcza tzw. szarych obywateli. Emocje nie mogą dziwić, bowiem w przeszłości finansowanie partii dostarczało materiału na wiele zaskakujących opowieści. Po 1989 r. zasady finansowania partii politycznych w Polsce kilkakrotnie ulegały modyfikacjom, aż w 2001 r. zostały uregulowane w najpełniejszy sposób, wprowadzając finansowanie partii z budżetu państwa.

Artykuł przybliży ewolucje zasad finansowania partii politycznych oraz poddaje analizie wątpliwości, które pojawiły się podczas ponad 20 lat obowiązywania aktualnej regulacji ustawowej.

---

<sup>1</sup> Tekst jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XXVI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Pieniądze w Konstytucji RP, Brody 21–23 września 2022 r.

**Abstract****Twenty Years Later – Remarks on the Financing of Political Parties in Poland**

Financing of parties is an issue that interests and excites many, not only members of specific parties, but also, or perhaps especially, the so-called regular Joes. Emotions may not come as a surprise, as financing parties has provided material for many surprising stories in the past. After 1989, the rules for financing of political parties in Poland were modified several times until they were regulated in the fullest way in 2001, with the introduction of party financing from the state budget.

The article takes a closer look at the evolution of the rules on the financing of political parties and analyses the doubts that have arisen during more than 20 years of the current statutory regulation.

✱

**I.**

Partie polityczne są ważnym elementem systemu demokratycznego, kluczowym dla agregacji i artykulacji poglądów politycznych występujących w społeczeństwie i niezastąpionym w procesie rekrutacji elit dla zajmowania najważniejszych funkcji publicznych. Realizacja tak wielu istotnych funkcji prowadzi do przekonania, że partie są niezbędną częścią modelu demokracji liberalnej. Ta istotna rola realizowana przez partie polityczne rodzi również konsekwencje prawne – konieczność prawnego uregulowania ważnych aspektów ich funkcjonowania<sup>2</sup>. Niewątpliwie szczególnie istotnym zagadnieniem, rodzącym uzasadnione zainteresowanie obywateli, jest kwestia finansowania partii politycznych<sup>3</sup>. Materia ta jest zazwyczaj jedynie w ograniczo-

<sup>2</sup> Szerzej o instytucjonalizacji partii politycznych zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 11, 13*, Warszawa 2019, s. 44 i n. oraz wskazana tam literatura. O przesłankach zmiany pojmowania roli partii politycznych zob.: A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 9 i n.

<sup>3</sup> O rozumieniu i zakresie finansowania partii politycznych zob. A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce [w:] Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 214–217.

nym zakresie regulowana w ustawach zasadniczych (w Polsce jest to art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, w którym określa się zasadę jawności życia politycznego<sup>4</sup>), a jej uszczegółowienie następuje na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

W niniejszym artykule ukazana została ewolucja zasad finansowania partii politycznych w Polsce, a w szczególności konsekwencje wprowadzenia w 2001 r. mechanizmu finansowania partii z budżetu państwa.

## II.

Sposób i źródła finansowania partii to zagadnienie, które interesuje i emocjonuje wiele osób, nie tylko członków konkretnych partii, ale także, a może nawet zwłaszcza tzw. „zwykłych” obywateli. Pojawiające się przy tym silne emocje nie dziwią, bowiem w przeszłości finansowanie partii politycznych dostarczało materiału na niejeden film. I byłby to raczej gotowy materiał na czarny kryminał.

Przywołać można aferę korupcyjną z czasów II RP, w którą nie tylko zaangażowany został sam Józef Piłsudski, lecz także po raz pierwszy wykorzystany został Trybunał Stanu. W roku budżetowym 1927/1928 ówczesny minister skarbu Gabriel Czechowicz przekazał 8 milionów złotych z nadwyżki budżetowej do dyspozycji premiera Józefa Piłsudskiego, który następnie wykorzystał je do nielegalnego finansowania kampanii wyborczej swojej organizacji politycznej – Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem<sup>5</sup>. Jak podkreślono w literaturze to właśnie te środki w dużej mierze przyczyniły się do zapewnienia zwycięstwa wyborczego BBWR w przeprowadzonej elekcji<sup>6</sup>.

W okresie przełomu ustrojowego pojawiła się sprawa tzw. „moskiewskiej pożyczki”. W styczniu 1990 r. Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego przekazała bowiem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej kwotę 1,2 mln dolarów amerykańskich, która miała zostać przekazana na utrzymanie struktur PZPR

---

<sup>4</sup> M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności [w:] Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 18.

<sup>5</sup> *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Wybór dokumentów*, red. Z. Landau, B. Skrzyszewska, Warszawa 1961, *passim*.

<sup>6</sup> A. Garlicki, *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008, s. 23 i n.

(i jej następczyni)<sup>7</sup>. Problemy z finansowaniem miały także nowopowstałe partie III RP. Materiał ilustracyjny może dostarczyć np. analiza źródeł finansowania początków istnienia partii Porozumienie Centrum. To właśnie związana ze środowiskiem tej partii Fundacja Prasowa Solidarność przejęła – w czasie likwidacji RSW „Prasa-Książka-Ruch” – popularną wówczas popołudniówkę „Express Wieczorny”. Co ciekawe, Fundacja chcąc zdobyć środki finansowe na zakup gazety skorzystała z kredytu przyznanego przez bank, który równocześnie wynajęła od partii pomieszczenia w budynku będącym siedzibą przejmowanej gazety. Koszty wynajmu zostały opłacone „z góry” na 12 lat! To przejęte wówczas nieruchomości stały się podstawą majątku partii<sup>8</sup>. Niejasności w finansowaniu innej ówczesnej partii, Kongresu Liberalno-Demokratycznego, w tym zwłaszcza związki z rodzącym się wówczas biznesem, barwnie opisywał także jeden z ówczesnych liderów KLD – Paweł Piskorski<sup>9</sup>. Skądinąd on sam także po latach dokonał swoistego „przejęcia” partii wywodzącej się jeszcze z czasów PRL – Stronnictwa Demokratycznego. Partia ta może nie miała szczęścia do znaczących wyników wyborczych, jednak pozostała „wartościowa” będąc właścicielem cennych nieruchomości ulokowanych w dobrych lokalizacjach w wielu miastach Polski<sup>10</sup>.

Warto także podkreślić, że finansowanie partii politycznych i niejasności z tym związane wzbudzają wątpliwości także i w wielu innych państwach, w tym również o – wydawałoby się – ugruntowanej demokracji<sup>11</sup>. Szczególnie głośna stała się afera związana z nielegalnym finansowaniem niemieckiej partii CDU w latach dziewięćdziesiątych XX w. Skandal ten, ujawniony przez media w 1999 r., stał się przyczyną niechlubnego końca kariery politycznej Helmuta Kohla („ojca zjednoczenia Niemiec”), jednak nigdy nie został ostatecznie wyjaśniony<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Szerzej odtajnione akta postępowania prokuratorskiego: <http://bi.gazeta.pl/im/7/3358/m3358617.pdf> (10.12.2022).

<sup>8</sup> Zob. <https://wiadomosci.wp.pl/kaczynski-wyszedl-z-workami-pieniedzy-sekret-majatku-spolki-srebrna-6867592669305440a> (10.12.2022).

<sup>9</sup> P. Piskorski, *Między nami liberalami*, Warszawa 2014, *passim* oraz <https://www.wprost.pl/486537/teksty-roku-tajna-kasa-partii-tuska.html> (10.12.2022).

<sup>10</sup> Zob. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1512010,1,burzliwy-zyciorys-pawla-piskorskiego.read> (10.12.2022).

<sup>11</sup> Zob. np. <https://wiadomosci.wp.pl/byly-premier-francji-skazany-6036714113847937a> (10.12.2022).

<sup>12</sup> K. Gelles, M. Kozerski, J. Trajman, *Afery polityczne w Republice Federalnej Niemiec. Przebieg, aktorzy, skutki*, Warszawa 2021, s. 136 i n.

Ta powszechność problemów związanych z legalnością finansowania partii, czy też szerzej źródłami finansowania życia politycznego została także dostrzeżona w wielu innych państwach. Dlatego też Komitet Ministrów Rady Europy zalecił przyjęcie w krajowych systemach prawnych przepisów przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych. Samą korupcję Komitet Ministrów uważa przy tym za „poważne zagrożenie dla państwa prawa, demokracji, praw człowieka, równości i sprawiedliwości społecznej, że hamuje rozwój gospodarczy, zagraża stabilności instytucji demokratycznych i podważa moralne podstawy społeczeństwa”<sup>13</sup>.

### III.

Funkcjonujące w III RP mechanizmy finansowania polityki przeszły znacząca ewolucję. W swoim punkcie wyjścia, na początku lat dziewięćdziesiątych całość regulacji zamykał się w jednym artykule przyjętej wówczas ustawy o partiach politycznych<sup>14</sup>. To właśnie art. 8 ustawy określał nie tylko źródła finansowania czy zasady prowadzenia działalności gospodarczej, ale także formułował – jako zasadę nadrzędną – zasadę jawności. Jednak ogólnikowość ówczesnej regulacji i zawarta w niej swoboda aktywności partii politycznych w pozyskiwaniu środków finansowych sprawiła, że w okresie tym system prawny pozwalał na powstawanie daleko idących powiązań pomiędzy światem polityki i biznesu<sup>15</sup>. Patologiczne oblicze ówczesnego modelu<sup>16</sup> nie uległo

<sup>13</sup> 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 (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies); <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (10.12.2022). Zob. szerzej A. Dragan, D.M. Korzeniowska, J. Tracz-Drał, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich. Opracowania Tematyczne. OT-602*, Warszawa 2011, s. 3 i n.

<sup>14</sup> W 1990 r. została uchwalona pierwsza ustawa o partiach politycznych: Ustawa z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312).

<sup>15</sup> To właśnie dla uzyskiwania wsparcia finansowego ze strony przedsiębiorców wykorzystywany był mechanizm zbiorów publicznych („cegiełki” o różnych nominałach w zamian za środki finansowe przekazywane gotówkowo). Zob. też A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 13–14.

<sup>16</sup> Krytyczną analizę ówczesnego modelu zob. np. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 126–127.

zmianie w 1993 r., kiedy to pojawił się pierwszy element finansowania publicznego, w postaci możliwość uzyskania zwrotu wydatków na kampanię wyborczą (dotacja podmiotowa)<sup>17</sup>. Stosunkowo skomplikowany był system obliczania kwot należnych – 20% kwoty przeznaczonej na wybory dzielono przez liczbę mandatów poselskich i senatorskich (560) i w ten sposób określało kwotę przypadającą na jeden zdobyty przez partię mandat parlamentarny. Zaangażowane środki budżetowe okazały się jednak atrakcyjne i w efekcie zwycięskie partie miały możliwość spłacenia kredytów zaciągniętych na kampanię. Komitet wyborczy Unii Pracy nie tylko spłacił zaciągnięty kredyt, ale także wykazał kwotę 623 000 zł jako uzyskaną nadwyżkę.

Kolejną cezurę stanowiło przyjęcie w 1997 r. nowej ustawy o partiach politycznych<sup>18</sup> i wprowadzenie systemu finansowania partii politycznych z budżetu. Pozostawiona została dotacja podmiotowa (za zdobyte mandaty), a dodatkowo pojawiła się także dotacja celowa dla partii, które w przeprowadzonych wyborach zdobyły co najmniej 3% poparcia. Ustawa rozwijała także konstytucyjną normę mówiącą o jawności finansowania i wprowadzała podstawowe mechanizmy kontroli finansów partyjnych. Jednak nowo przyjęta regulacja nie usuwała z systemu rozwiązań umożliwiających pozyskiwanie środków finansowych ze źródeł nierejestrowanych. Coraz częściej także zgłaszane były postulaty wprowadzenia pełnego finansowania budżetowego z jednoczesnym ograniczeniem lub wręcz uniemożliwieniem pozyskiwania środków z innych źródeł<sup>19</sup>.

Ostatecznie prawna regulacja systemu została ukształtowana w 2001 r. wraz z przyjęciem nowej ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP, która równocześnie w istotny sposób nowelizowała ustawę o partiach politycznych. Jako zasadę przyjęto wówczas, że partie polityczne będą finansowane z budżetu państwa, a równocześnie ograniczono możliwości finansowania z innych źródeł (w tym zwłaszcza ze strony osób prawnych), a także zakazano finansowania partii przy pomocy zbiorów publicznych. Tak więc partie parlamentarne przygotowały i przyjęły rozwiązania, które na trwale ukształtowały mechanizm wsparcia budżetowego powodujący, że w dyspozycji partii (zwłaszcza parlamentarnych oczywiście) pojawiły się znaczne środki finansowe.

<sup>17</sup> Zob. szerzej M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 65 i n.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 604 ze zm., dalej jako ustawa o partiach politycznych.

<sup>19</sup> Zob. A. Gendźwił i inni, *Finanse...*, s. 14–15 i powołana tam lit.

#### IV.

Podstawowym źródłem finansowania partii dłużej aktywnych w polityce jest subwencja z budżetu państwa. Przysługuje ona tym partiom, której listy okręgowe w ostatnio przeprowadzonych wyborach do Sejmu uzyskały minimum 3% ważnie oddanych głosów (jeżeli startowały jako samodzielny komitet wyborczy), lub też minimum 6% jeżeli stanowiły część koalicji. Kwota przysługującej subwencji określana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnej. Oznacza to, że partia otrzymuje środki w wysokości uzależnionej od uzyskanych w wyborach głosów, jednak przekroczenie kolejnego progu (kolejno 5%, 10%, 20%, 30%) prowadzi do obniżenia kwoty przysługującej za głos. Subwencja wypłacana jest w czterech równych transzach kwartalnych przez całą kadencję Sejmu, poczynając od 1 stycznia roku następującego po przeprowadzonych wyborach<sup>20</sup>. Wypłacanie subwencji kończy się wraz z końcem roku, w którym przeprowadzone są kolejne wybory, a jeżeli wybory są następstwem skrócenia kadencji Sejmu to prawo do uzyskania subwencji wygasa wraz z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu<sup>21</sup>.

Wielkość środków ściśle budżetowych jest także zwiększona o dotację podmiotową przysługującą tym ugrupowaniom, które uzyskały mandaty w ostatnio przeprowadzonych wyborach do Sejmu i do Senatu<sup>22</sup>. Dotacja podmiotowa jest więc swoistym zwrotem środków poniesionych na przeprowadzenie skutecznej kampanii wyborczej, dlatego też jej wysokość nie może przekroczyć kwoty wydatków uwidocznionych w sprawozdaniu finansowym składanym przez komitet wyborczy.

Do pozostałych źródeł finansowania o charakterze bezpośrednim (poza środkami budżetowymi) możemy zaliczyć także składki członkowskie, darowizny, dochody z posiadanego majątku, a także zaciągnięte kredyty i otrzymane spadki i zapisy. Mają one zróżnicowany charakter, jednak w całości stanowią stosunkowo marginalne źródło zaspokajania potrzeb finansowych partii.

Składki członkowskie odgrywały istotną rolę jedynie w przeszłości, obecnie stanowią niewielką część przychodów. Co jednak zaskakujące – istotny spadek ich

---

<sup>20</sup> Art. 29 ustawy o partiach politycznych.

<sup>21</sup> Art. 32 ustawy o partiach politycznych.

<sup>22</sup> Dotacja podmiotowa przysługuje także startującym w wyborach komitetom wyborczym wyborców.



znaczenia ma miejsce również w odniesieniu do partii, które nie otrzymują subwencji! Z zestawienia przygotowanego przez Tomasza Gąsiora wynika, że w latach 2008–2011 dla partii korzystających z dofinansowania budżetowego składki stanowiły niecałe 3% ich przychodów, a w 2015 r. wynosiły około 2,5%. Natomiast w przypadku partii, które takiego dofinansowania były pozbawione, składki w latach 2008–2011 stanowiły około 50% ich przychodów, zaś w 2015 r. już tylko 2,6%<sup>23</sup>.

Wśród źródeł finansowania partii politycznych specyficzne miejsce zajmują darowizny. Teoretycznie jest to forma wsparcia dowolnej partii przez zainteresowanego tym obywatela, dopuszczalna przez normy prawne i ograniczona jedynie maksymalnym limitem wpłaty ujętym w ustawie o partiach politycznych<sup>24</sup>. Jednak praktyka (właściwa nie tylko dla Polski) wskazuje, że prawny mechanizm darowizn jest wykorzystywany przede wszystkim dla płatności tzw. VIP-składki<sup>25</sup>. W praktyce jest to więc sposób na wpłacenie na konto partii znacznych kwot przez osoby, które właśnie dzięki partii zawdzięczają uzyskanie określonych funkcji i stanowisk, bądź też powstanie okoliczności umożliwiających im wzbogacenie się. Wśród wpłacających można także wskazać grupę osób, które powyższe profity uzyskały dopiero po uiszczeniu określonych kwot. Darowizny wpłacane są przede wszystkim przez parlamentarzystów (zarówno krajowych, jak i do Parlamentu Europejskiego), ministrów i innych wysokich urzędników zarówno państwowych, jak i samorządowych, a także, a może nawet przed wszystkim – przez osoby zasiadających w organach kierowniczych spółek, w których udziały ma państwo lub samorząd i które właśnie dzięki wsparciu politycznemu swoje stanowisko piastują.

Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych sposobów pozyskiwania środków na prowadzenie aktywności politycznej. Mimo, że jest prawnie dopuszczalna w wielu krajach, to jednak budzi obawy o powstawanie nieakceptowalnych powiązań między sferą polityczną a gospodarczą<sup>26</sup>. Polska ustawa o partiach po-

---

<sup>23</sup> T. Gąsior [za:] K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, vol. XII, s. 80.

<sup>24</sup> Art. 25 ustawy o partiach politycznych.

<sup>25</sup> Zob. szerzej K. Skotnicki, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 35 i n.

<sup>26</sup> M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 174.



litycznych generalnie zakazuje partiom politycznym prowadzenia działalności gospodarczej, pozostawiając jednak jako akceptowalną formułę prowadzenia „działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego” (art. 27 ustawy). Jakkolwiek sprawozdania finansowe składane przez partie wskazują, że źródło to stanowi niewielki zakres przychodów, jednak należy zauważyć, że ograniczona precyzja użytych sformułowań może budzić wątpliwości. Ustawa uznała bowiem za działalność akceptowaną („nie stanowi działalności gospodarczej”) nie tylko prowadzenie klasycznej wręcz działalności gospodarczej (np.: usługi ksero), lecz także daje możliwość zawierania nieograniczonych wartościowo umów handlowych. Jaka jest bowiem rozsądna i akceptowalna cena statutu i kto to stwierdzi? A jeżeli będzie on wydrukowany na czerpanym papierze i opatrzony autografem przez popularnego lidera? Czy też „przedmiotem symbolizującym partię” mogą być np. złote spinki z diamentami, których ręczne przygotowanie zwielokrotnia wartość?

W przeciwieństwie do podniesionych powyżej wątpliwości krytyce nie podlegają pozostałe możliwości czerpania profitów z posiadanego majątku. Zostały one bowiem ograniczone do dochodów z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa oraz zbycia należących do partii składników majątkowych<sup>27</sup>.

Istotnym, ale i specyficznym źródłem finansowania partii politycznych są niewątpliwie kredyty bankowe. Stanowią one znaczący procent przychodów partii, ale jednocześnie wyróżniają się ciekawą (jednak łatwo wytłumaczalną specyfiką) – skłonność do ich zaciągania mają największe zazwyczaj partie polityczne, bowiem tylko one są przekonane o zdobyciu mandatów z kolejnej elekcji i w konsekwencji uzyskania środków z dotacji podmiotowej.

Ostatnią kategorię bezpośrednich przychodów partii stanowią zgodnie z ustawą spadki i zapisy. Jednak analiza sprawozdań finansowych od lat nie wskazuje na realne występowanie takich źródeł finansowania<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych.

<sup>28</sup> Zob. M. Bidziński, *Finansowanie partii...*, s. 91.

**V.**

Poza wskazanymi powyżej bezpośrednimi źródłami finansowania partii politycznych mamy do czynienia w praktyce także i ze źródłami o charakterze pośrednim, co więcej mogą one pochodzić zarówno ze środków budżetowych jak i prywatnych.

W najlepszej sytuacji znajdują się partie polityczne odgrywające istotną rolę na scenie politycznej, zwłaszcza te, których członkowie (bądź sympatycy) zajmują eksponowane funkcje w strukturach władzy wykonawczej bądź przynajmniej sprawujący mandaty parlamentarne. Mogą oni bowiem korzystać z wielu przywilejów stanowiących ekwiwalent znacznych środków finansowych np. możliwości występów publicznych, w tym zwłaszcza wykorzystywania mediów do dystrybucji przekazów politycznych, prawa do bezpłatnego przemieszczania się, a także do wykorzystywania środków przeznaczonych na umożliwienie i ułatwienie pracy parlamentarzystom.

Okresem, w którym szczególnie rośnie inwencja partii na możliwości pozyskiwania dodatkowych środków jest czas kampanii wyborczych. To wówczas mamy do czynienia z powstawaniem zjawisk trudnych niekiedy do precyzyjnego zaklasyfikowania, ale – w powszechnym odczuciu – mających wpływ na ostateczny wynik wyborów.

Jaki bowiem charakter będzie miało publiczne występowanie jako przedstawiciel władzy i przekazywanie „czeku” na dofinansowanie, które uzyska (może uzyskać?) określona organizacja, czy też społeczność lokalna. Można też zastanawiać się czy zmonetaryzowaniu nie ulega także sama przynależność kandydata do określonych organizacji i struktur i posługiwanie się w kampanii rozpoznawalnymi i popularnymi szyldami.

Kandydaci startujący w wyborach, bądź też kandydaci na takich kandydatów często wykorzystują także możliwości prowadzenia aktywności promocyjnej w ramach równoległe prowadzonych kampanii lub w czasie poprzedzającym oficjalną kampanię. A wykorzystując równoległe kampanie możliwe jest przenoszenie części wydatków w wyborach na urząd prezydenta (w których nie ma możliwości zwrotu poniesionych kosztów) np. na rzecz kampanii parlamentarnej, gdzie taka możliwość już istnieje.

W przeszłości zauważalne było także wykorzystywanie środków formalnie poza limitami kampanijnymi na promowanie określonych osób. I tak np. poseł

do Parlamentu Europejskiego Ryszard Czarnecki (wybrany wówczas z okręgu wielkopolskiego, a poprzednio kujawsko-pomorskiego) postanowił w 2015 r. przeprowadzić kosztowną kampanię promocyjną na Dolnym Śląsku (finansowaną ze środków PE). Umieszczone wówczas plakaty reklamowały „Posła Czarneckiego” i nie zawierały żadnego imienia, a zapewne jedynie przypadkowo w tym właśnie okręgu kandydował do Sejmu RP Przemysław Czarnecki, skądinąd syn posła do Parlamentu Europejskiego<sup>29</sup>.

Zjawiskiem wykorzystywanym w wielu krajach, które znalazło swoje miejsce także i w Polsce jest połączona zblizająca się kampanii wyborczej z promocją wydanej uprzednio książki. Jej autor chętnie pojawia się w takiej sytuacji zarówno na billboardach jak i bezpośrednio na spotkaniach literackich, które mogą służyć także do przekazywania komunikatów politycznych.

## VI.

W czasie obowiązywania aktualnych rozwiązań dotyczących finansowania partii politycznych wielokrotnie pojawiały się sprawy problemowe. Niektóre z nich znalazły swoje rozstrzygnięcie np. w postaci stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej zajmującej się kontrolą zarówno wydatków wyborczych jak i partyjnych (rozpatruje zarówno sprawozdania komitetów wyborczych jak i partii politycznych), jednak niektóre – jak np. kwestia finansowania tzw. prekampanii) nadal czekają na swoje uregulowanie.

Wśród interesujących kwestii mających wpływ na finansowanie polityki pojawiła się np. kwestia tzw. kredytu kupieckiego. Czy stosowanie mechanizmu odroczonej płatności jest dopuszczalne, czy jednak stanowi nielegalne finansowanie partii przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą? PKW stanęła na stanowisku, że stosowanie tego sposobu regulowania płatności jest dopuszczalne również w sprawach związanych z działalnością polityczną, jednak z maksymalnym ograniczeniem płatności do 30 dni<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Zob. <https://gazetawroclawska.pl/wroclaw-czarnecki-z-unijnych-pieniedzy-finansuje-kampanie-syna/ar/3907057> (10.12.2022).

<sup>30</sup> Zastosowana w tym przypadku została zasada wyrażona w ustawie z 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. 2022 poz. 893).

Negatywnie natomiast PKW odniosła się do możliwości udzielania odpłatnej licencji na wykorzystywanie partyjnego symbolu graficznego. W tym przypadku PKW uznała, że dopuszczalny zakres przychodów z majątku jest stypizowany w ustawie o partiach politycznych i nie może on być uzupełniany nawet o działania pozornie podobne.

## VII.

W czasie minionych ponad dwudziestu lat obowiązywania aktualnych regulacji finansowania partii politycznych wielokrotnie zgłaszane były wątpliwości, uwagi i propozycje konkretnych rozwiązań modyfikujących. Pojawiały się np. propozycje rezygnacji z finansowania budżetowego i pozostawienia sympatykom określonych partii całkowitej swobody w decyzjach finansowych lub też wskazywano na celowość wprowadzenia możliwości zastosowania odpisów podatkowych (na wzór wsparcia organizacji pożytku publicznego) przy rocznym rozliczeniu zeznania podatkowego). Rozwiązania te nie uzyskiwały jednak akceptacji większości parlamentarnych (i to w zmieniających się konfiguracjach politycznych). Nie znaczy to jednak, że obowiązujący system jest pozbawiony wad i to pomimo wprowadzonej już modyfikacji polegającej na zmniejszeniu środków przekazywanych partiom w ramach subwencji.

Niewątpliwie jednak największą wadą stosowanego aktualnie rozwiązania jest silne promowanie aktualnie działających najsilniejszych partii i doprowadzenie w ten sposób do „zacementowania” sceny politycznej. Warto więc rozważyć obniżenie procentowego progu wsparcia w wyborach umożliwiającego otrzymanie subwencji. Jednak nawet wprowadzenie takie modyfikacji i obniżenie progu np. do 1% ważnie oddanych głosów nie zmieni problemów partii właśnie powstających i pozbawionych realnych możliwości sfinansowania kampanii wyborczej. Partie takie nie posiadają zazwyczaj środków własnych, mają skromne możliwości pozyskania środków od nielicznych zazwyczaj członków i są realnie pozbawione możliwości zaciągnięcia kredytu bankowego. Wydaje się, że w tej sytuacji jedynym rozwiązaniem mógłby być specjalny fundusz państwowy umożliwiający pozyskanie określonych środków w celu sfinansowania niezbędnych do poniesienia wydatków kampanijnych. Zastosowanie takiego rozwiązania wymagałoby jednak

przyjęcia precyzyjnych mechanizmów określających zasady zwrotu (i ewentualnie umarzenia) otrzymanych środków, a także zasad kontroli ponoszonych wydatków.

Niezależnie nawet od powyższych uwag konieczne wydaje się wprowadzenie rozwiązań w obowiązującym modelu, tak aby zapewnić jego racjonalność i przejrzystość. Co ciekawe, zgłaszane propozycje są takie same od lat i dotyczą zwłaszcza: konieczności wprowadzenia dyscypliny ponoszonych wydatków, ograniczenie wydatków ponoszonych na promocję i – przede wszystkim – zapewnienie możliwości realnego kontrolowania wydatków partyjnych (zarówno przez PKW, jak i przez zainteresowane organizacje społeczne)<sup>31</sup>.

Niestety, partie parlamentarne nie wykazują odpowiedniego zainteresowania dla realizacji zgłaszanych postulatów<sup>32</sup>.

## Literatura

- Bidziński M., *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Finansowanie partii politycznych* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 11, 13*, Warszawa 2019.
- Chmaj M., *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności* [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Dragan A., Korzeniowska D.M., Tracz-Dral J., *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich. Opracowania Tematyczne. OT-602*, Warszawa 2011.
- Garlicki A., *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008.

---

<sup>31</sup> Zob. [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Finansowanie-partii-politycznych\\_streszczenie.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Finansowanie-partii-politycznych_streszczenie.pdf) (10.12.2022).

<sup>32</sup> Tym bardziej należy docenić zrobienie niewielkiego kroku w kierunku zapewnienia jawności finansowania poprzez zobowiązanie partii do publikowania wykazu zawieranych umów i otrzymywanych wpłat. Jednak przyjęte regulacje nie zostały przygotowane należycie i zabrakło w nich określenia precyzyjnego sposobu postępowania PKW w celu wyegzekwowania wykonania przez partie polityczne ciążących na nich obowiązków; <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/> (10.12.2022).

- Gelles K., Kozerski M., Trajman J., *Afery polityczne w Republice Federalnej Niemiec. Przebieg, aktorzy, skutki*, Warszawa 2021.
- Gendźwił A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J., *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017.
- Gorgol A., *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce* [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.
- Ławniczak A., *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- Piskorski P., *Między nami liberałami*, Warszawa 2014.
- Skotnicki K., *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, vol. XII.
- Skotnicki K., *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Wybór dokumentów*, red. Z. Landau, B. Skrzyszewska, Warszawa 1961.