

Arletta Barczewska  
Uniwersytet Jagielloński  
arletta.b@interia.pl

## **Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych a kontrola ich wydatkowania w Polsce po 1989**

### *Financing of Political Parties from Public Funds and Control of Their Spending in Poland after 1989*

#### **Streszczenie:**

Opracowanie „Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych a kontrola ich wydatkowania” porusza problematykę subwencjonowania działalności partii politycznych z budżetu państwa. Autorka opisuje zasady na jakich się to odbywa oraz metody kontroli wydatkowania tych środków, jednocześnie ukazując niedoskonałości tego systemu, polegające przede wszystkim na braku odpowiednich instrumentów prawnych, umożliwiających pełny i skuteczny nadzór wydatkowania środków publicznych otrzymywanych przez partie polityczne.

**Słowa kluczowe:** subwencja, finanse publiczne, nadzór, kontrola, partia polityczna, zamówienia publiczne

#### **Summary:**

The study “Financing of Political Parties from Public Funds and Control of their Spending” refers to the issue of subsidization of political parties from the state budget. The author describes the principles of subsidization and methods to control the spending of these funds. The author reveals also the imperfections of the system due to the lack of appropriate legal instruments which enable full and effective oversight of expenditure of public funds received by political parties.

**Keywords:** subsidy, public finance, supervision, control, political party, public contracts

Początek lat 90. XX w. był w Polsce okresem intensywnych i gruntownych przekształceń ustrojowych. Zmiany te pozwoliły na przywrócenie pluralizmu politycznego, który przed 1989 rokiem istniał jedynie formalnie. Nowa rzeczywistość nie pozwoliła na kontynuowanie dotychczasowych praktyk finansowania funkcjonowania partii. Społeczeństwo nie było zadowolone z nieustannego dofinansowywania PZPR, w tym ze stwarzania partii bardzo korzystnych warunków umożliwiających jej działalność, np. poprzez preferencyjne kredyty. Według A. Gorgola doktryna upatruje w tych zdarzeniach bezpośrednią przyczynę oporu wobec finansowania działalności partyjnej środkami publicznymi i wyjaśnienie, dlaczego na tle innych państw europejskich rozwiązanie to zostało zastosowane tak późno w Polsce<sup>1</sup>.

Pierwsza ustawa o partiach politycznych z 28 lipca 1990 roku kwestie ich finansowania traktowała bardzo zdawkowo i liberalnie. W całej ustawie przedmiotowej sprawie poświęcono raptem jeden artykuł<sup>2</sup>. Nie sprzyjało to stworzeniu stabilnego systemu finansów partyjnych, ani tym bardziej wprowadzeniu finansowania publicznego. Wymaga ono bowiem szczegółowego uregulowania zarówno statusu beneficjentów, jak i zasad, instrumentów oraz procedur udzielania wsparcia<sup>3</sup>. Finansowanie publiczne dotyczyło jedynie zakresu aktywności wyborczej i odsyłało do ordynacji wyborczych. Ustawa z 1990 roku była fundamentem, na którym został zbudowany obecny system finansów partyjnych. Regulacja z 27 czerwca 1997 roku przejęła wszystkie unormowania odnoszące się do finansowania partii politycznych, co zapewniało ciągłość systemu finansów partyjnych. W ustawie kwestii finansowania partii poświęcono cały rozdział (art. 23a do 41).

Przez pierwsze dziesięć lat system finansowania partii politycznych nie podlegał istotnym zmianom, a jedynie był udoskonalany i uszczegóławiany<sup>4</sup>. Wprowadzone regulacje dopuszczały finansowanie publiczne partii za pośrednictwem dotacji z budżetu państwa oraz zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych. Inne formy finansowania były zakazane. Początkowo instrumentem wydatkowania środków budżetowych na rzecz partii politycznych były też dotacje udzielane w formie celowej i podmiotowej<sup>5</sup>. Dotacja celowa była ściśle określona co do przeznaczenia, a partia polityczna, która z niej korzystała była ograniczona co do sposobu wykorzy-

---

<sup>1</sup> A. Gorgol, *Prawne aspekty finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 159.

<sup>2</sup> Zob. art. 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1990 r. Nr 54, poz. 312 z późn. zm.)

<sup>3</sup> A. Gorgol, s. 161.

<sup>4</sup> Tamże, s. 162.

<sup>5</sup> Tamże, s. 163.

stania przyznanych środków finansowych jedynie do realizacji celów statutowych. Natomiast dotacja podmiotowa wiązała się ze zwrotem wydatków partii poniesionych w związku z wyborami do Sejmu i Senatu. Dotacja podmiotowa związana była ściśle z uzyskaniem mandatu posła lub senatora, a jej wysokość uzależniona była od liczby mandatów. Jedynie partie reprezentowane w parlamencie mogły na nią liczyć.

12 kwietnia 2001 roku, przy okazji uchwalania nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, dokonano gruntownej nowelizacji ustawy o partiach politycznych w zakresie regulacji dotyczącym ich finansowania. Nowelizacja ta zakładała wprowadzenie pełnej jawności finansowania partii, rezygnację z ich finansowania przez osoby prawne i ze zbiorów publicznych, limitowanie wydatków partii na kampanie wyborcze, wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez partie oraz urealnienie dotacji celowej służącej stabilizacji finansowej „sceny politycznej” w kraju<sup>6</sup>. Był to bardzo istotny element dla funkcjonowania wszystkich partii oraz życia publicznego. Od jej wprowadzenia publiczne środki przekazywane są partiom w formie corocznej subwencji na cele statutowe, wypłacanej przez całą kadencję Sejmu. Jej wielkość jest zależna (na podstawie algorytmu) od wyniku jaki poszczególne partie uzyskały w wyborach parlamentarnych. Subwencje budżetowe stały się obecnie głównym źródłem dochodów największych partii politycznych. Inne dozwolone źródła – np. składki członkowskie – stanowią jedynie niewielki ich procent<sup>7</sup>.

Jednym z celów reformy przeprowadzonej w 2001 roku było dostosowanie polskiego prawa o finansowaniu polityki do standardów europejskich. Zdaniem Andrzeja Gorgola zasadnicze wątpliwości budzi jednak uznaniowy, powierzchowny i bardzo nieprofesjonalny przebieg tej europeizacji. Zamiast wdrożenia zaleceń Rady Europy wydanych w celu zwalczania zjawisk korupcyjnych w finansowaniu partii politycznych, ograniczono się do zastosowania konkluzji podsumowujących III Konferencję europejskich służb wyspecjalizowanych w walce z korupcją, która obradowała w Madrycie. Spośród 14 konkluzji skierowanych do państw członkowskich wzięto pod uwagę jedynie 6. Takie spotkania robocze odbywają się corocznie i nie kończą się sformułowaniem żadnych nowych standardów finansowania. Omawiany jest natomiast program działań podejmowanych przeciwko korupcji w państwach europejskich, a więc zagadnienie realizacji zaleceń Rady Europy. Konkluzje z Konferencji Madryckiej nie stanowią zatem żadnych standardów finansowania. Mają one jedynie

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 165.

<sup>7</sup> *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 7.

charakter informujący o konieczności podjęcia stosownych działań<sup>8</sup>. Dodatkowo, analizując powyższe należy pamiętać, iż Rada Europy kontynuowała proces standaryzacji finansowania polityki także po zakończeniu Konferencji Madryckiej i złożeniu w Sejmie projektu noweli antykorupcyjnej. Stanowisko Andrzeja Gorgola nie spotkało się z akceptacją wśród polityków. Niewzięcie pod uwagę rezultatów tych działań podczas formułowania treści krajowych regulacji prawnych miało niewątpliwie negatywny wpływ na proces ustawodawczy i stosowanie przepisów o partiach politycznych<sup>9</sup>.

Likwidacja stwierdzonych patologii w zakresie finansowania partyjnej działalności wyborczej wymagała zastąpienia mechanizmów indywidualizacji wyborów i kampanii referendalnych przez centralizację zarówno wyłaniania kandydatów ujmowania ich na „zamkniętych listach wyborczych”, jak i gromadzenia oraz wydatkowania funduszu wyborczego<sup>10</sup>. Komitetom wyborczym przyznano prawny monopol na prowadzenie kampanii wyborczej, jak również ustanowiono prawny przymus tworzenia partyjnego funduszu wyborczego, z którego miały być finansowane koszty kampanii wyborczej.

Wprowadzone przez nowelizację rozwiązanie w zakresie przejęcia ciężaru finansowania partii politycznych przez państwo, miało być receptą na patologie, które miały miejsce w ramach pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł. Tym niemniej jednak, choć obciążenie budżetu państwa z tytułu wypłacanych subwencji stało się znaczące, to transparentność wydatkowania otrzymanych przez partie środków zaczęła budzić poważne wątpliwości<sup>11</sup>. Zdaniem Marka Chmaja finansowanie partii z budżetu państwa jest pośrednią przyczyną wzrostu kosztów ich funkcjonowania i prowadzenia przez nie kampanii wyborczej. Uzyskiwanie stałych przychodów z budżetu nie wpływa korzystnie na prawidłową gospodarkę w zakresie dysponowania środkami, natomiast ma wpływ na planowanie i realizowanie działań marketingowych<sup>12</sup>.

Nowelizacja przeprowadzona w 2001 roku miała wymiar najbardziej gruntownej zmiany. Każda następna nie obejmowała już w tak szeroki sposób podejścia do sprawy finansów partyjnych. Wprowadzone do ustawy innowacje, w artykule 24 ust. 1, specyfikują źródła majątku partii, do których zaliczono: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku oraz określone ustawami dotacje i subwen-

---

<sup>8</sup> A. Gorgol, s.166.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Tamże, s. 167.

<sup>11</sup> *Subwencje z budżetu państwa...*, s. 7.

<sup>12</sup> M. Chmaj, *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 164.

cje<sup>13</sup>. Do źródeł finansowania można zaliczyć również możliwość zaciągania przez partie kredytów bankowych na cele statutowe. Ustawodawca szczegółowo określił na jakich warunkach partie mogą zaciągać takie zobowiązania. Z jednej strony znowelizowana ustawa określa możliwości pozyskania środków finansowych, a z drugiej określa na co majątek partii może zostać przeznaczony<sup>14</sup>. Nie może on służyć celom inwestycyjnym oraz jakiegokolwiek działalności nieprzewidzianej w statucie<sup>15</sup>.

Przedmiotowe opracowanie w głównej mierze poświęcę tematowi subwencji z budżetu państwa, przyznawanych partiom politycznym i kontroli ich wydatkowania, gdyż to one w obecnym systemie stały się ich głównym źródłem dochodów. Kwietniowa nowelizacja ustawy o partiach politycznych z 2001 roku w artykule 28 określiła zasady przyznawania subwencji partiom politycznym, które w wyborach parlamentarnych osiągnęły wymagany próg poparcia, a którą to subwencję partie otrzymują przez całą kadencję z przeznaczeniem na realizację statutowych celów. W myśl przepisów ustawy, prawo do otrzymywania subwencji z budżetu państwa na okres kadencji Sejmu przysługuje partiom politycznym, które samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w skali kraju oraz koalicjom wyborczym, które miały co najmniej 6-cio procentowe poparcie. Proporcje, w jakich partie wchodzące w skład koalicji dzielą między sobą uzyskaną subwencję, muszą zostać określone w ramach umowy koalicyjnej. Wysokość subwencji obliczana jest według algorytmu zawartego w ustawie<sup>16</sup>.

Od 2002 roku subwencje stały się głównym źródłem utrzymania partii politycznych. Łączne sumy przeznaczone na ten cel z budżetu państwa wynosiły odpowiednio: w 2002 r. – 37 059 612 zł; w 2003 r. – 36 651 721 zł; w 2004 r. – 59 781 395 zł; w 2005 r. – 59 358 522 zł; w 2006 r. – 94 833 806 zł; w 2007 r. – 94 833 806 zł; w 2008 r. – 107 262 899 zł<sup>17</sup>; w 2009 r. – 114 208 948 zł; w 2010 r. – 114 208 948 zł; w 2011 r. – 55 392 796 zł; w 2012 r. – 54 409 740 zł; w 2013 r. – 54 409 740 zł<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t. j. Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924).

<sup>14</sup> Art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t. j. dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924).

<sup>15</sup> M. Chmaj, s. 165.

<sup>16</sup> A. Jackowska, *Subwencje polityczne dla partii politycznych – kwoty i tendencje w: Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 12

<sup>17</sup> Wyliczenie oparte na kwotach subwencji teoretycznie przysługujących partiom na lata 2002 do 2008 roku. Roczne obciążenie budżetu z tytułu wypłacanej subwencji. (A. Jackowska, s. 15).

<sup>18</sup> Wyliczenie oparte na kwotach subwencji przysługujących partiom za lata 2009-2013, [http://www/sld.org.pl/aktualnosci/7539-jak\\_wyglada\\_finansowanie\\_partii\\_politycznych\\_w\\_praktyce.html](http://www/sld.org.pl/aktualnosci/7539-jak_wyglada_finansowanie_partii_politycznych_w_praktyce.html); [odczyt: 29.10.2014].

Za każdy głos oddany na listę danej partii czy koalicji przysługuje określona kwota, która maleje proporcjonalnie do łącznej liczby głosów, rozbitej na poszczególne przedziały procentowe. Roczna subwencja wypłacana jest partiom w czterech ratach i rozpoczyna się od dnia 1 stycznia roku następującego po wyborach, a kończy się z ostatnim miesiącem roku, w którym odbędą się kolejne wybory. W myśl art. 29 ust. 5 ustawy o partiach politycznych pierwsza kwartalna rata subwencji wypłacana jest najpóźniej trzydziestego dnia od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych. Partie powinny gromadzić te środki na osobnym subkoncie. Ponadto ustawa nakłada obowiązek przeznaczenia od 5 do 15% kwoty subwencji na Fundusz Ekspercki – środki wyodrębnione na oddzielnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej, którymi mają być finansowane ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne oraz działalność wydawniczo-edukacyjna partii<sup>19</sup>.

Poza sprawozdaniem finansowym za dany rok kalendarzowy i załączonymi do niego wyciągami z wszystkich kont bankowych, partia pobierająca subwencję zobowiązana jest przekazać Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) informację finansową o otrzymanej subwencji i poniesionych z niej wydatkach. Powyższe dokumenty podlegają badaniu PKW. Rezultat tego badania ma wpływ na dalsze otrzymywanie środków budżetowych przez daną partię. Zasadą jest, że subwencja przysługuje partii przez całą kadencję Sejmu. Istnieją jednak przypadki, w których uprawnienie to może zostać utracone. W przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii, traci ona prawo do subwencji na okres najbliższych trzech lat, w których przysługiwałoby jej uprawnienie do jej otrzymania, zaś w przypadku niezłożenia przez partię lub odrzucenie przez PKW informacji finansowej partii, utrata subwencji następuje na najbliższy rok. Na decyzje PKW partii przysługuje skarga do Sądu Najwyższego<sup>20</sup>. Poza ujętymi w bardzo ogólne kategorie formularzami informacyjnymi, dostarczonymi każdego roku przez partie polityczne do PKW i publikowanymi w „Monitorze Polskim”, wyczerpujące i rzetelne materiały dotyczące wykorzystania przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji budżetowej są dla przeciętnego obywatela w zasadzie niedostępne. Potwierdza to opublikowany w 2008 roku przez Instytut Spraw Publicznych, Raport w ramach projektu „Transparentność finansów partii politycznych”, realizowany przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej.

---

<sup>19</sup> Art. 30 ustawy z dnia 27 kwietnia 1997 r. o partiach politycznych, (Dz. U. z 1997 r., Nr 98, poz. 604).

<sup>20</sup> A. Jackowska, s. 12.

Subwencja, jako bezzwrotna pomoc budżetowa na realizację celów statutowych partii, jest znacznym obciążeniem dla budżetu państwa, jednak jej wprowadzenie umożliwiło partiom politycznym uniezależnienie się od środków pieniężnych otrzymywanych od osób prawnych. Spowodowało to ograniczenie potencjalnie niebezpiecznych zależności finansowych między biznesem a polityką. Subwencje budżetowe doprowadziły do stabilizacji na polskiej scenie politycznej, co ma jednak także negatywne konsekwencje. Z obecnego systemu korzystają przede wszystkim największe partie polityczne, stratne są zaś partie nowe i małe<sup>21</sup>.

Przed nowelizacją ustawy o partiach politycznych z 2001 roku, partie mogły prowadzić działalność gospodarczą, przeprowadzać zbiórki publiczne, uzyskiwać bez ograniczeń dochody ze swojego majątku oraz przyjmować środki finansowe od szerszego kręgu podmiotów<sup>22</sup>. Dawny system był wadliwy, dlatego ustawodawca zrezygnował z dotychczasowych źródeł finansowania, a wprowadził subwencję. Dodatkowo jednak ustalenie progów na poziomie 3 i 6% wskazuje, że ustawodawcy zależy na popieraniu ugrupowań silnych i średnich, a co za tym idzie – na zapewnieniu funkcjonalności w systemie partyjnym. Wprowadzony system pozwala na uniknięcie „roztrwonienia” subwencji poprzez wspieranie partii efemerycznych, powstających *ad hoc* tuż przed wyborami. Ponadto powinien wpływać na racjonalizację postaw wyborców, którzy nie będą przeznaczali swoich głosów na partie, które nie tylko nie mają szansy na zdobycie mandatu w Sejmie (próg 5%), lecz także na uzyskanie chociaż prawa do subwencji<sup>23</sup>.

W rozumieniu artykułu 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>24</sup>, ustawodawca przyznaje subwencjom z budżetu państwa, podobnie jak dotacjom podmiotowym, status środków publicznych. Wiąże się to z wieloma konsekwencjami:

- po pierwsze, przynajmniej potencjalnie, zostaje zwiększona kontrola nad zgodnym z prawem wydawaniem tych środków przez upoważnienie do podjęcia odpowiednich działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli i Centralnego Biura Antykorupcyjnego,

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 15.

<sup>22</sup> M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>23</sup> Tamże, s. 18.

<sup>24</sup> T. j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

- po drugie, zwiększona i ugruntowana zostaje jawność gromadzenia i wydatkowania tych środków<sup>25</sup>.

Ustawodawca, w art. 33 ustawy o finansach publicznych, *expressis verbis* określa, iż „gospodarka środkami publicznymi jest jawna”. Zasada ta jest realizowana m.in. przez:

- jawność debat budżetowych,
- podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu, zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych, informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne,
- podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących zakresu zadań lub usług, wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych, przekazanych na ich realizację,
- zapewnienia radnym/posłom dostępu do dokumentów finansowych,
- udostępnienia przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych udzielona została dotacja, dofinansowanie realizacji zadania, lub pożyczka, albo umorzona należność,
- udostępnienie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych,
- podejmowanie, w głosowaniu jawnym, uchwał dotyczących gospodarowania środkami publicznymi.

Jawność i przejrzystość finansów publicznych powinna być powiązana z zasadą jawności finansowania partii politycznych określoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Zasadzie tej powinny być podporządkowane wszystkie regulacje dotyczące finansowania partii. Stanowi ona fundament zasady jawności źródeł finansowania, jawności majątku partii, określenie reguł dofinansowania partii z budżetu państwa w akcie normatywnym, szczegółowości sprawozdań finansowych składanych przez partie właściwym organom, nadzoru nad finansami partii przez organy państwowe ze strony państwa<sup>26</sup>. Ponadto z zasadą jawności finansów partyjnych ściśle wiąże się zagwarantowane przez Konstytucję prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>27</sup>. Mimo, iż

---

<sup>25</sup> M. Chmaj, *Status środków...*, s. 18-19.

<sup>26</sup> M. Chmaj, *Finansowanie polityki...*, s. 161.

<sup>27</sup> Zob. ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)



partie nie są organami władzy publicznej, jednak z samej ich logiki istnienia wynika dążenie do zdobycia władzy lub przynajmniej uzyskania wpływu na władzę<sup>28</sup>.

W wyroku z 14 grudnia 2004 roku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Przepis art. 11 ust. 2 Konstytucji RP nie jest instrumentem limitowania aktywności gospodarczej partii, lecz stanowi narzędzie ogólnej kontroli legalności pozyskiwania przez nie dochodów, o czym zresztą partie przekonują się niejednokrotnie w praktyce. (...) Jawność ta umożliwia też weryfikację finansowania kampanii wyborczej. Niewątpliwie stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii”<sup>29</sup>. Z orzeczenia tego można wysnuć wniosek, że sąd konstytucyjny postrzega zasadę jawności finansowania partii politycznych w szerszym zakresie, jako jawność finansowania polityki<sup>30</sup>.

Do znaczenia zasady jawności finansowania partii politycznych odniósł się również Sąd Najwyższy w postanowieniu z 1 października 2003 roku. Zastrzegł on, że „Partie uczestniczą w wyborach, wchodzą w skład władzy ustawodawczej, tworzą organa władzy wykonawczej, ich związki ze sferą działalności gospodarczej muszą więc podlegać ograniczeniom dla unikania powstawania choćby pozorów związków korupcyjnych. (...) Przeciwdziałaniu zagrożeniom korupcyjnym służy nie tylko jawność finansowania partii politycznych, ale i limitowanie ich aktywności gospodarczej. (...) jawność finansowania partii politycznych polega między innymi na precyzyjnych zasadach prowadzenia jej księgowości”<sup>31</sup>.

W odniesieniu do powyższego zasada jawności finansów partii politycznych, w zestawieniu z wysokością subwencji budżetowych, powinna stanowić wytyczną do sprawowania szczególnej kontroli nad wydatkowaniem środków finansowych pozostających w ich dyspozycji. Powinno to dotyczyć zwłaszcza sprawozdania finansowego partii i informacji finansowej składanych Państwowej Komisji Wyborczej. Z uwagi na ograniczony i utrudniony dostęp obywateli do informacji o sytuacji finansowej i ponoszonych przez partie wydatkach, przeprowadzane kontrole powinny być na wysokim poziomie szczegółowości. Powyższe może mieć pozytywny wpływ na budowanie zaufania do partii politycznych.

Nadzór państwa nad działalnością partii politycznych ma charakter nadzoru policyjnego. Polega on na stosowaniu konstytucyjnie lub ustawowo przewidzianych

---

<sup>28</sup> M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 122.

<sup>29</sup> K25/03, OTK-A 2004/11/116. [Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego].

<sup>30</sup> M. Chmaj, *Status środków...*, s. 20.

<sup>31</sup> SN III SW 152/03, OSNP 2004/10/181 [Orzecznictwo Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego Izba Pracy].

środków, mających na celu przywrócenie działań partii politycznej do stanu zgodnego z prawem lub przywrócenia bezpieczeństwa publicznego, które zostaje uznane za szczególnie istotne dla państwa<sup>32</sup>. Organami posiadającym uprawnienia nadzorcze nad finansowaniem partii politycznych są w szczególności: Państwowa Komisja Wyborcza, Najwyższa Izba Kontroli i Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Najszerze uprawnienia do sprawowania kontroli nad finansami partii politycznych ma Państwowa Komisja Wyborcza. Zakres jej umocowania wynika z samej ustawy o partiach politycznych. Partie polityczne mają obowiązek, zgodnie z dyspozycją art. 34 ustawy o partiach politycznych, złożyć do Państwowej Komisji Wyborczej informację finansową o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach na narzuconym wzorze wraz z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta, wybieranego przez Państwową Komisję Wyborczą. Informacja ta jest następnie publikowana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w określonym terminie.

Na uwagę zasługuje fakt, że Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 roku w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach<sup>33</sup> nie uległo zmianie w zakresie szczegółowości i kształtu wymaganych informacji, pomimo że organizacje społeczne od wielu lat wskazują, iż kategorie wydatków zawarte w informacji są zbyt ogólne oraz ujęte w niejasny sposób<sup>34</sup>.

Powyższy element, jako jeden z wielu, pokazuje, iż uprawnienia kontrolne PKW są jednak dość ograniczone. Organ ten może weryfikować informacje finansowe składane przez partie polityczne w wymiarze ogólnym, ale nie ma bezpośredniego wglądu w dokumentację finansowo-księgową (faktury, rachunki, umowy itp.) Wprawdzie dostęp do tej dokumentacji posiadają biegli rewidenci, jednakże kontrole przez nich dokonywane są w praktyce pobieżne i wrywkowe, co nie sprzyja wykryciu potencjalnych nieprawidłowości<sup>35</sup>. Dodatkowym elementem, o którym nie wolno zapominać jest fakt, że Państwowa Komisja Wyborcza, co do zasady, nie kontroluje już pod względem rachunkowo-księgowym, a tym bardziej merytorycznym, wydatków, które są wykazane w informacji. Komisja w swoich decyzjach powinna opierać się głównie

---

<sup>32</sup> M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 33, poz. 268.

<sup>34</sup> J. Zbieranek, *Funkcjonowanie systemu subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych w praktyce. Wyniki badań*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 52.

<sup>35</sup> M. Chmaj, *Nadzór organów państwa...*, s. 24.

właśnie na ustaleniach zawartych w raporcie przygotowanym przez biegłego rewidenta. Biegły rewident jest *de facto* jedynym podmiotem, który ma prawo wglądu do całości dokumentacji finansowej partii politycznej, związanej z wydatkowaniem środków pochodzących z subwencji<sup>36</sup>.

Państwowa Komisja Wyborcza informację finansową może przyjąć bez zastrzeżeń lub przyjąć ze wskazaniem uchybień, albo, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przez biegłego rewidenta – odrzucić. Odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele nie związane z działalnością statutową. W przypadku wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności informacji finansowej, PKW może wystąpić o wyjaśnienia lub usunięcie wad, bądź może zlecić ekspertyzę lub opinię oraz żądać niezbędnej pomocy od organów państwowych. Niezależnie od powyższego, w terminie 30 dni od ogłoszenia informacji finansowych, partie polityczne, stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania partii politycznych, mogą zgłaszać do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowane pisemne zastrzeżenia, na które PKW powinna odpowiedzieć w terminie 60 dni. Ponadto partie składają sprawozdanie o źródłach pozyskiwania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego. Do sprawozdania dołącza się opinię i raport biegłego rewidenta. PKW w określonym terminie przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń lub przyjmuje i wskazuje uchybienia, bądź sprawozdanie odrzuca. Ustawodawca przewidział również drogę odwoławczą dla partii, która nie zgadza się ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej.

Innym organem uprawnionym do sprawowania nadzoru nad finansowaniem partii politycznych jest Najwyższa Izba Kontroli. Kontrola ta jest jednak ograniczona do kryteriów legalności i gospodarności w zakresie, w jakim partie polityczne wykorzystują środki publiczne. Przyznane uprawnienia mają charakter fakultatywny. Gdyby Izba uznała zasadność podjęcia działań kontrolnych, zakresem kontroli objęta mogłaby być weryfikacja rozdysponowywania środków finansowych pozyskiwanych przez partie polityczne z budżetu państwa w formie dotacji podmiotowej lub subwencji. Izba nie może badać całej działalności partii. Działania NIK ograniczają się do oceny zgodności z prawem działania danego podmiotu przy realizacji konkretnego zamówienia publicznego<sup>37</sup>. Po stronie Najwyższej Izby Kontroli istnieje jedynie możliwość sprawdzenia, w jaki sposób partie wywiązują się z zobowiązań finanso-

---

<sup>36</sup> J. Zbieranek, s. 55-56.

<sup>37</sup> M. Chmaj, *Nadzór organów państwa...*, s. 29.

wych na rzecz państwa. Artykuł 28 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>38</sup> określa cel postępowania kontrolnego, tj. ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w ustawie. Dodatkowo szczególne uprawnienie reguluje art. 11 pkt 4, który uprawnia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej. W praktyce jednak, do 2008 roku, żadna kontrola dotycząca sposobu w jaki partie wywiązują się ze zobowiązań finansowych, jak gospodarują środkami budżetowymi, nie była przeprowadzona. Prowadzone, natomiast, były kontrole w zakresie wywiązywania się Ministerstwa Finansów z obowiązku wypłacania dotacji partiom politycznym<sup>39</sup>.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>40</sup> jednym z zadań Biura jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko finansowaniu partii politycznych określonych w art. 49d i 49f ustawy o partiach politycznych, jeżeli pozostają one w związku z korupcją. CBA jest organem ścigania w zakresie działań korupcyjnych, przejawiających się w niewykonywaniu lub niedopuszczaniu do wykonania obowiązku sporządzenia informacji o otrzymanej subwencji i wydatkach z subwencji, sporządzenia sprawozdania finansowego, jak również wydatkowania środków na kampanię wyborczą, z pominięciem odpowiedniego funduszu<sup>41</sup>.

Pomimo, iż środki finansowe, którymi dysponują partie polityczne mają status środków publicznych, trudno zastosować do nich przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych<sup>42</sup>, ponieważ wystąpienie w stosunku do partii politycznych przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, wydaje się w praktyce niemożliwe. Według M. Chamaja takie założenie jest uzasadnione brzmieniem zapisów przepisów ustawy o partiach politycznych, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej oraz zakazu wykonywania zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej, jak i zastępowania tych organów przez partie polityczne. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty niemożliwe wydaje się udzielenie przez partię polityczną zamó-

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2004 r., Nr 227, poz. 1482).

<sup>39</sup> M. Chmaj, *Nadzór organów państwa...*, s. 30.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708 z późn. zm.).

<sup>41</sup> M. Chmaj, *Nadzór organów państwa...*, s. 30.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

wienia finansowanego z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedury udzielania zamówienia<sup>43</sup>.

Z tezą Marka Chmaja, przedstawioną powyżej, nie do końca się zgodzę, gdyż zakaz prowadzenia działalności gospodarczej nie wyłącza stosowania ustawy. Dla prawa zamówień publicznych istotne jest bowiem pochodzenie środków, którymi dysponują podmioty, a subwencje, które są głównym źródłem finansowania partii politycznych, pochodzą bezpośrednio z budżetu państwa. Problem leży po stronie podmiotowej, tj. zakwalifikowania wprost partii politycznych do kręgu zamawiających. W świetle obowiązującej ustawy jedynie art. 3 ust. 1 pkt 5 nakładałby obowiązek stosowania procedur udzielania zamówień publicznych na partie polityczne, ale przedmiot zamówienia, do jakiego odnosi się przepis, tj. „roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi”, raczej nie będzie dotyczył partii politycznych. Żeby zatem były one zobligowane do stosowania procedur nałożonych ustawą – Prawo zamówień publicznych, oprócz hipotetycznej sytuacji opisanej powyżej, niezbędna byłaby zmiana ustawy, a o tym czy ustawa zostanie zmieniona i w jakim zakresie decydują sami posłowie należący w większości do partii politycznych. Trudno zatem oczekiwać, aby przedstawiciele władzy ustawodawczej nałożyli na siebie dodatkowe obowiązki.

Reasumując powyżej przedstawione zagadnienia dotyczące nadzoru organów państwa nad finansowaniem partii politycznych należy stwierdzić, iż rozwiązania zastosowane w Polsce nie stanowią spójnego systemu, ponieważ rozdzielają kompetencje pomiędzy trzy podmioty, spośród których CBA i NIK w zasadzie nie korzystają ze swoich uprawnień. Ponadto regulacje ustawowe są nieprecyzyjne, a rozproszenie kompetencji nie sprzyja kompleksowej kontroli wykorzystania środków publicznych pochodzących z subwencji i dotacji. Uprawnienia nadzorcze przekazane Państwowej Komisji Wyborczej są dość ograniczone, ponieważ organ ten może weryfikować sprawozdania finansowe partii, ale nie ma bezpośredniego wglądu w dokumentację finansowo-księgową, taką jak faktury czy umowy. Mimo, iż dostęp do tej dokumentacji posiadają biegli rewidenci, kontrole przez nich dokonywane są w praktyce pobieżne i wyrywkowe, co nie sprzyja wykryciu potencjalnych nieprawidłowości<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> M. Chmaj, *Nadzór organów państwa...*, s.32.

<sup>44</sup> Tamże, s. 35.

Uzupełnieniem dla nadzoru sprawowanego przez organy państwowe powinna być kontrola społeczna, czyli wszelkie formy monitorowania finansów partyjnych podejmowane przez media oraz obywateli reprezentowanych najczęściej przez organizacje pozarządowe<sup>45</sup>.

Głównym źródłem wiedzy w zakresie finansów partii politycznych są sprawozdania finansowe, które co roku każda partia składa Państwowej Komisji Wyborczej. Są one ogłaszane w „Monitorze Polskim” wraz z raportem i opinią biegłych rewidentów w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy każdej partii politycznej. Sprawozdania są źródłem informacji takich jak: kwoty pozyskanych składek członkowskich, darowizn, kredytów, subwencji i innych. Natomiast raporty i opinie odnoszą się do wydatków, jakie partie poczyniły z Funduszu Wyborczego. Dodatkowo partie zobowiązane są do składania informacji finansowej, która również ogłaszana jest w „Monitorze Polskim”. W dokumencie tym partia deklaruje, na jakie kategorie wydatków przeznaczyła pieniądze z subwencji. Niestety, kategorie wyodrębnione w formularzu są na tyle ogólne, że niewiele można się z nich dowiedzieć o konkretnym przeznaczeniu wydawanych przez partie środków. Przyporządkowanie przez skarbników wydatków do poszczególnych kategorii ma charakter mocno uznaniowy. Innym źródłem informacji na temat przeznaczenia środków pochodzących z subwencji są raporty biegłych rewidentów. Ponieważ do PKW nie trafia szczegółowa dokumentacja finansowo-księgową, raporty sporządzane są przez biegłych wybieranych przez Krajowe Biuro Wyborcze. Informacje zawarte w raportach i opiniach nie należą do obszernych. Związane jest to m.in. z samym charakterem badania, które dotyczy nade wszystko strony rachunkowej, zaś w stopniu niewielkim, bądź żadnym, odnosi się do kwestii merytorycznych<sup>46</sup>.

Kolejnym, jednakże bardzo wartościowym źródłem informacji są wyciągi z rachunków bankowych subwencji i Funduszu Eksperymentalnego. Dostęp do tych dokumentów nie jest jednak powszechny. Uzyskać go można w siedzibie Krajowego Biura Wyborczego, co wiąże się z trudnościami natury logistyczno-organizacyjnej. Dodatkowo, nie wolno zapominać o fakcie, iż przepisy nie narzucają poziomu szczegółowości informacji zawartych na wyciągach z kont bankowych.

Organizacje pozarządowe w Polsce w niewielkim stopniu angażują się w sprawowanie społecznej kontroli nad finansami partii politycznych. Wyjątkiem są dzia-

---

<sup>45</sup> A. Jackowska, J. Zbieranek, *Spoleczna kontrola finansowania partii politycznych*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 36.

<sup>46</sup> Tamże, s. 37.

łania podejmowane w odniesieniu do finansowania prezydenckiej i samorządowej kampanii wyborczej. W 2005 roku Fundacja im. Stefana Batorego wraz z Instytutem Spraw Publicznych przeprowadziły pierwszą w Polsce kompleksową akcję dotyczącą monitorowania wydatków ponoszonych przez poszczególne komitety wyborcze kandydatów w wyborach prezydenckich<sup>47</sup>. Projekt zrealizowany przez Instytut Spraw Publicznych w 2008 roku „Transparentność finansów partii politycznych”, który stanowi znaczące i cenne źródło informacji dla przedmiotowego opracowania, jest nadal jedynym kompleksowym opracowaniem dotyczącym kontroli finansowania partii politycznych. Wyniki badań przedstawione w opracowaniu Instytutu Spraw Publicznych wskazują, że zasada jawności finansów partii politycznych obecnie nie funkcjonuje w zadawalającym stopniu. Zarówno państwowa, jak i społeczna kontrola sposobów wykorzystania przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji budżetowych nie jest efektywna. Obywatele nie uzyskują na ten temat wyczerpujących informacji. Prowadzić to może do poczucia braku odpowiedzialności za środki publiczne, a w efekcie do występowania patologii i wykształcenia się złych praktyk, których nie będzie w stanie odkryć, oparta na niedoskonałych narzędziach prawnych, kontrola biegłych rewidentów<sup>48</sup>.

Nadzór nad finansowaniem partii politycznych w Polsce, w którym główną rolę odkrywa Państwowa Komisja Wyborcza – apolityczny organ, składający się z niezależnych sędziów – jest rozwiązaniem właściwym. Ustawodawca nie był jednakże konsekwentny i nie przewidział dla PKW skutecznych narzędzi dla jego wykonywania. Zalecenia zawarte w raporcie Instytutu odnoszą się do konieczności przebudowy systemu nadzoru i wprowadzenia zmian umożliwiających efektywną kontrolę wydatkowania przez partie polityczne środków pochodzących z budżetu państwa<sup>49</sup>. Biorąc pod uwagę, że raport powstał w 2008 roku, a ustawa o partiach politycznych była od tego momentu kilkakrotnie nowelizowana, można stwierdzić, że ustawodawca sukcesywnie zmierza w kierunku przedstawionych w raporcie zaleceń i wzmacnia Państwową Komisję Wyborczą.

Postulat uszczegółowienia formularzy informacji o otrzymanej subwencji oraz o ponoszonych z subwencji wydatkach, jakie składają corocznie partie polityczne uprawnione do uzyskiwania subwencji z budżetu państwa, w zakresie dodania nowych kategorii i podkategorii, a także określenia jasnych i możliwie niebudzących

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 40.

<sup>48</sup> J. Zbieranek, *Wnioski i rekomendacje*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 62.

<sup>49</sup> Tamże, s. 63.

kontrowersji wskazań, jakie wydatki można zakwalifikować do danej kategorii (podkategorii)<sup>50</sup>, nie został, niestety, w żadnej mierze zrealizowany. Jak już wspominałam we wcześniejszej części opracowania, formularze od momentu ich wprowadzenia nie zmieniły kształtu.

Postulaty zmian ujęte w raporcie, tj.:

- 1) zwiększenie przejrzystości wydatkowania środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa – Instytut zwrócił uwagę, że wielomilionowe wydatki partii politycznych są ujęte w bardzo niejasnych ogólnych kategoriach formularza informacji;
- 2) uporządkowanie gospodarki finansowej w partiach politycznych – zdaniem Instytutu klasyfikowanie wydatków jest dość swobodne i raczej dowolne, o czym świadczą m. in. duże dysproporcje w poszczególnych kategoriach wydatków. Jednocześnie skarbnicy niektórych partii politycznych mają znaczne trudności z zakwalifikowaniem części wydatków do Funduszu Eksperymentalnego, co powoduje w praktyce unikanie wydatkowania z funduszu i przenoszenie wydatków na działalność analityczną – na Kancelarię Sejmu, Senatu (za pośrednictwem Klubów Parlamentarnych)<sup>51</sup>.

Raport zawierał również, nadal nie w pełni przyjęty postulat, o nałożeniu na partie polityczne obowiązku przekazywania do Państwowej Komisji Wyborczej, wraz z informacją, całości dokumentacji związanej z wydatkami poniesionymi z subwencji oraz rozszerzenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej do jej badania. Jako błędne wskazano przekazanie wyłącznie biegłym rewidentom pełnej kontroli na dokumentacją partii politycznych związaną z środkami pochodzącymi z subwencji, ponieważ nie zapewnia to gwarancji pełnej rzetelności ich rozliczania. Jako rozwiązanie zaproponowano poszerzenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i umożliwienie również pracownikom Krajowego Biura Wyborczego kontroli dokumentacji<sup>52</sup>.

W ocenie autorów raportu ważne jest również dokładne wskazanie katalogu dokumentów, które muszą być złożone wraz z informacją, aby umożliwić jej pełną weryfikację. Aby ułatwić kwestie organizacyjne zaproponowano przyjęcie zasady, że oryginały dokumentów finansowych będą przekazywane do Państwowej Komisji Wyborczej jedynie na okres badania sprawozdania, a po podjęciu decyzji przez Państwową Komisję Wyborczą, zostaną zwrócone do partii. Zaproponowano utrzy-

---

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> Tamże, s. 64.



manie dotychczasowego mechanizmu badania dokumentacji przez biegłych rewidentów, wprowadzając usprawnienia ich współpracy z Państwową Komisją Wyborczą i rozwiązania zwiększające efektywność kontroli rewidentów (np. bardzo dokładne wytyczne ze strony Państwowej Komisji Wyborczej)<sup>53</sup>. Wprowadzone zmiany odniosły się jedynie pośrednio do przedstawionych pomysłów, gdyż od 2008 roku zostały wydłużone terminy na przeprowadzenie badań i dokumentów.

Zrealizowany został postulat o nałożeniu ustawowego obowiązku współpracy organów państwowych z PKW<sup>54</sup>. Wprowadzenie takiego obowiązku przełożyło się na ułatwienie działań kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej i usankcjonowało korzystanie z pomocy, np. urzędów skarbowych<sup>55</sup>. Natomiast możliwość jasnego określenia kompetencji, jakie posiada Najwyższa Izba Kontroli w zakresie nadzoru nad środkami pochodzącymi z subwencji z budżetu państwa oraz zakresu ewentualnej współpracy NIK z Państwową Komisją Wyborczą<sup>56</sup>, nie znalazły odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach.

W raporcie zaproponowano również rozszerzenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej polegające na uprawnieniu do zasięgania opinii niezależnych ekspertów. Opinie te miałyby dotyczyć kwestii merytorycznych w odniesieniu do budzących wątpliwości wydatków partii finansowanych ze środków uzyskanych w ramach subwencji<sup>57</sup>. Przeprowadzone badania zwróciły uwagę na zasadność wprowadzenia – obok kontroli o charakterze finansowo-rachunkowym umów zawieranych przez partie polityczne – także kontroli merytorycznej umów/zleceń, które budzą zastrzeżenia organów przeprowadzających kontrolę<sup>58</sup>. Kontrole takie mogłyby być prowadzone przez niezależnych ekspertów. Również powyższa propozycja zmiany nie znalazła dotychczas uznania w oczach ustawodawcy.

Ustawodawca zmienił natomiast czas kontroli „informacji” przez Państwową Komisję Wyborczą, poprzez jego wydłużenie. Sztuczne terminy w określonych przypadkach mogły utrudniać rzetelną kontrolę „informacji” i załączonej do niej dokumentacji (skomplikowane sprawy, w których konieczna jest pomoc organów, ekspertyzy, opinie prawne)<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Tamże.

<sup>57</sup> Tamże.

<sup>58</sup> Tamże, s. 64-65.

<sup>59</sup> Tamże, s. 65.

Twórcom raportu konieczne wydawało się także uregulowanie kwestii związanych z Funduszem Eksperckim. Oprócz wyjaśnienia, jakie dokładnie zlecenia/umowy mogą być klasyfikowane do wydatków z Funduszu Eksperckiego, za zasadne uznawali wprowadzenie:

- zakazu zlecania ekspertyz oraz analiz członkom partii politycznych i członkom ich rodzin. Autorami ekspertyz nie powinni być członkowie i pracownicy partii politycznych oraz ich małżonkowie i dzieci, co – jak pokazuje praktyka – obecnie ma miejsce;
- wprowadzenie sankcji za częste w praktyce, uporczywe niewykorzystywanie środków z Funduszu Eksperckiego, a wykonywanie w zamian ekspertyz obciążających budżety Kancelarii Sejmu i Senatu (przez Klub Poselski);
- rozważenie wprowadzenia bardziej dotkliwej sankcji za nieprzekazywanie na rzecz Funduszu nawet minimalnych środków (a więc 5% kwoty subwencji)<sup>60</sup>.

Zaproponowane powyżej zmiany w zakresie nadzoru i kontroli sprawowanej przez organy państwowe, zwłaszcza Państwowej Komisji Wyborczej, w zdecydowany sposób wpłynęłyby na ułatwienie sprawowania społecznej kontroli, zapewniając m.in. swobodny dostęp do dokumentacji składanej przez partie polityczne w Państwowej Komisji Wyborczej. Autorzy raportu zaproponowali również kilka rozwiązań usprawniających w bezpośredni sposób kontrolę społeczną sprawowaną przez media i organizacje społeczne<sup>61</sup>.

Dostęp do dokumentacji znajdującej się w siedzibach partii politycznych, związanej z operacjami finansowanymi ze środków pochodzących z subwencji, jest bardzo utrudniony. Z reguły obowiązuje zasada pełnej uznaniowości działaczy partyjnych w odniesieniu do podmiotów i zakresu, w jakim można się zapoznać z takimi dokumentami. Niezbędne jest dokładne uregulowanie tej kwestii i stworzenie jasnych procedur udostępniania dokumentacji – ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Autorom raportu nieodzownym wydawało się przygotowanie szczegółowej interpretacji istniejących instrumentów prawnych i jej upowszechnienie, zarówno wśród działaczy partyjnych jak i zainteresowanych obywateli<sup>62</sup>.

Ponadto autorzy raportu wystąpili z wnioskiem o uregulowanie instytucji zastrzeżeń. W ich ocenie uregulowana w ustawie o partiach politycznych instytucja zastrzeżeń formułowanych przez organizacje społeczne i partie polityczne do infor-

---

<sup>60</sup> Tamże.

<sup>61</sup> Tamże, s. 66.

<sup>62</sup> Tamże.

macji, jaką składają inne partie, jest wysoce nieskuteczna. Ustawodawca nie zawarł w ustawie narzędzi, które umożliwiałyby rzetelne i skuteczne przygotowanie zastrzeżeń (np. dostępu do dokumentacji). Podstawą dla właściwego funkcjonowania instytucji zastrzeżeń byłoby wprowadzenie zmiany obligującej partie polityczne do przekazywania do Państwowej Komisji Wyborczej nie tylko informacji, ale również dokumentacji finansowej, do której dostęp miałyby m.in. organizacje społeczne. Jednakże dla właściwego funkcjonowania instytucji zastrzeżeń niezbędne jest wprowadzenie szeregu innych zmian:

- likwidacja zapisu, że zastrzeżenia mogą być składane tylko przez organizacje społeczne, mające w swoim statucie zapis dotyczący działalności na rzecz kontroli finansów partii politycznych,
- wydłużenie terminu do złożenia zastrzeżenia,
- wskazanie skutków złożenia zastrzeżenia na system kontroli finansów partii politycznych,
- wprowadzenie dodatkowych procedur regulujących uprawnienia podmiotu zgłaszającego zastrzeżenia na wypadek braku odpowiedzi Państwowej Komisji Wyborczej w terminie ustawowym<sup>63</sup>.

W raporcie zaproponowano, aby partie polityczne miały obowiązek zamieszczania na swoich stronach internetowych sprawozdań i informacji, które są składane w Państwowej Komisji Wyborczej, wraz z przyjętymi uchwałami ich dotyczącymi. Dodatkowo, na stronie internetowej zamieszczane powinny być plany wydatków (budżety) partii na najbliższy rok z podziałem na poszczególne kategorie wydatków, (np. wydatki na Fundusz Eksperycki, Fundusz Wyborczy itp.) Warto przeanalizowania jest także nałożenie obowiązku publikacji informacji częściowych dotyczących wydatków poniesionych z subwencji w okresie pierwszych 6 miesięcy roku. Rozwiązania takie przyczyniłyby się do skuteczniejszej kontroli społecznej oraz wpłynęłyby na zdyscyplinowanie gospodarki finansowej partii politycznych, co pozwoliłoby na efektywniejsze zarządzanie środkami publicznymi. Uzasadnione obawy może bowiem budzić sytuacja, w której duże partie polityczne działają bez planu wydatków, a mimo to otrzymują coroczną wielomilionową subwencję<sup>64</sup>. Nie sposób nie zgodzić się w tym miejscu z autorami raportu. Na marginesie należy wskazać, że ustawa o partiach politycznych wymaga również innych istotnych zmian, w tym uporządkowania terminologii i definicji<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Tamże, s. 67.

<sup>64</sup> Tamże.

<sup>65</sup> Tamże, s. 68.

Reasumując temat finansowania partii politycznych w kontekście kontroli wydatkowania przez nie środków publicznych pochodzących z subwencji, można pokusić się o stwierdzenie, że przejęcie przez państwo głównego ciężaru finansowania, co stało się znaczącym obciążeniem dla budżetu, nie jest równoznaczne z kontrolą nad wydatkowaniem tych środków. Patrząc na inne podmioty dysponujące środkami publicznymi, jednoznacznie widać, że partie polityczne są bardzo łagodnie traktowane w zakresie stosowanych procedur ich wydatkowania. Większość zapisów, które wydają się bardzo rygorystyczne *de facto* jest niedoprecyzowanych, co skutkuje znaczną swobodą partii politycznych w gospodarowaniu środkami publicznymi i eliminuje sprawowanie właściwej kontroli przez organy państwowe. Uzdrowienie sytuacji wymaga daleko idących zmian w ustawodawstwie. Trudno jednak sobie wyobrazić, aby organy ustawodawcze, których reprezentanci w znakomitej większości rekrutują się spośród członków partii politycznych, były skłonne wprowadzać zmiany nakładające większe obowiązki na partie polityczne i ułatwiające kontrolę wydatkowania ich środków finansowych przez niezależne organy państwowe i społeczne. Partie powinny sobie jednak zdawać sprawę z tego, że transparentność ich działań nie pozostanie bez wpływu na ich ocenę przez wyborców, co z kolei będzie miało bezpośrednie przełożenie na wynik wyborczy i wysokość otrzymywanej subwencji.