

Tomasz Gašior

<https://orcid.org/0000-0003-3531-8740>

Zagadnienia dotyczące Funduszu Wyborczego partii politycznych

DOI: 10.5604/01.3001.0013.7198

Streszczenie: Opracowanie poświęcone zostało analizie jednej z instytucji ściśle związanych z funkcjonowaniem partii politycznych, a w niektórych przypadkach wręcz niezbędnych w ich działalności, bez której trudno mówić o realnym realizowaniu przez partie jednej z najważniejszych ich funkcji, tj. funkcji wyborczej, a jednocześnie instytucji cały czas nie do końca rozpoznanej, tj. Funduszowi Wyborczemu partii.

W kontekście tej problematyki podjęta została także analiza dotycząca możliwości działania partii politycznych niewpisanych do właściwej ewidencji, czy też możliwości udziału partii w wyborach bez ponoszenia kosztów.

Sformułowano ponadto pewne wnioski *de lege ferenda* mające na celu usprawnienie procedury zawiadamiania przez partie o utworzeniu tego Funduszu oraz zmierzające do większej jawności dotyczącej pozyskiwania środków finansowych Funduszu.

Rozważania prowadzone są w oparciu zarówno o regulacje prawne, jak i o stanowiska przedstawicieli doktryny, o orzecznictwo sądowe, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i o stanowiska organów wyborczych.

Słowa kluczowe: partia polityczna, Fundusz Wyborczy, wybory, finansowanie partii, jawność, komitet wyborczy, kampania wyborcza, środki finansowe, korzyści majątkowe, pełnomocnik finansowy.

Summary: The study is focused on the analysis of one of the institutions that are closely related to the functioning of political parties, and in some cases are even necessary in their activities, without which it is hard to conceive of real implementation by the parties of one of their most important functions, i.e. the electoral function, and also an institution that has not been fully analysed yet, i.e. the Campaign Fund of a party.

In the context of these issues, an analysis was also conducted to check whether it is possible for political parties not entered in the relevant register to operate, or to participate in elections without incurring costs.

In addition, certain *de lege ferenda* conclusions were formulated with a view to streamlining the procedure for parties to notify of the establishment of this Fund and ensuring greater transparency in the fundraising for the Fund.

The considerations are based both on legal regulations and on the views of academic writers, case-law of courts, case-law of the Constitutional Tribunal and the views of electoral authorities.

Key words: political party, Campaign Fund, elections, financing of parties, transparency, campaign committee, election campaign, funds, financial benefits, financial representative.

1. Wprowadzenie

O partiach politycznych, zarówno w Polsce, jak i na świecie, wielu naukowców, analityków, polityków, dziennikarzy napisało już wiele. Istnieje wiele ich definicji partii; dużo miejsca poświęcono analizie ich znaczenia w demokratycznym państwie prawnym, ich pozycji ustrojowej, możliwości oddziaływania na politykę i na funkcjonowanie państwa, tworzeniu i ewidencjonowaniu, sposobom ich działania, potrzebie ich demokratyzacji, funkcjom, jakie spełniają one w państwie, czy wreszcie zagadnieniom dotyczącym ich finansowania¹. Nie może to dziwić chociażby ze względu na niezaprzeczalny wpływ partii politycznych na rzeczywistość polityczną, będącą w państwach demokratycznych przestrzenią rywalizacji konkurencyjnych koncepcji polityki, społeczeństwa, państwa i władzy², czy z uwagi na kwestie dotyczące finansowania partii, które uznawane są we współczesnych demokracjach za jedno z najważniejszych, ale i niezwykle złożonych, wielopłaszczyznowych, różnorodnych w formy, najtrudniejszych oraz najbardziej kontrowersyjnych zagadnień³. Powodem zainteresowania tymi szczególnymi podmiotami jest z pewnością także to, że cały czas istnieją kwestie ich dotyczące, które nie zostały do końca zbadane i skomentowane. Mówiąc o nieustannym zainteresowaniu tematem partii politycznych trzeba zaznaczyć również to, że bieżąca praktyka przynosi coraz to na nowe zagadnienia i problemy, które nie zostały doprecyzowane literą prawa, przez co stanowią, wart poświęcenia mu czasu, przedmiot badań. Ciekawość tych podmiotów wynika zapewne także z szerokiego zakresu materii partii politycznych, powiązania i często istotnego oddziaływania partii na różne sfery życia publicznego, na tworzone w państwie prawo, na organy władzy. Zainteresowanie to jest ponadto powodowane dynamiką zmian prawa w państwie, i to wcale niekoniecznie zmian regulacji bezpośrednio odnoszących się do partii politycznych; pojawiającym się nowym orzecznictwem sądowym; orzecznictwem organów zajmujących się kontrolą

¹ Por. M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, [w:] M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 161.

² Zob. P. Obacz, *Recenzja książki Partie polityczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2017, s. 1, file:///C:/Users/tomgas/Downloads/15_Obacz_(rec.).pdf, [dostęp: 6.7.2019 r.].

³ K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII, Toruń 2016, s. 76; M. Walecki, *Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich*, [w:] Konferencje i Seminaryjne – 6(34) 2000 *Finansowanie Partii Politycznych – Biuletyn*, Biuro Studiów i Ekspertyz, s. 71; J. Sułkowski, *Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego — Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 21.3.2012 r.*, sygn. akt III SW 2/12, „Przegląd Sejmowy” nr 1(114)/2013, s. 142.

finansowania partii politycznych; jak również chociażby rozwojem technologicznym, który nie pozostaje bez znaczenia także dla tej sfery życia publicznego czy politycznego.

Jedną z instytucji ściśle związanych z funkcjonowaniem partii politycznych, a w niektórych przypadkach wręcz niezbędnych w ich działalności (wówczas, gdy partia uczestnicząc w wyborach podejmuje działania wymagające nakładów finansowych); instytucją, bez której trudno mówić o realnym realizowaniu przez partie jednej z najważniejszych ich funkcji, tj. funkcji wyborczej; instytucją, o której informacje, co prawda pojawiają się w literaturze, ale wydaje się, że jej charakterowi i specyfice warto poświęcić więcej miejsca, jest Fundusz Wyborczy partii.

Warto już we wstępie nadmienić, że w procesie wyborczym uczestniczyć mogą wyłącznie te partie polityczne, które wpisane zostały do ewidencji. Stwierdzenie to jest prawdziwe zarówno przy założeniu, że istnieją partie polityczne niewpisane do ewidencji⁴, które jednak ze względu na brak osobowości prawnej nie mogą uczestniczyć w wyborach, jak i wówczas, gdy uznamy, iż wpisanie przez właściwy sąd do ewidencji partii politycznej jest aktem jej kreacji i nadania osobowości prawnej⁵.

2. Fundusz wyborczy a finansowanie udziału partii w wyborach

Każda z partii politycznych wpisanych do ewidencji ma zatem prawo uczestniczyć w wyborach. W celu finansowania udziału w nich partia tworzy stały Fundusz Wyborczy (art. 35 ust. 1 ustawy z 27.6.1977 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 580, dalej także: uopp). Jest to wydzielona część majątku partii, przeznaczona na konkretny cel wskazany przez ustawodawcę⁶. W doktrynie pojawiają

-
- ⁴ Zob. M. Chmaj, *Instytucjonalizacja partii politycznych*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s. 115–116; M. Granat, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 29; M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 136; J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 171–172; M. Zubik (red.), W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 11 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. II, Lex, [dostęp: 16.06.2019 r.]; Glosa aprobująca M. Zubik, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4; M. Serwaniec, *Likwidacja, podział i łączenie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII — Studi Polacco-Italiani Di Toruń” 2016, XII, s. 318; M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, [w:] M. Granat (red.), *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, 2 wydanie, Warszawa 2003, s. XXXII-XXXIII.
- ⁵ M. Zubik (red.), W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 11 Konstytucji RP...*, op. cit.; A. Ławniczak, *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, s. 215; J. Filip, *Przyczyny ustanowienia i zakres prawnej regulacji partii politycznych*, [w:] *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 81–82; J. Petretei, *Konstytucyjna sytuacja partii politycznych na Węgrzech*, [w:] *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 171.
- ⁶ Kto przeznacza środki finansowe zgromadzone na Funduszu Wyborczym na cele inne niż wyborcze, popełnia występki zagrożony grzywną od 1000 do 100 000 złotych (art. 49e uopp).

się określenia, że istotne jest w tym przypadku także to, iż celu, w jakim tworzony jest Fundusz Wyborczy nie można sfinansować z pominięciem tego Funduszu⁷. Wydaje się jednak, że bezpieczniejszym byłoby odnośnie tej kwestii stwierdzenie, że wydatków na ten cel nie można dokonywać z pominięciem tego Funduszu⁸. Warto bowiem, właśnie w tym kontekście, zwrócić uwagę na regulację art. 130 § 1 ustawy z 5.1.2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684) (dalej także: KW), który określa, że odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi pełnomocnik finansowy. A zatem także za zobowiązania komitetu wyborczego utworzonego przez partię polityczną. Można sobie zatem wyobrazić sytuację, w której komitet partyjny, prowadząc kampanię wyborczą zaciąga zobowiązania finansowe u swoich usługodawców, nie opłaca wystawianych przez nich na jego rzecz faktur, następnie wszystkie poniesione w związku z udziałem w tych wyborach koszty uwzględnia w swoim sprawozdaniu finansowym, nie wykazując jednocześnie żadnych przychodów/wpływów. Oznacza to, że nie dokonywał on żadnych wydatków. Pozostały mu jednak nieuregulowane zobowiązania finansowe, które zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego i właściwego rozporządzenia Ministra Finansów⁹, Komitet wykazał w odpowiedniej pozycji swojego sprawozdania finansowego (część II, pkt 5), i które to zobowiązania reguluje pełnomocnik finansowy komitetu. W takiej sytuacji określenie, że *celu wyborczego nie można sfinansować z pominięciem Funduszu Wyborczego* wydaje się nie do końca trafne. Sytuacja taka nie byłaby natomiast możliwa, a jednocześnie w pełni trafne byłoby stwierdzenie, iż celu wyborczego nie można sfinansować z pominięciem Funduszu Wyborczego partii, przy regulacji, która zawarta była chociażby w art. 104 pkt 1 i 2 ustawy z 12.4.2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, która określała, że odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego utworzonego przez partię lub partie polityczne ponoszą partie, która ten komitet powołała.

Zdaję sobie sprawę z pewnych wątpliwości jakie opisana wyżej sytuacja mogłaby wywoływać z punktu widzenia np. terminów płatności za wykonane usługi czy za zakupione przedmioty, ale niewątpliwie jest ona realna.

Wracając jednak do sedna, można stwierdzić, że wszystkie wydatki związane z kampanią wyborczą partii, także z jej fazą, która polega na zbieraniu podpisów na listach poparcia dla kandydatów oraz rejestrowaniu list kandydatów, muszą być ponoszone przez partię z tego Funduszu. Jego utworzenia wymaga zatem sam fakt udziału partii w wyborach już od momentu podjęcia przez komitet wyborczy czynności związanych z pierwszą fazą kampanii wyborczej polegającej na czynnościach prowadzących do zarejestrowania list kandydatów, jeśli z działaniami tymi związane są koszty¹⁰. Wyłącznie z tego Funduszu partia może przekazywać środki

⁷ M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 89.

⁸ Por. art. 35 ust. 2 uopp i art. 132 § 1 i 2 KW.

⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego z 19.9.2011 r., Dz.U. poz. 1173 ze zm.

¹⁰ Postanowienie SN z 12.10.2011 r., sygn. akt III SW 9/11, Legalis.

finansowe utworzonemu przez siebie w danych wyborach komitetowi wyborczemu¹¹. Z treści wskazanej wyżej regulacji wynika więc, że do powołania Funduszu nie jest zobligowana każda spośród wpisanych do ewidencji partii, planujący swój start w wyborach, ale wyłącznie te partie, które zamierzają ponieść w związku z tym koszty¹², a zatem te, które chcą odegrać w wyborach znaczącą, czy chociażby zauważalną rolę. Truizmem jest już bowiem dzisiaj stwierdzenie, że nie da się skutecznie prowadzić polityki, kampanii wyborczych czy działalności publicznej w ramach instytucji demokratycznych bez wydania, a co za tym idzie, gromadzenia pieniędzy¹³. Wszelkie formy efektywnego przekazywania informacji, szerokie instrumentarium służące prowadzeniu kampanii wyborczej, przede wszystkim w mediach, a także coraz większa jej profesjonalizacja powodują, że wymaga ona coraz to większych nakładów finansowych, których rola w procesie wyborczym jest nie do przecenienia¹⁴, a według Sylwii Wilkos, nakłady te są wręcz warunkiem sine qua non prowadzenia każdej kampanii wyborczej¹⁵. Za oczywiste uznaje się także to, że ugrupowania dysponujące większymi zasobami finansowymi mają większe szanse w wyborach¹⁶. Nawet jeżeli nie zawsze największe środki finansowe wydatkowane na cele związane z wyborami gwarantują zwycięstwo w tych wyborach, to jednak,

¹¹ Zob. K. Skotnicki, *Finansowanie partii...*, op. cit., s. 88.

Joanna Uliasz wskazuje, iż korzystnym rozwiązaniem w wyborach prezydenckich byłoby wprowadzenie rozwiązania, postulowanego również przez Fundację im. Stefana Batorego, działającą wówczas we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych, które pozwalałoby na sfinansowanie przez partie polityczne udziału w wyborach komitetu wyborczego kandydata na prezydenta wyłącznie do poziomu 50% jego limitu wydatków wyborczych. Pozostałą kwotę komitet ten powinien pozyskać od sympatyków, zob. J. Uliasz, *Finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2010 r.*, [w:] Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Światowy Dzień Wyborów 2011, Toruń 2–3 lutego 2011 r., s. 205.

¹² Inaczej w tej sprawie: A. Gorgol, *Komentarz do art. 35*, [w:] M. Granat (red.), A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 150; M. Sębalski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego — Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 12.10.2011 r., sygn. akt III SW 9/11*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1(114), s. 135, w której autor stwierdza, że partia nie może samodzielnie rozstrzygać o zasadności utworzenia tego Funduszu w zależności od zakresu swojej działalności czy też skali prowadzonej kampanii wyborczej. To ustawodawca przesądził bowiem o takim sposobie zorganizowania majątku każdej partii politycznej i dostosował do tego modelu jej obowiązki sprawozdawcze obejmujące — w interesującym nas zakresie — coroczne informowanie PKW o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

¹³ K. Skotnicki, *Finansowanie partii...*, op. cit., s. 76; K. Skotnicki, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, Warszawa 2013, s. 2; J. Misiuna, *Pieniądże i kampanie wyborcze w stanach zjednoczonych*, Warszawa 2016, s. 9.

¹⁴ T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 29; M. Bąkiewicz, *Patologie w finansowaniu polityki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 222.

¹⁵ S. Wilkos, *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, [w:] M. Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000, s. 75.

¹⁶ A. Przeworski, *Demokracja i rynek*, [w:] *Władza i społeczeństwo 2 – antologia tekstów z zakresu socjologii polityki (wybór i opracowanie J. Szczupaczyński)*, Warszawa 1998, s. 120.

co do zasady, decydującą rolę w nich odgrywają te podmioty, które gospodarują dużymi środkami, a zwycięstwo wyborcze bez odpowiednich środków finansowych jest tylko mirażem¹⁷.

O zasadności twierdzenia, że nie wszystkie partie polityczne planujące udział w wyborach zobowiązane są do utworzenia Funduszu Wyborczego świadczy także brak w ustawie o partiach politycznych sankcji za samo jego nieutworzenie przez partię, także tą, która zarejestrowała swój komitet w wyborach. Nieutworzenie funduszu wyborczego w takiej sytuacji nie stanowi podstawy ani do odrzucenia sprawozdania partii o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, ani też nie jest sankcjonowane w przepisach karnych ustawy o partiach politycznych¹⁸. Można co prawda wskazać w tym miejscu, że jeszcze w 2011 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: PKW) w swoich uchwałach dotyczących rocznych sprawozdań partii politycznych wskazywała jako uchybienie nieutworzenie Funduszu Wyborczego przez partię polityczną, która powołała komitet wyborczy uczestniczący w przeprowadzonych w danym roku wyborach¹⁹, ale w kolejnych latach zrezygnowała z tej praktyki, co należy ocenić pozytywnie chociażby w kontekście art. 11 ust. 1 Konstytucji RP zapewniającego wolność tworzenia i działania partii politycznych.

Inną rzeczą jest natomiast to, czy w ogóle możliwy jest udział partii w wyborach bez ponoszenia żadnych kosztów finansowych. Możliwość podejmowania prób w tym zakresie zwiększyła się z pewnością w wyniku zmian Kodeksu wyborczego, dokonanych ustawą z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁰. Zdecydowanie poszerzyły one bowiem katalog korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym jakie mogą przyjmować komitety wyborcze, także te utworzone przez partie polityczne. Z dopuszczalnych

¹⁷ J.J. Wiatr, *Amerykańskie wybory*, Warszawa 1961, s. 97; por. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 120.

¹⁸ Zob. art. 38a ust. 2 i 3 oraz art. 49a-49h uopp.

¹⁹ Zob. uchwała PKW z 27.8.2012 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2011 r., w której Komisja stwierdziła, że Partia polityczna Narodowe Odrodzenie Polski utworzyła Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 9.10.2011 r. W 2011 r. Partia nie posiadała jednak Funduszu Wyborczego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału w wyborach, a wydatki partii politycznej na sfinansowanie udziału w wyborach mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek odpowiedniego komitetu wyborczego. Nieutworzenie Funduszu Wyborczego pomimo uczestnictwa partii w wyborach stanowi zatem uchybienie, ponieważ uniemożliwia sfinansowanie udziału partii w wyborach w sposób zgodny z prawem. Zgodnie z art. 38a ustawy uchybienie to nie stanowi przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego, <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 9.7.2019 r.].

²⁰ Dz.U. poz. 130.

przed tą zmianą korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, jakie w drodze wyjątku mógł przyjąć komitet wyborczy partii politycznej, polegających na bezpłatnym rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne; na pomocy w pracach biurowych udzielanej przez tego rodzaju osoby (art. 132 § 5 KW w ówczesnym brzmieniu) oraz na nieodpłatnym korzystaniu z lokali partii politycznej tworzącej dany komitet; jak również z jej sprzętu biurowego (art. 133 § 1 KW), rozszerzył się on o wykorzystanie przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne; a także o nieodpłatne udostępnianie miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Komitetom wyborczym, także partyjnym, umożliwiono więc prowadzenie istotnej części ich działań bez ponoszenia kosztów²¹. Jednak nie wszystkich. Jak wyjaśnia PKW, zakup materiałów niezbędnych do korzystania ze sprzętu biurowego, jak również opłaty za media w okresie korzystania z lokalu i sprzętu biurowego przez komitet wyborczy powinny być finansowane jednak ze środków komitetu wyborczego, wykazane w sprawozdaniu, oraz wliczone do przysługującego mu limitu wydatków. Ponoszenie tych wydatków przez partię polityczną stanowi niedopuszczalną ustawowo darowiznę niepieniężną na rzecz utworzonego przez nią komitetu wyborczego. Także zakupy materiałów niezbędnych do korzystania przez komitet wyborczy z przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, powinny być finansowane ze środków komitetu wyborczego oraz wliczone do przysługującego mu limitu wydatków, albowiem ponoszenie także tego rodzaju wydatków przez osobę fizyczną stanowi niedopuszczalną ustawowo darowiznę niepieniężną na rzecz komitetu wyborczego²².

Wszystkie inne korzyści, poza wymienionymi wyżej wyjątkami, mogą być świadczone na rzecz komitetu wyborczego wyłącznie odpłatnie.

Możliwe jest jednak, że partia polityczna przyjmie założenie, że jedyną agitacją wyborczą jaką będzie prowadziła za pośrednictwem swojego komitetu wyborczego, będzie tzw. marketing szeptany, agitacja door to door, rozmowy z wyborcami w miejscach publicznych prowadzone przez kandydatów czy członków komitetu (parki, skwery, place) bez żadnych materiałów agitacyjnych, bez potrzeby korzystania ze środków transportu, jak i z siedziby komitetu w innym charakterze niż tylko jako jego adres korespondencyjny, a zatem w sposób niegenerujący żadnych kosztów. Działalność takiego komitetu wyborczego byłaby mocno ograniczona, ale jednak możliwa.

²¹ Wymieniane w art. 132 § 1 i w art. 133 KW korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym, nie są wliczane do przychodów i kosztów komitetu. Natomiast jeżeli komitet wyborczy przyjął korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym inne niż wymienione w regulacjach tych artykułów, zobowiązany jest zaliczyć je zarówno do swoich przychodów, jak i do kosztów.

²² Zob. np. wyjaśnienia PKW z 21.2.2019 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nr ZKF-623-2/19, s. 7 i 10 <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 8.7.2019 r.]; czy wyjaśnienia PKW z 13.8.2018 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., nr ZKF-811-3/18, s. 7 i 11, <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 8.7.2019 r.].

Co więcej, możliwość złożenia sprawozdań, w których wykazane są zerowe przychody i wydatki komitetu, także utworzonego przez partię polityczną, przewiduje Kodeks wyborczy. W art. 142 § 3 stanowi on, że sprawozdania zawierającego opinię biegłego rewidenta na temat sprawozdania finansowego komitetu wyborczego nie sporządza się, jeżeli pełnomocnik finansowy, w terminie 30 dni od dnia wyborów, zawiadomi właściwy organ wyborczy o tym, że komitet wyborczy nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych²³. Udzielenie takiej informacji nie zwalnia jednak komitetu z obowiązku złożenia sprawozdania finansowego, w którego wszystkich rubrykach dotyczących wartości finansowych powinno zostać wpisane zero „0” lub „nie dotyczy”²⁴. Potwierdza to chociażby uchwała PKW z 23.11.2015 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Narodowe Odrodzenie Polski z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 16 i 30 listopada 2014 r., którą Komisja przyjęła sprawozdanie Komitetu utworzonego przez tę Partię²⁵, w którego wszystkich pozycjach wykazano „0” mimo, że Komitet ten zarejestrował 100 kandydatów na radnych w tych wyborach, którzy uzyskali łącznie ok. 18 tysięcy głosów. PKW w uchwale tej stwierdziła, że – jak wynikało z wyjaśnień pełnomocnika finansowego Komitetu – działania podejmowane przez ten Komitet w kampanii wyborczej nie wiązały się z ponoszeniem kosztów²⁶.

²³ Podobnie w tej sprawie M. Stębański, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego — Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 12.10.2011 r., sygn. akt III SW 9/11, w której autor przywołuje „nie najszcześniejsze” stanowisko tego Sądu w sprawie o sygn. akt III SW 2/12, w którym Sąd stwierdził, że wydatki komitetu, który zarejestrował kandydatów w wyborach mogły w ogóle nie zaistnieć, gdyż np. „osoby nieodpłatnie wykonujące czynności wyborcze mogły poruszać się pieszo, na rolkach, na rowerze lub korzystać z biletów miesięcznych”, a to nie oznacza przecież rozliczania kosztów zużytych „zelówek, rolek lub części rowerowych”, „Przegląd Sejmowy” nr 1(114)/2013, s. 139–140.

²⁴ Por. np. Tezy do badania sprawozdania finansowego komitetu wyborczego z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w 2018 r. z 10.12.2018 r., s. 4 (w zbiorach KBW); por. pismo Sekretarza PKW z 5.6.2019 r., nr ZKF-8140-20/19 (w zbiorach KBW). Zob. komunikat PKW z 21.2.2019 r. w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r., w którym wskazano między innymi, że informację o zerowych przychodach, wydatkach i braku zobowiązań złożył Komitet Wyborczy Unii Europejskich Demokratów. Załącznik nr 18 do tego komunikatu stanowi natomiast sprawozdanie finansowe tego Komitetu, w którego rubrykach wpisano „0”. Z informacji dostępnych na stronie <https://wybory2018.pkw.gov.pl/> wynika, że Komitet Wyborczy utworzony przez Partię Unia Europejskich Demokratów zarejestrował jednego kandydata na radnego rady gminy poniżej 20 tysięcy mieszkańców.

²⁵ Wskazując wyłącznie na uchybienie polegające na naruszeniu art. 102 § 1 w zw. z art. 140 KW, tj. na niezawiadomieniu przez pełnomocnika finansowego PKW w terminie 7 dni od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu Komitetu wyborczego o utworzeniu strony internetowej Komitetu, na której Komitet umieszcza informacje określone w Kodeksie.

²⁶ Jednocześnie warto zaznaczyć, że uchwałą z 8.8.2011 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r. PKW, na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy z 27.6.1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2001 r., poz. 857, z późn. zm., postanowiła odrzucić sprawozdanie tej Partii o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r. z powodu niezłożenia sprawozdania finansowego przez

Akceptowane może być także złożenie zerowego rocznego sprawozdania finansowego przez partię polityczną, która utworzyła w danych wyborach komitet wyborczy, który w wyborach tych zarejestrował kandydatów. Świadczy o tym np. uchwała PKW z 17.12.2015 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2014 r., w której Komisja stwierdziła, że Partia nie posiadając w okresie sprawozdawczym Funduszu Wyborczego utworzyła komitet wyborczy w celu uczestnictwa w wyborach organów samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 16 i 30 listopada 2014 r., który to komitet nie podejmował działań wymagających pozyskiwania i wydatkowania środków²⁷.

Przykład kolejnej uchwały PKW również w sprawie partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski, tym razem jednak o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r. z 19.10.2016 r. potwierdza, że jeżeli jednak partia w jakikolwiek sposób finansowała działalność utworzonego przez siebie komitetu wyborczego nawet, jeśli robiła to przekazując komitetowi korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym (inne niż te niezaliczane do przychodów komitetu, o których obecnie mowa jest w art. 132 § 5 i 133 KW), zobowiązana jest do utworzenia Funduszu Wyborczego²⁸.

Oczywiste jest jednak to, że partie polityczne, które planują tego rodzaju – ograniczony – udział w wyborach i tak zawężoną kampanię wyborczą, nie mają szans na realizację celów jakim służy udział partii w wyborach, tj. przede wszystkim. na wpływanie – demokratycznymi metodami, a zatem metodami nierewolucyjnymi, na kształtowanie polityki państwa lub na sprawowanie władzy publicznej²⁹, a przede wszystkim na zdobycie i utrzymanie władzy.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w 2003 r. ustawodawca zdecydował o wykreśleniu z katalogu działalności partii, które mogą być finansowane wyłącznie z Funduszu Wyborczego, udziału w kampaniach referendalnych³⁰. Jednocześnie jednak, referenda ogólnokrajowe nadal stanowią element ustalania wysokości limitu wpłat osób fizycznych na ten Fundusz, co jak stwierdza M. Dębska, może wywoływać pewne wątpliwości³¹. Mogą one być tym większe, że niezmiennie od

pełnomocnika finansowego Komitetu Wyborczego Narodowego Odrodzenia Polski, który uczestniczył w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych 21 listopada i 5 grudnia 2010 r. PKW stwierdziła wówczas, że skoro Partia nie posiadała w 2010 r. Funduszu Wyborczego, pełnomocnik finansowy utworzonego przez nią Komitetu Wyborczego nie złożył sprawozdania finansowego z wyborów, a Komitet ten w wyborach samorządowych w 2010 r. zarejestrował 139 kandydatów do 6 sejmików województw oraz 1 kandydata do rady gminy, to nie jest możliwe stwierdzenie przez Komisję, że udział Partii w tych wyborach został sfinansowany w sposób zgodny z ustawą o partiach politycznych, a w szczególności, że wydatki na ten cel nie były dokonywane z pominięciem Funduszu Wyborczego, <https://pkw.gov.pl>, dostęp: 11.7.2019 r. Powyższe stanowisko PKW potwierdził SN w postanowieniu z 12.10.2011. r., sygn. akt III SW 9/11, Legalis.

²⁷ Zob. <https://pkw.gov.pl>, dostęp: 11.7.2019 r.

²⁸ Ibidem.

²⁹ W. Skrzydło, *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, „Annales UMCS, Sectio G” 1958, vol. 3, s. 38–39.

³⁰ Art. 94 ustawy z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2003 r. poz. 507.

³¹ M. Dębska, *Ustawa o partiach...*, op. cit., s. 89.

2003 r., we wzorze rocznego sprawozdania finansowego partii, w części dotyczącej wydatków/kosztów Funduszu Wyborczego, w punkcie 5, wymienione są wydatki związane z udziałem partii w kampaniach referendalnych³². Mając na uwadze obecne regulacje ustawy o partiach politycznych, partia polityczna uczestnicząca w referendum ogólnokrajowym, byłaby zobowiązana do wykazania w tej pozycji sprawozdania niedozwolonych wydatków poniesionych z Funduszu Wyborczego na udział w kampanii referendalnej, jeżeli oczywiście takie ponosiłaby. Co ciekawe, wydatkowanie środków Funduszu Wyborczego na inne cele niż udział partii w wyborach, a zatem także na jej udział np. w referendum ogólnokrajowym, nie stanowi podstawy do odrzucenia jej sprawozdania (art. 38a ust. 2 i 3 uopp)³³.

Można, w każdym razie, sformułować tezę, że partie, które zamierzają włączyć się w realną walkę w wyborach, zaznaczyć w nich swoją obecność, do czego niezbędne są środki finansowe, i to na odpowiednim poziomie, zobowiązane są utworzyć Fundusz Wyborczy.

3. Zawiadomienie o utworzeniu Funduszu Wyborczego

O utworzeniu Funduszu partia zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą (art. 35 ust. 3 uopp). Ta ogólna regulacja z pewnością nie jest wystarczająca, mając na względzie chociażby to, że do sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, składanego Państwowej Komisji Wyborczej do 31 marca każdego roku, partia, która utworzyła ten Fundusz zobowiązana jest załączyć sprawozdanie biegłego rewidenta właśnie w zakresie wpływów na jej Fundusz Wyborczy. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza w postępowaniu odbywającym się zazwyczaj na przełomie grudnia i stycznia. By dokonać tego wyboru musi ona posiadać informacje, które partie polityczne Fundusz ten posiadają. Wiedza na ten temat istotna jest także w prowadzonym przez organy wyborcze badaniu sprawozdań finansowych komitetów wyborczych utworzonych przez partie polityczne. Brak szczegółowych rozwiązań prawnych w zakresie obowiązku informacyjnego o Funduszu Wyborczym, w tym brak sankcji za jego niezrealizowanie, powoduje, że partie polityczne traktują go dość liberalnie. Jako potwierdzenie tej opinii wystarczy wspomnieć, że np. na pytanie i prośbę PKW, skierowane do wszystkich partii politycznych w grudniu 2017 r.³⁴ o poinformowanie przez partie o tym, czy utworzyły bądź już posiadały w danym roku Fundusz

³² Zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z 18.2.2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz.U. poz. 269.

³³ Zob. np. uchwała PKW z 19.9.2016 r. w sprawie sprawozdania Partii Zieloni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 13.7.2019 r.].

³⁴ Pismo Sekretarza PKW, nr ZKF-413-86/17 (w zbiorach KBW).

Wyborczy, jaki był numer rachunku bankowego, na którym gromadzone były jego środki, oraz kto był pełnomocnikiem finansowym Funduszu, odpowiedzi udzieliło tylko ok. 10% z nich. Zdarza się, że brak danych w tym zakresie prowadzi do tego, że już po złożeniu przez partię sprawozdania finansowego za dany rok okazuje się, że partia ta utworzyła w danym roku Fundusz Wyborczy, w celu zbadania którego nie został powołany biegły rewident. Konsekwencją takiego działania (jeżeli złożone sprawozdanie zawiera wymagane dane, które potwierdzone są niezbędnymi dokumentami i nie zostały naruszone inne regulacje ustawy o partiach politycznych) jest ewentualnie wytyk w treści uchwały PKW w sprawie sprawozdania finansowego partii³⁵. Sam brak sprawozdania biegłego rewidenta nie stanowi bowiem podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii³⁶. Nie jest też sankcjonowany w przepisach karnych ustawy o partiach politycznych. A warto zaznaczyć, że brak sprawozdania finansowego biegłego rewidenta dotyczącego sprawozdania finansowego partii w zakresie jej Funduszu Wyborczego utrudnia Państwowej Komisji Wyborczej badanie sprawozdania finansowego partii znacznie bardziej niż w przypadku badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Do sprawozdań partii politycznych składanych państwowej Komisji Wyborczej załączana jest bowiem niewielka liczba dokumentów finansowych tych partii³⁷, w przeciwieństwie do składanych Komisji sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, do których załączane wszystkie dokumenty finansowe, a więc te same, które przedstawiane są do badania biegłym rewidentom³⁸. W przypadku sprawozdawczości partii politycznych, biegły rewident ma dostęp i możliwość zapoznania się ze znacznie większym zakresem dokumentacji finansowej partii niż ta, która składana jest następnie ze sprawozdaniem do PKW. Tym samym, na podstawie analizowanej dokumentacji, dokonuje on poszerzonego badania sprawozdania finansowego w części dotyczącej Funduszu Wyborczego partii, przede wszystkim pod względem rachunkowo-księgowym.

Istotne byłoby zatem ustanowienie w ustawie o partiach politycznych szczegółowej procedury zawiadomienia przez partię o utworzeniu Funduszu Wyborczego. Powinna ona być zbliżona do procedury rejestracji komitetu wyborczego. A zatem, partia polityczna w celu utworzenia Funduszu byłaby zobowiązana do złożenia

³⁵ Zob. uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” RP o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 11.7.2019 r.] czy uchwała PKW z 6.10.2014 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Demokracja Bezpośrednia o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2013 r., <https://archiwum.pkw.gov.pl>, [dostęp: 11.7.2019 r.].

³⁶ Zob. art. 38a ust. 2 i 3 uopp. Może jednak, w określonych okolicznościach, do takiego odrzucenia doprowadzić.

³⁷ Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 18.2.2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz.U. poz. 269.

³⁸ Zob. zał. nr 2 (wykaz rodzajów dokumentów, jakie należy załączyć do sprawozdania finansowego) do rozporządzenia Ministra Finansów z 19.9.2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, Dz.U. poz. 1173 ze zm.

Państwowej Komisji Wyborczej zawiadomienia o jego utworzeniu, zawierającego nazwę partii; numer, pod którym partia wpisana jest do ewidencji; nazwę organu upoważnionego do reprezentowania partii na zewnątrz; nazwę Funduszu Wyborczego [tj. Fundusz Wyborczy ...(nazwa partii)...]; imię/imiona, nazwisko, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL, nr telefonu, oraz adres e-mail pełnomocnika finansowego Funduszu. Do zawiadomienia załączane powinno być oświadczenie tego pełnomocnika o przyjęciu pełnomocnictwa oraz o spełnianiu warunków, o których mowa w art. 35a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych; uwierzytelniony odpis z ewidencji partii politycznych. Zawiadomienie to powinno być podpisane przez osobę lub osoby upoważnione do podpisywania dokumentów w imieniu partii, z podaniem ich imion, nazwisk, funkcji w partii. Jeżeli zawiadomienie to spełniałoby powyższe warunki PKW, w terminie 3 dni od jego doręczenia, postanawiałyby o przyjęciu zawiadomienia. Jeżeli zawiadomienie wskazywałoby wady, Komisja, również w terminie 3 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wzywałaby partię do ich usunięcia w terminie 3 dni od doręczenia tego wezwania. W przypadku nieusunięcia wad w wyznaczonym terminie PKW odmawiałyby przyjęcia zawiadomienia, a postanowienie w tej sprawie, wraz z uzasadnieniem, doręczane byłoby niezwłocznie Partii, której służyłoby od tego postanowienia prawo wniesienia, w terminie 3 dni od daty doręczenia postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia, skargi bezpośrednio do sądu. Sąd wydawałby ostateczne postanowienie w sprawie.

Utworzenie funduszu celowego przez partię w innym trybie nawet, jeśli sama partia nazwałaby ten fundusz Funduszem Wyborczym i otworzyła jego rachunek bankowy, nie byłby Funduszem Wyborczym w rozumieniu ustawy, w związku z czym nie odnosiłyby się do niego żadne regulacje ustawy o partiach politycznych, czy Kodeksu wyborczego, dotyczące Funduszu Wyborczego.

Określenie precyzyjnej procedury tworzenia Funduszu Wyborczego partii pozwalałoby również uniknąć sytuacji, w których dzisiaj partie polityczne myślą w dokonywanych zawiadomieniach instytucję Funduszu Wyborczego z instytucją Komitetu Wyborczego, co przejawia się z kolei w sposobie prowadzenia przez nie gospodarki finansowej związanej z ich udziałem w wyborach.

4. Stały Fundusz Wyborczy

Fundusz wyborczy partii ma charakter stały. Część przedstawicieli doktryny przyjmuje, że nie oznacza to jednak, iż raz utworzonego przez partię Funduszu nie może ona zlikwidować. Możliwość likwidacji Funduszu wynika bowiem już z samego brzmienia art. 35 ust. 3 ustawy o partiach politycznych, który nakłada na partię nie tylko – analizowany wyżej – obowiązek poinformowania Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu Funduszu, ale także o jego likwidacji. A zatem określenie, iż jest on stały oznacza, że nie jest on dedykowany jednemu konkretnym wyborom, że gromadzenie na nim środków jest dopuszczalne niezależnie od tego, czy zbliża się akurat kampania wyborcza, czy też nie; czy w danym roku przepro-

wadzone są wybory, czy też jest to rok bez wyborów; czy partia ma zamiar brać udział w odbywających się w danym roku wyborach, czy też nie³⁹. Stanowisko takie potwierdza także PKW przyjmując informacje o likwidacji Funduszy Wyborczych od istniejących partii politycznych⁴⁰.

Inne stanowisko w tej sprawie zajął Marek Chmaj stwierdzając, że partia ma obowiązek prowadzić Fundusz Wyborczy przez cały okres swojej działalności, a jego likwidacja możliwa jest tylko w sytuacji likwidacji partii politycznej. W takim przypadku ustawowy obowiązek zawiadomienia PKW o likwidacji Funduszu Wyborczego byłby realizowany przez likwidatora partii przed formalnym zakończeniem jej likwidacji.

Odnosząc się do likwidacji Funduszu Wyborczego i obowiązku informowania o tym PKW, należy stwierdzić, że również ten obowiązek nie jest w ustawie precyzyjnie uregulowany, co należy negatywnie ocenić z tych samych względów, które przywołałem argumentując potrzebę określenia procedury rejestracji Funduszu Wyborczego⁴¹. Likwidacji tego Funduszu partia dokonuje w trybie określonym w swoim statucie. Powinna ona zostać zobowiązana przepisami ustawy do powiadomienia PKW o tej likwidacji niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały w tej sprawie przez partię, oczywiście przy założeniu, że dopuszczalne jest zlikwidowanie Funduszu bez likwidacji partii. Do zawiadomienia załączona powinna zostać kserokopia uchwały partii w tej sprawie, podpisana za zgodność z oryginałem przez osobę lub osoby uprawnione do podpisywania dokumentów w imieniu partii, oraz kserokopia oświadczenia banku prowadzącego rachunek Funduszu o jego likwidacji, poświadczona za zgodność z oryginałem we wskazany wyżej sposób. Za niezrealizowanie tego obowiązku w terminie ustanowiona powinna zostać sankcja karna, np. grzywna.

Warto zaznaczyć, że o ile ustawodawca określił w art. 37 pkt 3 ustawy o partiach politycznych tryb postępowania ze środkami Funduszu Wyborczego w przypadku likwidacji partii (są one przekazywane na rzecz instytucji charytatywnej⁴²), to nie wskazał jak powinny zostać zadysponowane środki Funduszu Wyborczego partii, gdy istniejąca partia likwiduje swój Fundusz Wyborczy. Można by zatem, w związku taką regulacją ustawową, zastanawiać się, czy faktycznie nie ma racji M. Chmaj twierdząc, że ustawodawca zakładał możliwości zlikwidowania raz utworzonego przez partię Funduszu Wyborczego wyłącznie wraz z likwidacją partii i dlatego właśnie nie określił sposobu dysponowania środkami w przypadku jego likwidacji bez likwidacji partii. Tym bardziej, że w ustawie określone zostało także to, co dzieje się z Funduszem Wyborczym partii w przypadku podziału partii (podlega

³⁹ Por. M. Dębska, *Ustawa o partiach...*, op. cit., s. 89.

⁴⁰ Zob. oświadczenie Partii Wspólnota z 6.3.2016 r., złożone do PKW 17.3.2017 r., nr ZKF-413-22/17, oraz załączoną uchwałę Rady Politycznej Partii, w sprawie, między innymi, zamknięcia Funduszu Wyborczego tej Partii, która istnieje do dnia dzisiejszego pod numerem ewidencyjnym jej wpisu EwP 335, zob. https://pkw.gov.pl/322_Wykaz_partii_politycznych, [dostęp: 26.7.2019 r.].

⁴¹ Por. M. Chmaj, *Finansowanie partii...*, op. cit., s. 194.

⁴² Por. M. Serwaniec, *Likwidacja, podział...*, op. cit., s. 326.

on przekazaniu na rzecz Funduszy nowo powstałych partii w częściach równych chyba, że partia rozwiązując się ustanowi inne proporcje podziału⁴³) oraz w przypadku połączenia się partii politycznych (zasoby pieniężne łączących się partii politycznych przekazywane są na rzecz Funduszu nowopowstałej partii). Jak stwierdza M. Serowaniec, partia poddana przekształceniom prawnym zobowiązana jest także poinformować PKW o zamknięciu rachunku Funduszu Wyborczego, chociaż nie jest on objęty klasyczną procedurą likwidacyjną⁴⁴. Wydaje się jednak, że partia w takim przypadku zobowiązana jest do poinformowania nie tylko o likwidacji rachunku bankowego Funduszu Wyborczego, ale samego Funduszu.

Przyjmując jednak stanowisko, mające zastosowanie w praktyce, że dopuszczalne jest likwidowanie Funduszu bez likwidacji partii, wydaje się, że nie jest uzasadnione przekazywanie tych środków na rachunek bieżący partii czy do jej kasy. Oznaczałoby to bowiem, że w przypadkach, w których na rachunek bieżący i na rachunek funduszu wyborczego w danym roku środki finansowe wpływały te same osoby, w kwotach równych dopuszczalnym limitom, w rzeczywistości (po przekazaniu na rachunek bieżący partii środków wpłaconych przez te osoby wcześniej na Fundusz Wyborczy) osoby te wspierały bieżącą działalność partii środkami przekraczającymi dopuszczalny limit wpłat tych osób na ową bieżącą działalność partii (15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę). Pozwalałoby to zatem na obchodzenie limitów wpłat na rzecz bieżącej działalności partii. Oznaczałoby także, że środki Funduszu wydatkowane mogłyby być na cele niezwiązane z wyborami, a zatem niezgodnie z prawem, oraz, że nielegalnie były one gromadzone na innym rachunku niż rachunek Funduszu Wyborczego partii⁴⁵.

Uzasadnionym rozwiązaniem byłoby zatem przyjęcie, że w przypadku likwidacji Funduszu Wyborczego partii, jego środki finansowe, tak jak w przypadku likwidacji partii, przekazywane są na rzecz instytucji charytatywnej, z tym, że pojęcie „instytucji charytatywnej” powinno zostać zastąpione w ustawie o partiach politycznych sformułowaniem „organizacji pożytku publicznego”, tak jak ma to miejsce w Kodeksie wyborczym odnośnie do przekazywania nadwyżki uzyskanej przez komitety wyborcze wyborców, organizacji i w określonych sytuacjach, przez komitety koalicyjne⁴⁶. Rozwiązanie to byłoby korzystne z punktu widzenia jawności

⁴³ Co wynika jednoznacznie z art. 37 pkt 2 ustawy o partiach politycznych.

⁴⁴ M. Serowaniec, *Likwidacja, podział...*, op. cit., s. 330.

⁴⁵ Zob. uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Kongres Nowej Prawicy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 26.07.2019 r.].

⁴⁶ Zob. art. 138 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego. Pojęcie „instytucja charytatywna” jest bowiem nieostre. Instytucja charytatywna, organizacja charytatywna, to ogólne nazwy podmiotów realizujących cel charytatywny, a zatem prowadzących działalność dobroczynną (wspierającą ubogich, pomagającą ludziom) na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy, z tym, że nie może to być wyłącznie grupa członków organizacji prowadzącej tę działalność. Katalog tych instytucji jest szerszy niż organizacji pożytku publicznego, albowiem organizacje charytatywne, w związku z prowadzeniem tego rodzaju działalności, mogą dopiero ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego, por. stanowisko PKW z 14.6.2010 r, nr ZKF-418-7/10 (w zbiorach KBW).

finansowania partii politycznych, ale i komitetów wyborczych tych partii⁴⁷, oraz sprzyjało stałości Funduszu Wyborczego partii.

5. Pełnomocnik Funduszu Wyborczego

Za gospodarkę finansową Funduszu Wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy. Funkcji tej nie może pełnić kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na posła, senatora lub radnego; funkcjonariusz publiczny, w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego⁴⁸; oraz osoba, która w tym samym czasie jest pełnomocnikiem innego Funduszu Wyborczego, albowiem można być pełnomocnikiem tylko jednego tego rodzaju Funduszu. Wybór na pełnomocnika Funduszu osoby pełniącej którąś ze wskazanych funkcji jest nieważny z mocy prawa, co oznacza, że w takim przypadku Fundusz nie ma swojego pełnomocnika finansowego. Brak tego pełnomocnika stanowi uchybienie przepisom ustawy o partiach politycznym, na które wskazuje PKW w swoich uchwałach dotyczących rocznych sprawozdań partii politycznych, które jednak nie skutkuje odrzuceniem sprawozdania⁴⁹.

Osoba (wyłącznie pełnoletnia) wybrana na to stanowisko, z mocy ustawy, prowadzi zatem i odpowiada (w zakresie określonym w przepisach karnych ustawy o partiach politycznych) za część działalności finansowej partii, tj. w zakresie jej Funduszu Wyborczego, a nie za całą działalność finansową partii. Nie oznacza to jednak, że ta sama osoba nie może prowadzić i wziąć na siebie odpowiedzialności za całą gospodarkę finansową partii, jeśli wyrazi na to zgodę.

⁴⁷ Realizacja konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznej musi być bowiem powiązana także z jawnością i publiczną kontrolą kampanii wyborczej, zob. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, [w:] Konferencje i Semina... , op. cit., s. 23.

⁴⁸ Funkcjonariuszem publicznym jest: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; poseł, senator, radny; poseł do Parlamentu Europejskiego; sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

⁴⁹ Zob. np. uchwała PKW z 27.8.2018 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 13.7.2019 r.]; czy uchwała PKW z 18.9.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Unia Polityki Realnej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 13.7.2019 r.].

6. Finansowanie Funduszu Wyborczego

Jak już wyżej wspomniałem, i co wynika z art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych i z art. 132 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej i koalicyjnego komitetu wyborczego partii politycznych mogą pochodzić wyłącznie z Funduszy Wyborczych tych partii, które utworzyły te komitety wyborcze. Partia polityczna nie może w inny sposób wydatkować środków finansowych na swój udział w wyborach niż tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Jeżeli środki komitetu mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego partii, to inne środki (nawet środki partii z jej rachunku bieżącego) nie mogą być wydatkowane bezpośrednio na wybory (bez wpływu na rachunek Funduszu Wyborczego)⁵⁰. A zatem także ewentualne zobowiązania finansowe komitetu wyborczego utworzonego przez partię polityczną, które nie zostały uregulowane przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego tworzącej go partii, zarówno w przypadku, gdy z majątku pełnomocnika finansowego nie można pokryć roszczeń wobec komitetu wyborczego, jak i wtedy, gdy partia polityczna wyraziła zgodę na przejęcie na siebie zobowiązań finansowych komitetu⁵¹.

Scentralizowanie partyjnych finansów wyborczych właśnie poprzez obligatoryjne finansowanie kampanii wyborczych wyłącznie z partyjnego Funduszu Wyborczego już niemal 20 lat temu (na etapie planowania nowelizacji ustawy o partiach politycznych w zakresie ich finansowania) Ludwik Dorn oceniał jako szansę na ograniczenie korupcji politycznej⁵².

Naruszenie tych regulacji wywołuje zdecydowanie negatywne skutki, i to zarówno dla komitetu wyborczego utworzonego przez partię lub koalicję partii, jak i dla samej partii politycznej, czy partii tworzących ten komitet. Zgodnie bowiem z art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu wyborczego⁵³, przyjęcie przez komitet wyborczy utworzony przez partię polityczną lub koalicję partii środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tworzących go partii, powoduje bezwzględne odrzucenie sprawozdania finansowego tego typu komitetu wyborczego⁵⁴. Nie znajduje zastosowania, w przypadku naruszenia tej regulacji Kodeksu

⁵⁰ Postanowienie SN z 22.9.2016 r., sygn. akt III SW 7/16, Legalis.

⁵¹ Zob. stanowisko PKW z 3.11.2015 r., nr ZKF-503-37/15, w którym Komisja wyraziła opinię, że jeżeli partia polityczna wyrazi taką wolę i zgodę, może przejąć na siebie zobowiązania pełnomocnika finansowego jej komitetu zanim zobowiązania te zostaną wyegzekwowane z jego majątku.

⁵² L. Dorn, *Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Polska specyfika i najważniejsze problemy*, [w:] Konferencje i Seminaria..., op. cit., s. 35.

⁵³ Przepisy ordynacji wyborczych obowiązujących przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego kwestię tę regulowały w tożsamy sposób, zob. np. art. 111 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.4.2001 r., Dz.U. poz. 499.

⁵⁴ Zob. uchwała PKW z 18.7.2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Partia Razem z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25.10.2015 r.; uchwała PKW z 18.7.2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25.10.2015 r. (między innymi z tego samego powodu odrzucone zostały przez PKW sprawozdania finansowe Komitetów

wyborczego, przepis jego art. 144 § 1 pkt 2, umożliwiający przyjęcie sprawozdania Komitetu, jeżeli pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego⁵⁵. Warto wskazać, że również Sąd Najwyższy (dalej także: SN) w swoim orzecznictwie wielokrotnie potwierdził, iż regulacja Kodeksu wyborczego w tym zakresie ma charakter kategoriyczny i nie pozostawia żadnego marginesu na ocenę stopnia jego naruszenia, w szczególności tego, czy nastąpiło ono z winy osoby dokonującej wpłaty na rzecz komitetu, a także, czy osoba ta działała pod wpływem błędu, zmęczenia czy stresu⁵⁶. Brak jest bowiem w ustawie uniwersalnych przesłanek odpowiedzialności, gdyż określony ustawą skutek wynika z samej bezprawności, czyli z naruszenia obowiązku określonego w tej ustawie⁵⁷. Sąd podkreślił, iż użyte w treści art. 132 § 1 Kodeksu wyborczego stwierdzenie „wyłącznie” (takie samo stwierdzenie użyte zostało w art. 132 § 2 KW), wymaga stwierdzenia, że woła ustawodawcy jest kategoriyczna norma, która nie pozwala, aby środki komitetu wyborczego pochodziły z innego źródła, w tym z rachunku bieżącego partii poli-

Wyborczych utworzonych przez partie polityczne Białe-Czerwoni, Patria Demokratyczna –demokracy.pl, Piast – Jedność Myśli Europejskich Narodów, Stronnictwo Pracy, Narodowe Odrodzenie Polski, w związku z ich udziałem w wyborach parlamentarnych 2015 r. – zob. komunikat PKW z 28.11.2016 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., także: uchwała PKW z 9.7.2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Ligi Obrony Suwerenności, <https://pkw.gov.pl>; postanowienie nr 22/UF/16 Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z 20.12.2016 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego sporządzonego przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, przeprowadzonych w dniu 29 maja 2016 r. (w zbiorach KBW).

Warto przypomnieć, że finansowanie komitetu wyborczego partii politycznej ze środków niepochodzących z Funduszu Wyborczego tworzącej go partii było podstawą odrzucenia przez PKW sprawozdań finansowych sześciu komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach parlamentarnych już w roku 2001, w tym sprawozdania Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego, zob. uchwała PKW z 28.2.2002 r. w sprawie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego, <https://pkw.gov.pl>.

⁵⁵ W związku z brzmieniem art. 144 § 1 pkt 2 w związku z § 3 lit. c i e KW, przyjęcie przez komitet wyborczy partii politycznej korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym niezgodnych z prawem, tj. niewymienionych w art. 132 § 5 i 133 KW o wartości niższej niż 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, pozwala organom wyborczym na przyjęcie sprawozdania finansowego komitetu ze wskazaniem uchybienia, zob. uchwała PKW z 9.9.2019 r. w sprawie sprawozdania Komitetu Wyborczego Prawica Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁶ Zob. np. postanowienia z 18.5.2005 r., sygn. akt III SW 4/05 oraz III SW 5/05; z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 1/02, III SW 2/02, III SW 3/02 oraz III SW 6/02; z 1.6.2006 r., sygn. akt III SW 2/06, III SW 5/06 oraz III SW 7/06). Co prawda tezy zawarte w tych orzeczeniach zostały wydane w odniesieniu do nieobowiązującej już ustawy z 12.4.2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. poz. 499 ze zm., ale ze względu na identyczną treść art. 111 ust. 1 przywołanej Ordynacji i art. 132 § 1 KW, uzasadnione jest ich stosowanie do wykładni przepisów tego Kodeksu.

⁵⁷ Postanowienie SN z 1.10.2007 r., sygn. akt III SW 7/07, Legalis.

tycznej⁵⁸, czy z rachunku wydzielonego dla gromadzenia środków pochodzących z subwencji wypłacanej partii z budżetu państwa⁵⁹. Przepisy Kodeksu wyborczego w tej kwestii nie mają charakteru zaleceń, lecz bezwzględnie obowiązują⁶⁰.

Odnosząc się do tych kwestii również PKW potwierdziła, że działanie niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego ma miejsce nie tylko w sytuacji przyjęcia przez komitet partyjny środków wpłaconych przez inny podmiot niż partia polityczna, tj. przez osoby fizyczne, prawne oraz jednostki, którym przepisy przyznają zdolność do czynności prawnych bez nadawania osobowości prawnej, ale także wówczas, gdy wpłaty tej dokona partia polityczna, która utworzyła komitet wyborczy, lecz ze środków innych, niż środki Funduszu Wyborczego, w tym także ze środków zgromadzonych na jej rachunku bieżącym⁶¹.

Takie rygory mają uniemożliwić mieszanie zasobów pieniężnych Funduszu Wyborczego z pozostałymi środkami pieniężnymi gromadzonymi na innych odrębnych funduszach. Najważniejszy dla każdej partii politycznej test i rozmiar politycznej akceptacji wyborców uzyskany w wyborach nie może być w jakikolwiek sposób oddzielony, zniekształcony lub zmanipulowany przez nieprzejrzyste zasady finansowania akcji wyborczych, które powinny być realizowane wyłącznie za pośrednictwem funduszu wyborczego kontrolowanego przez PKW⁶².

Dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą przez partię polityczną, a zatem wydatków przede wszystkim jej komitetu wyborczego, z pominięciem Funduszu Wyborczego tej partii stanowi, na podstawie art. 38a ust. 2 pkt 5 ustawy o partiach politycznych, podstawę do odrzucenia rocznego sprawozdania finansowego tej partii i to bez względu na to, czy finansowanie to odbywało się np. z rachunku bieżącego partii, jak miało to miejsce chociażby w 2015 r. w Partii Razem⁶³ i w partii Nowoczesna Ryszarda Petru⁶⁴, czy też ze źródeł pozapartyjnych, np. od osób fizycznych,

⁵⁸ Postanowienie SN z 22.9.2016 r., sygn. akt III SW 7/16, Legalis.

⁵⁹ Zob. uchwała PKW z 27.7.2009 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2008 r., <https://pkw.gov.pl>, dostęp: 16.7.2019 r.; postanowienie SN z 22.9.2008 r., sygn. akt III SW 8/08. W sprawie kategorycznego nakazu odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, w przypadku zajęcia ustawowych przesłanek zobacz także postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 4/02, Lex.

⁶⁰ Por. postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 3/02, Lex.

⁶¹ Uchwała PKW z 18.7.2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Partia Razem z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.].

⁶² Postanowienie SN z 22.9.2008 r., sygn. akt III SW 8/08.

⁶³ Zob. uchwała PKW z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Razem o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]; uchwała PKW z 27.7.2009 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2008 r., <https://pkw.gov.pl>; postanowienie SN z 22.9.2008 r., sygn. akt III SW 8/08.

⁶⁴ Uchwała PKW z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Nowoczesna Ryszarda Petru o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]; zob.

jak w przypadku partii Sojusz Lewicy Demokratycznej w 2016 r.⁶⁵, jak i na to, czy partia posiadała taki Fundusz, czy też w ogóle go nie utworzyła, jak partia Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” RP w 2014 r.⁶⁶, czy partie Białe-Czerwoni i Narodowe Odrodzenie Polski w roku 2015⁶⁷.

Także w tym przypadku bezwzględność regulacji prawnej nakazującej odrzucenie sprawozdania finansowego w sytuacji gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (art. 38a ust. 2 pkt 5 uopp) podkreślała wielokrotnie PKW. Zwracała ona uwagę, że ustawa nie pozostawia w tym zakresie żadnego marginesu ocen, np. uwzględniania proporcji kwoty środków wydatkowanych z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy do ogólnej kwoty wydatków partii politycznej lub komitetu wyborczego, ani tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny, czy też z powodu niezajomości przepisów ustawy o partiach politycznych⁶⁸. Podobnie wypowiadał się w tej sprawie Sąd Najwyższy stwierdzając, że art. 38a ustawy o partiach politycznych nie uzależnia obowiązku odrzucenia sprawozdania od wysokości sumy przekroczenia, w związku z czym każde przekroczenie dozwolonego limitu powoduje naruszenie przepisu i skutkuje odrzuceniem sprawozdania⁶⁹.

także uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Liga Polskich Rodzin o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]; uchwałę PKW z 10.4.2006 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Centrum; oraz postanowienie SN z 2.6.2006 r., sygn. akt III SW 5/06, w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Centrum na uchwałę PKW w tej sprawie.

⁶⁵ Uchwała PKW z 2.10.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]. Zobacz także uchwałę PKW w sprawie sprawozdania finansowego za 2015 r. Partii Demokratycznej – demokraci.pl, <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.].

⁶⁶ Uchwała PKW z 11.1.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” RP o źródłach pozyskania środków finansowych w 2014 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 16.7.2019 r.]; postanowienie SN z 25.2.2015 r., sygn. akt III SW 3/15, Legalis.

⁶⁷ Uchwała PKW z 19.9.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Białe-Czerwoni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]; uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.; <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]; uchwała PKW z 19.9.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronnictwo Pracy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 10.7.2019 r.]; zob. Komunikat PKW z 28.11.2016 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>.

⁶⁸ Zob. np. uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Demokratyczna – demokraci.pl o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 17.7.2019 r.]; uchwała PKW z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Razem o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 17.7.2019 r.]; z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Nowoczesna Ryszarda Petru o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 17.7.2019 r.].

⁶⁹ Por. postanowienia SN z 4.8.2006 r., sygn. akt III SW 16/06 i III SW 10/06; z 22.5.2001 r., sygn. III SW 12/01; z 2.9.2005 r., sygn. akt III SW 9/05 oraz III SW 10/05, i z 17.9.2004 r., sygn. akt III SW 37/04, III SW 39/04 oraz III SW 44/04, z 22.9.2006 r., sygn. akt III SW 20/06 i z 1.10.2007 r., sygn. akt III SW 7/07.

Odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, czy też partii politycznej, ze wskazanych wyżej powodów, tj. wydatkowania na cele wyborcze środków finansowych przez partię polityczną czy tworzone przez nią komitety wyborcze pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tej partii, nie jest jednak jedyną i z pewnością – samo w sobie – nie najpoważniejszą konsekwencją dla tej partii, pełnomocnika finansowego jej Funduszu, jak i dla tworzonego przez nią komitetu wyborczego, czy pełnomocnika finansowego tego komitetu. Nie można bowiem zapominać, że zgodnie z art. 506 pkt 7 Kodeksu wyborczego, kto w związku z wyborami udziela komitetowi wyborczemu partii politycznej albo koalicyjnemu komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w imieniu tych komitetów korzyść majątkową z innego źródła niż z funduszu wyborczego partii politycznej tworzącej komitet wyborczy partii politycznej lub z funduszy wyborczych partii politycznych tworzących koalicyjny komitet wyborczy, popełnia występki zagrożony grzywną od 1 000 do 100 000 zł. Jeszcze bardziej dotkliwa sankcja, a mianowicie grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, dla osoby, która wydatkuje środki partii politycznej w celu finansowania kampanii wyborczych bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego, przewidziana została w art. 49f ustawy o partiach politycznych. Mając na względzie to, kto w partiach politycznych oraz w komitetach wyborczych odpowiada za kwestie finansowe, sankcjom tym podlegają skarbnicy partii oraz pełnomocnicy finansowi Funduszy Wyborczych partii i utworzonych przez nie komitetów wyborczych.

Ponadto, zgodnie z art. 149 § 1 Kodeksu wyborczego, korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów tego Kodeksu podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa, a jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. A zatem także środki finansowe, lub ich równowartość (jeżeli środki zostały wydatkowane), przekazane przez partię polityczną utworzonemu przez nią komitetowi wyborczemu z innego jej rachunku niż z rachunku Funduszu Wyborczego, podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli komitet wyborczy wydatkował w związku z wyborami wszystkie środki finansowe jakimi dysponował, w takim przypadku powstaje jego zobowiązanie wobec Skarbu Państwa, za które w pierwszej kolejności, odpowiedzialność ponosi pełnomocnik finansowy tego komitetu. A zatem, odrzucenie rocznego sprawozdania finansowego partii politycznej, jak i jej komitetu wyborczego może skutkować poważnymi, karnymi oraz finansowymi, konsekwencjami wobec osób odpowiadających za działalność finansową tych podmiotów.

Najbardziej jednak istotne z punktu widzenia działalności partii politycznych, można wręcz powiedzieć, z perspektywy stabilności sceny partyjnej czy politycznej w kraju, są konsekwencje finansowe wskazanego wyżej, niezgodnego z prawem, finansowania udziału partii w wyborach, jakie wynikają bezpośrednio dla tychże partii politycznych.

Zgodnie z art. 148 Kodeksu wyborczego, w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego lub odrzucenia przez Sąd Najwyższy wniesionej

do niego przez komitet skargi na uchwałę Komisji w tej sprawie, przysługująca partii politycznej dotacja podmiotowa za każdy uzyskany mandat posła i senatora, również posła Parlamentu Europejskiego, a także przysługująca partii politycznej subwencja z budżetu państwa, pomniejszone zostają o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów Kodeksu powodujących odrzucenie sprawozdania komitetu. Pomniejszenie wysokości zarówno dotacji, jak i subwencji, na mocy tego przepisu nie może jednak przekraczać 75% wysokości dotacji lub 75% wysokości subwencji. Jeszcze bardziej dotkliwa sankcja finansowa ustanowiona została w art. 38d ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z nim, w przypadku odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii lub oddalenia przez SN skargi wniesionej do niego w tej sprawie, partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Jak do tej pory partiami, które najboleśniej odczuły skutki tych regulacji, są Polskie Stronnictwo Ludowe⁷⁰ i Nowoczesna Ryszarda Petru⁷¹.

Trzeba jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że określone w obu tych ustawach konsekwencje finansowe, ale przede wszystkim, te wynikające z ustawy o partiach politycznych, pozbawiające partię polityczną subwencji w kolejnych trzech latach budzą od dawna wiele kontrowersji i wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim właśnie przywoływanej wyżej bezwzględności i automatyzmu przepisów określających sposób działania PKW i SN oraz sankcje w tej materii i nieproporcjonalności tych sankcji w stosunku do popełnionego naruszenia prawa, które to naruszenia, np. w żaden sposób nie ograniczają zasady jawności finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych (jak w przypadku kredytu bankowego partii Nowoczesna Ryszarda Petru w 2015 r.), czy też nie mogą rodzić podejrzeń korupcyjnych (jak w przypadku wpłaty środków finansowych w kwocie 120,00 zł dokonanej przez osobę fizyczną na konto bankowe Komitetu Wyborczego Sojuszu Lewicy Demokratycznej uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy w 2016 r.). Podnoszone były i są także kwestie podwójnego karania za to samo naruszenie prawa⁷²; negatywnego oddziaływania tych sankcji na wolność działania partii politycznych, a w związku z tym także na zasadę pluralizmu politycznego; niezgodności tych rozwiązań z określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego, z określoną w art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji zasadą ochrony prawnej wolności człowieka, z wolnością zrzeszania się wynikającą z art. 58 ust. 1 Konstytucji⁷³; z prawem do własności i praw majątkowych określonym w art. 64 ustawy zasadniczej. Kwestie te były przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym już 10 lat

⁷⁰ W efekcie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego tej Partii za 2001 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 17.7.2019 r.].

⁷¹ W efekcie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego tej Partii za 2015 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 17.7.2019 r.].

⁷² F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 45.

⁷³ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 288.

temu⁷⁴, także niedługo później⁷⁵, a w ostatnich latach temat ten odżył właśnie w efekcie odrzucenia sprawozdań finansowych komitetów wyborczych utworzonych przez Partię Razem, partię Nowoczesna Ryszarda Petru, Sojusz Lewicy Demokratycznej, a także rocznych sprawozdań finansowych tych Partii⁷⁶.

Warto podkreślić, że również OBWE wskazywała na wymogi płynące m.in. z rekomendacji Rady Europy, by sankcje za wykryte nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych były możliwie adekwatne i proporcjonalne do ich skali i charakteru. Organizacja ta zobowiązała Polskę do rozważenia złagodzenia obecnych sankcji za relatywnie drobne nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych oraz kampanii wyborczych, a w szczególności rozszerzenie pewnego marginesu umożliwiającego organom wyborczym przyjęcie sprawozdania finansowego, mimo pewnych stwierdzonych braków⁷⁷.

Co istotne, wnioski i opinie zawarte w niemal wszystkich stanowiskach i opiniach w tych sprawach są co do swojej istoty zgodne. Wskazują na potrzebę weryfikacji obowiązujących regulacji prawnych albowiem ich skutki nie odpowiadają istotności naruszeń prawa w podnoszonych kwestiach. Na nieproporcjonalność sankcji w tym zakresie zwracał uwagę, będąc wówczas Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, także Wojciech Hermeliński w wystąpieniu na konferencji „Konstytucja w państwie demokratycznym”, która odbyła się w Poznaniu 21.10.2016 r.

Chociaż być może warto przywołać w tym miejscu słowa Bartłomieja Nowotarskiego, wypowiedziane w 2000 r. na konferencji poświęconej nowelizacji

⁷⁴ Zob. postanowienie TK z 15.9.2011 r., sygn. akt Ts 256/09, Lex.

⁷⁵ Wyrok TK z 18.7.2012 r., sygn. akt K 14/12, Lex.

⁷⁶ Zob. skarga partii politycznej Partia Razem na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 3.10.2016 r. wraz z załączoną do niej opinią prawną z 22.10.2016 r. Piotra Uziębło w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz 38d uopp, (w zbiorach KBW); postanowienie SN z 14.12.2016 r., w którym Sąd, na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy z 22.7.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące wskazanych wyżej kwestii, sygn. akt III SW 15/16; stanowisko Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w tej sprawie z 24.4.2017 r., PK VIII TK 28.20J 7 p 8/17; pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w sprawie, z 12.6.2017 r., VII.610.11.2016. JZ; stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10.5.2018 r., BAS-WPTK-598/17, <https://ipo.tribunal.gov.pl> [dostęp: 22.07.2019 r.]; także skarga na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2016 r., zawarte w uchwale z 2.10.2017 r. i załączona do niej opinia prawna z 12.10.2017 r. Wojciecha Brzozowskiego, w sprawie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego Sojuszu Lewicy Demokratycznej i możliwych sposobów dalszego postępowania przed Sądem Najwyższym (w zbiorach KBW); postanowienie SN z 13.12.2017 r., sygn. akt III SW 3/17 w sprawie ze skargi partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej na uchwałę PKW z 2.10.2017 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego; także postanowienie SN z 6.12.2018 r., sygn. akt I NSW 14/18, w sprawie ze skargi partii politycznej Nowoczesna na uchwałę PKW z 15.10.2018 r., Lex; A. Gendźwił, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 116 i n.

⁷⁷ Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016.

ustawy o partiach politycznych w zakresie ich finansowania, właśnie w odniesieniu do planowanych sankcji za niezgodne z prawem finansowanie tych organizacji. Stwierdził on wówczas, że chodzi o wprowadzenie sankcji o takim charakterze, które zagrożą bytowi danego podmiotu na scenie politycznej⁷⁸.

Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego partii mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów dokonywanych wyłącznie przez osoby fizyczne mające stałe miejsce zamieszkania w Polsce. Należy jednak stwierdzić, że poza tym, mimo, że nie zostały one ujęte w ustawie, na Fundusz Wyborczy mogą być pozyskiwane środki pochodzące z odsetek bankowych od środków gromadzonych na rachunku Funduszu⁷⁹.

W przypadku partii politycznych, które dysponują środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu państwa (dotacja i subwencja), te środki, stanowią znaczącą, a często dominującą część przychodów ich Funduszy Wyborczych⁸⁰. Odnosnie do pozostałych partii, środki Funduszu Wyborczego pochodzą z darowizn osób fizycznych. Na przestrzeni niemal 20 lat nie zdarzyło się by na Fundusz Wyborczy którejkolwiek z partii politycznej wpłynęły środki ze spadku czy z zapisu.

Co do zasady, darowizny powinny stanowić dobrowolną i bezinteresowną formę wsparcia partii politycznych⁸¹. Analizując roczne sprawozdania finansowe partii politycznych można mieć jednak pewne wątpliwości, przede wszystkim, co do ich bezinteresowności. Szczególnie wyraźnie widać to porównując wpłaty darowizn dokonywanych na rzecz partii politycznych w latach „wyborczych” i w tych, w których żadne wybory nie były przeprowadzane. Dobrze obrazuje to chociażby przykład dwóch największych partii ostatnich lat w Polsce, tj. Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej i Prawa i Sprawiedliwości. PO RP w 2008 r., czyli w roku, w którym w Polsce nie odbyły się żadne wybory powszechne, z darowizn wpłacanych przez osoby fizyczne na rachunek funduszu wyborczego pozyskała środki w wysokości 215,00 zł, natomiast PiS — 4 000,00 zł. Już w kolejnym — 2009 r., w którym odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, darowizny wpłacone na rzecz Funduszu Wyborczego PO RP wyniosły 4 347 034,84 zł, a na rzecz PiS — 1 799 075,00 zł. W 2011 r., tj. roku, w którym przeprowadzone zostały wybory parlamentarne, PO RP pozyskała na Fundusz Wyborczy 8 464 131,23 zł, a PiS — 7 817 076,00 zł⁸². Podobnie relacje te kształtowały się w ostatnich latach. W 2017 – „niewyborczym” roku, Platforma Obywatelska RP nie pozyskała na swój

⁷⁸ B. Nowotarski, *Upaństwowienie partii politycznych i jawność ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych*, [w:] Konferencje i Semina. ..., op. cit., s. 45.

⁷⁹ Por. A. Gorgol, *Komentarz do art. 36*, [w:] M. Granat (red.), A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 157.

⁸⁰ Zobacz roczne sprawozdania finansowe partii politycznych *Prawo i Sprawiedliwość*, Platforma Obywatelska RP, np. za lata 2009, 2010, 2011, <https://pkw.gov.pl>.

⁸¹ M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 117.

⁸² Por. T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5(118), s. 18.

Funduszu Wyborczy żadnych środków od osób fizycznych, natomiast w przypadku Prawa i Sprawiedliwości były to środki w kwocie 16 780,00 zł. Już w kolejnym roku – 2018, w którym odbyły się wybory samorządowe, PO RP pozyskała na omawiany Fundusz od osób fizycznych środki w kwocie 16 023 807,36 zł, a PiS – 21 212 248,59 zł⁸³.

Wysokość wpłat osób fizycznych w latach bez ogólnopolskich wyborów w stosunku do tych, w których wybory te są przeprowadzane dzieli zatem przepaść.

7. Rejestr wpłat osób fizycznych na Fundusz Wyborczy

Za niewłaściwe i ograniczające jawność finansowania partii politycznych, ale także – ze względu na charakter Funduszu Wyborczego – jawność finansowania kampanii wyborczej, uznać należy to, że do ustawy o partiach politycznych nie wprowadzono rozwiązania adekwatnego do przyjętego w Kodeksie wyborczym dla wpłat osób fizycznych na rzecz komitetów wyborczych, które to rozwiązanie zobowiązuje komitet do prowadzenia (obok rejestru zaciągniętych kredytów) rejestru wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Rejestr ten komitet jest obowiązany umieszczać na swojej stronie internetowej i uaktualniać w taki sposób, aby informacje o wpłatach ujawniane były w terminie 7 dni od dnia dokonania wpłaty (art. 140 § 1 i 2 KW). Skoro jednak komitety wyborcze partii politycznych nie mogą zgodnie z prawem pozyskiwać środków finansowych od osób fizycznych, w ich przypadku rejestry te będą zazwyczaj puste⁸⁴. A zatem, komitety wyborcze wyborców i organizacji (poza tymi najmniejszymi, które zgłaszają kandydata lub kandydatów wyłącznie do rady gminy lub rady powiatu), są zobowiązane ujawniać na bieżąco informacje o znacznej części pozyskiwanych przez nie środków i o osobach, które te środki wpłaciły, natomiast informacji takich nie są zobligowane publikować w czasie rzeczywistym, ani komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne czy koalicje tych partii, ani też same partie tworzące te komitety. Jest szczególnie ważne w kontekście słów S. Gebethnera sprzed niemal duch dekad, zgodnie z którymi, zasada jawności finansowania kampanii wyborczej będzie realizowana w pełni dopiero w momencie, gdy wyborcy przed aktem głosowania będą wiedzieli kto i w jakim zakresie wspiera finansowo poszczególne komitety. Dlatego informacje

⁸³ Zobacz roczne sprawozdania finansowe Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości za przywołane lata, dostępne na stronie www.pkw.gov.pl.

⁸⁴ Wymagałyby wypełnienia, gdyby komitet wyborczy partii przyjął w sposób niezgodny z prawem środki finansowe od osób fizycznych czy z kredytu bankowego. Trudno jednak przypuszczać, że komitet wykazałby w tym rejestrze nielegalne źródła swoich przychodów. Chyba, że nie zdawałby sobie sprawy z ich niezgodności z prawem lub zostałby do tego przymuszony szczególnymi okolicznościami.

o źródłach przychodów poszczególnych komitetów wyborczych powinny być podawane do wiadomości publicznej przed dniem wyborów, czyli przed dniem, kiedy będą podejmować decyzję, na kogo oddać swój głos⁸⁵. Można by także, odnośnie do obecnych regulacji w tym zakresie, pokusić się o postawienie pytania o równość wszystkich komitetów wobec prawa w tym zakresie⁸⁶.

Uzasadnionym, wręcz pożądanym z punktu widzenia realizacji zasady transparentności finansowania partii politycznych, ale także równego traktowania podmiotów finansujących komitety wyborcze uczestniczące w danych wyborach, byłoby zatem zobowiązanie pełnomocnika finansowego Funduszu utworzonego przez partię polityczną, wzorem art. 102 Kodeksu wyborczego, do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie 7 dni od dnia przyjęcia przez PKW zawiadomienia partii o utworzeniu tego Funduszu, o adresie strony internetowej, na której umieszczony byłby ów rejestr wpłat, który partia byłaby zobowiązana aktualizować nie rzadziej niż np., co 7 dni⁸⁷.

8. Miejsce gromadzenia środków Funduszu Wyborczego

Środki Funduszu Wyborczego partii gromadzone są na oddzielnym rachunku bankowym (art. 36 ust. 3 uopp). Zobowiązanie to jest bardzo istotne – co warto

⁸⁵ S. Gebethner, *Zasady jawności i publicznej kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w świetle znowelizowanej ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*, [w:] M. Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000, s. 185.

Postulaty zwiększania jawności finansowania podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach pojawiają się nie tylko w Polsce, ale w wielu państwach, nawet w Panamie – zob. K. Complak, *Swoistość prawa wyborczego Panamy na tle wyborów powszechnych z 3 maja 2009 r.*, „*Studia Wyborcze*” 2008, tom V, s. 122.

Oczywiście wykazy wszystkich wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne zarówno na rzecz rachunków bankowych partii, jak i komitetów wyborczych załączane są do sprawozdań finansowych składanych przez te podmioty organom wyborczym, z tym, że partie swoje sprawozdania składają zawsze do 31 marca każdego roku, a komitety wyborcze dopiero 3 miesiące po dniu wyborów. Informacje te nie mają już jednak tego znaczenia, o którym wspomina, przywołany wyżej, S. Gebethner.

⁸⁶ T. Gąsior, *Jawność życia publicznego, a jawność finansowania polityki*, [w:] E. Szczepankiewicz-Rudzka (red.), *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*, Kraków 2019.

⁸⁷ Por. M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008, s. 22; J. Zbieranek, *Wnioski i rekomendacje*, [w:] *Subwencje z budżetu...*, op. cit., s. 67; A. Gendźwił, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii...*, op. cit., s. 152. Jako podstawowe atuty korzystania ze stron internetowych wymienia się, rzecz jasna, przede wszystkim, ogromny zasięg publikowanych treści, szybkie ich rozpowszechnianie, najszybsze wśród wszystkich dostępnych mediów tempo aktualizacji treści, łatwa i szybka kontrola publikowanych materiałów, zob. J. Dziegieć, *Wykorzystanie internetu w kampaniach wyborczych – wybory samorządowe w 2006 r. w Krakowie*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008, s. 156.

podkreślać – dla fundamentalnej z punktu widzenia sprawnego działania demokratycznego państwa prawnego⁸⁸, zasady jawności finansów partii.

Odwołując się do zaproponowanej przeze mnie wcześniej procedury tworzenia Funduszu Wyborczego, to właśnie postanowienie PKW o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Funduszu Wyborczego partii stanowiłoby podstawę do otwarcia rachunku bankowego tego Funduszu.

Regulacja zobowiązująca partię do gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym uniemożliwia otwarcie rachunku Funduszu np. w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (SKOK), czy w innych podmiotach świadczących tego typu usługi finansowe, które nie będąc bankami, nie posiadają odpowiednich gwarancji rzetelności i uczciwości działania, co osłabiałoby ich wiarygodność i ograniczałoby jawność finansowania komitetów. Oznacza jednocześnie, że musi to być rachunek partii, a zatem rachunek, którego właścicielem jest partia polityczna tworząca dany Fundusz Wyborczy, a nie np. skarbnik partii czy inny podmiot, który wyrazi zgodę na korzystanie przez partię z tego rachunku w celu gromadzenia środków jej Funduszu Wyborczego.

Od rachunku bankowego stałego Funduszu Wyborczego partii, podlegającego reżimowi ustawy o partiach politycznych, należy odróżnić rachunek bankowy komitetu wyborczego podlegający regulacjom Kodeksu wyborczego i mający charakter doraźny – na okres wyborów. Fundusz Wyborczy stanowi jedyne źródło, z którego pochodzić mogą środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej. Stąd też przyjmowanie wpłat dokonanych bezpośrednio na rzecz rachunku bankowego komitetu wyborczego partii politycznej, z pominięciem Funduszu Wyborczego tej partii, stanowi naruszenie regulacji zarówno Kodeksu wyborczego, jak i ustawy o partiach politycznych. Fundusz wyborczy partii i jej komitet to zatem dwa odrębne byty, które nie mogą być ze sobą utożsamiane⁸⁹.

Z przywołanej regulacji nie wynika natomiast by partia zobowiązana była do gromadzenia środków Funduszu wyłącznie na jednym rachunku bankowym. Ustawa określa bowiem wyłącznie miejsce gromadzenia środków finansowych, a nie liczbę rachunków. Potwierdzenie takiego stanowiska można odnaleźć w orzecznictwie sądowym, z którego wynika, że samo użycie przez ustawodawcę liczby pojedynczej w regulacji zobowiązującej dany podmiot do gromadzenia środków na rachunku bankowym, nie uzasadnia założenia, że ustawodawca określił tym samym obowiązkową liczbę tych rachunków. Gdyby bowiem ustawodawca zamierzał ograniczyć liczbę rachunków bankowych, na których mogą być gromadzone środki zawarłby to wprost w treści przepisu⁹⁰. Co więcej, tak właśnie zachował się ustawodawca, określając w art. 134 § 1 Kodeksu wyborczego, że środki finansowe komitetu wyborczego są

⁸⁸ J. Uliasz, *Finansowanie prezydenckiej kampanii...*, op. cit., s. 200.

⁸⁹ Zob. postanowienie SN z 23.4.2003 r., sygn. akt III SW 1/02 i III SW 6/02; z 3.10.2002 r., sygn. akt III SW 17/02; z 7.8.2007 r., sygn. akt III SW 4/07, Lex.

⁹⁰ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11.8.2005 r., sygn. akt I ACa 43/05, odnoszące się co prawda do komitetów wyborczych, ale co do meritum, dające się odnieść także do Funduszu Wyborczego partii.

gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym komitetu. Wydaje się, że rozwiązanie ustanowione w przywołanej regulacji tego Kodeksu byłoby korzystne także w odniesieniu do Funduszu Wyborczego partii, przede wszystkim ze względu na większą jawność i możliwości jego kontroli. Dopuszczalność gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego np. na dwóch rachunkach bankowych potwierdziła także PKW w swojej uchwale z 27.7.2009 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2008 r.⁹¹

Co do umowy rachunku bankowego Funduszu Wyborczego określone zostało szczególne wymaganie, zgodnie z którym umowa ta musi zawierać zastrzeżenie, że wpłaty na rachunek Funduszu mogą być dokonywane tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Wynika to z art. 49g ustawy o partiach politycznych, który stanowi, że kto nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu Funduszu Wyborczego, że wpłaty na rzecz Funduszu Wyborczego mogą być dokonywane tylko we wskazany wyżej sposób podlega karze grzywny⁹².

A zatem, środki na rachunek Funduszu Wyborczego mogą być wpłacane wyłącznie w formie bezgotówkowej⁹³. Rozwiązanie to, jak zresztą także związany z nim obowiązek gromadzenia środków Funduszu na rachunku bankowym, służą bez wątpienia realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych oraz zwiększeniu możliwości kontrolnych w tym zakresie⁹⁴. Pozwalają bowiem, na podstawie dokumentów bankowych, potwierdzić skąd pochodziły środki finansowe Funduszu, przyjmując domniemanie, że osoby fizyczne wpłacające środki finansowe na rachunek Funduszu mają stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz zweryfikować to, czy zachowany został określony w ustawie o partiach politycznych limit wpłat tych osób na Fundusz Wyborczy partii.

Warto przywołać w tym miejscu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrując te kwestie już w 2004 r. stwierdził, że dla osoby, która posiada realne środki, by finansować kampanię wyborczą, brak konta bankowego nie powinien stanowić przeszkody w urzeczywistnieniu tego zamiaru. Wystarczy bowiem

⁹¹ Zob. <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 23.07.2019 r.].

⁹² Istotnym i powszechnym problemem jest to, że banki dość swobodnie pochodzą do przestrzegania tych regulacji. Tym bardziej na straży zgodności z prawem gospodarki finansowej Funduszu Wyborczego partii musi na bieżąco stać jego pełnomocnik finansowy. Tylko sporadycznie zdarza się bowiem, że bank, który wprowadził do umowy rachunku wymagane zastrzeżenia, faktycznie odmówił przyjęcia niedozwolonych wpłat. Co więcej, w ostatnim czasie banki, obok zastrzeżeń wymaganych ustawą o partiach politycznych czy Kodeksem wyborczym, wprowadzają dodatkowe, w którym określają, że „posiadacz rachunku zobowiązany jest do weryfikacji zgodności wpływów na rachunek bieżący zgodnie z postanowieniami niniejszej umowy”, zabezpieczając się tym samym przed odpowiedzialnością za nieprzestrzeganie wprowadzonych do umowy zastrzeżeń.

⁹³ Na temat wątpliwości dotyczących dopuszczalności dokonywania wpłat na Fundusz Wyborczy (analogicznie jak na rachunek komitetu wyborczego) za pomocą serwisów internetowych czy krótkich wiadomości tekstowych sms zobacz w: T. Gąsior, *Kontrola finansowania...*, op. cit., s. 86–87.

⁹⁴ Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 158, 166 i n.; zob. także: wyrok TK z 13.7.2004 r., sygn. akt P 20/03 i z 18.7.2012 r., sygn. akt K 14/12.

podjąć wysiłek w celu założenia tego konta. Ustawodawca wybrał takie sposoby wpłat, które umożliwiają największą przejrzystość i legalność finansowania partii politycznych, eliminowanie środków pochodzących z niewiadomych źródeł i skuteczną kontrolę finansowania, a przez nią zapobieganie zjawiskom korupcyjnym⁹⁵ oraz niejawnemu wpływaniu na życie polityczne w państwie⁹⁶. Trybunał odnosząc się do tych zagadnień w roku 2012 uznał, że po ośmiu latach od wyroku w sprawie P 20/03 wybór ustawodawcy jest jeszcze bardziej przekonujący, ponieważ w tym okresie liczba punktów obsługi bankowej oraz liczba obywateli korzystających z krat płatniczych i operacji przelewów bankowych wydatnie wzrosła, natomiast udział usług pocztowych oraz operacji finansowych dokonywanych przez placówki pocztowe wyraźnie zmalał. Wskazanie przez ustawodawcę określonych sposobów wpłat na rzecz komitetu wyborczego (można odnieść to także do partii) Trybunał uznał za pewne ograniczenie wolności działania obywateli, ale jednak, ze względu na potrzebę przejrzystości finansowej partii politycznej, dopuszczalne⁹⁷. Mając na względzie oba te wyroki TK uprawnione jest stwierdzenie, że 15 lat od pierwszego z nich, w dobie bankowości internetowej, w czasach rzeczywistości wirtualnej, gdy niemal każde należne świadczenie pieniężne wypłacane jest na konto bankowe jego odbiorców, wymóg ten nie stanowi żadnego faktycznego ograniczenia. A zatem, także obowiązek dokonywania wpłat na rachunek Funduszu Wyborczego wyłącznie w formie bezgotówkowej wydaje się nie stanowić dzisiaj utrudnienia. Już w wyroku z 2004 r. Trybunał stwierdził, bowiem, że taki sposób dokonywania wpłat stanowi, co prawda, pewną przeszkodę w finansowaniu komitetów wyborczych, „ale jej usunięcie pozostaje w gestii każdego obywatela”⁹⁸. Posiadanie konta bankowego jest, bowiem dostępne dla każdego, a więc ograniczenie to nie może być traktowane, jako ustawowa bariera prawna i nie narusza zasady równości wobec prawa⁹⁹.

Jako swego rodzaju ciekawostkę, ale jednocześnie jako potwierdzenie tezy, że zobowiązanie do posiadania rachunku bankowego przez osoby fizyczne w celu dokonywania z niego bezgotówkowych wpłat na Fundusz Wyborczy partii (podobnie na rzecz komitetu wyborczego wyborców czy rachunek bieżący partii), nie stanowi obecnie ograniczenia, można wskazać, że według danych na rok 2017 liczba placówek instytucji oferujących usługi płatnicze przypadających na 1 mln mieszkańców (z uwzględnieniem instytucji płatniczych i biur usług płatniczych) wynosi w Polsce 1 562 i ponad trzykrotnie przekracza średni poziom strefy Euro i Unii Europejskiej; liczba rachunków bieżących w złotych prowadzonych przez banki, oddziały instytucji kredytowych i SKOK-i wynosi ponad 74 miliony; średnia liczba rachunków bankowych na jednego mieszkańca – 1,9 i była wyższa od średniej

⁹⁵ Chociaż słusznie stwierdza S. Gebethner, że zasady jawności (transparencji) finansowania kampanii wyborczych i działalności partii politycznych oraz zasady publicznej kontroli finansów partii politycznych i organizacji biorących udział w wyborach nie powinno się utożsamiać wyłącznie z walką przeciw korupcji, zob. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności...*, op. cit., s. 22.

⁹⁶ Zob. wyrok TK z 13.7.2004 r., sygn. akt P 20/03, Lex.

⁹⁷ Wyrok TK z 18.7.2012 r., sygn. akt K 14/12, Lex.

⁹⁸ Wyrok TK z 13.7.2004 r., sygn. akt P 20/03.

⁹⁹ Ibidem.

w Unii Europejskiej, plasując Polskę na 11 miejscu wśród wszystkich 28 krajów tej Wspólnoty; liczba wydanych kart płatniczych wynosiła 39 095 880, tj. 1,2 na mieszkańca; i wreszcie liczba transakcji bezgotówkowych kartami na 1 mieszkańca po raz pierwszy w historii przekroczyła w 2017 r. barierę 100 transakcji, wynosząc w Polsce 100,6, co jest 13 wynikiem wśród krajów UE¹⁰⁰. Co więcej, jak podaje *businessinsider*, wiele wskazuje na to, że do 2030 r. Szwecja, jako pierwszy kraj na świecie, stanie się państwem bezgotówkowym. Papierowy pieniądz zniknie tam z obrotu. W Polsce ten proces potrwa zapewne znacznie dłużej, ale wydaje się, że jest nieunikniony. Już dziś bowiem wiele osób omija szerokim łukiem placówki, które nie przyjmują płatności kartą. Terminale płatnicze dostępne są nawet w znacznej części osiedlowych warzywniaków, choć większość dokonywanych w nich transakcji dotyczy niewielkich płatności¹⁰¹.

Ustawa określa zatem obowiązek bezgotówkowego wpłacania środków finansowych na rachunek Funduszu Wyborczego i to bez względu na to, czy wpłat tych dokonuje partia z jej środków własnych, ze środków pochodzących z subwencji, czy też osoby fizyczne. Nie zabrania jednak wydatkowania tych środków w formie gotówkowej. Oznacza to, że partia, pozyskawszy środki finansowe na rachunek bankowy Funduszu może wypłacić je do kasy tego Funduszu i dysponować nimi w formie gotówkowej. Z powyższego wynika więc, że ustawowe zobowiązanie partii do „gromadzenia” środków na rachunku bankowym, w tym przypadku oznacza zobowiązanie do ich „pozyskiwania” na rachunek bankowy, po czym mogą one zostać wypłacone z rachunku bankowego do kasy Funduszu i w niej gromadzone. Ich ponowna wpłata na rachunek bankowy Funduszu partii może być więc dokonana w formie gotówkowej. Wpłata taka nie będzie już bowiem „pozyskiwaniem” środków, a jedynie wewnętrznym ich obiegiem. Co więcej, jest wręcz niedopuszczalne wpłacenie na rachunek bankowy Funduszu jego środków finansowych zdeponowanych w kasie Funduszu, za pośrednictwem prywatnego rachunku bankowego osoby upoważnionej do dysponowania tymi środkami. Wpłacenie środków finansowych z kasy Funduszu Wyborczego partii na rachunek osoby fizycznej, nawet wyłącznie w celu ich ponownego wpłacenia na rachunek Funduszu Wyborczego partii, oznaczałoby, że były one gromadzone w niedozwolonym miejscu, albowiem na rachunku należącym do innego podmiotu niż do partii politycznej, a także należałoby zbadać, czy nie zostały one przeznaczone na cele inne niż wyborcze, np. czy osoba, na której rachunku środki te się znajdowały nie czerpała z nich pożytków (np. odsetki bankowe, czy nie była to pożyczka udzielona osobie fizycznej ze środków Funduszu).

Oczywiste jest, że cały dokonywany w ramach Funduszu Wyborczego partii, ów dopuszczalny – wewnętrzny, obrót musi być odpowiednio udokumentowany, by realizował zasadę jawności finansowania partii.

¹⁰⁰ *Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za 2017 r.*, Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Płatniczego Warszawa, 2018 r., s. 6–9 i 17–18, https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/porownanie_UE_2017.pdf, [dostęp: 23.07.2019 r.].

¹⁰¹ Przygotuj się na świat bez gotówki. Inaczej nie zarobisz, <https://jestemfirma.businessinsider.com/pl/przygotuj-sie-na-swiat-bez-gotowki.-inaczej-nie-zarobisz>, [dostęp: 26.07.2019 r.].

Biorąc pod uwagę szczególny rodzaj podmiotu jakim jest zarówno partia polityczna, jak i tworzony przez nią komitet wyborczy; precyzyjnie i wąsko określony cel, na jaki mogą być wydatkowane środki finansowe Funduszu Wyborczego partii; fakt, że środki Funduszu Wyborczego partii przekazywane są wyłącznie na rachunki bankowe tworzonych przez tę partię w określonych wyborach komitety wyborcze oraz ewentualnie na regulowanie zobowiązań finansowych niespłaconych przez te komitety; oraz to, jak duże znaczenie przypisuje się jawności pozyskiwania i wydatkowania tych środków, uzasadnione byłoby przyjęcie w tym zakresie rozwiązań znanych z ustawy z 6.3.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292), które zobowiązywałyby partie polityczne do dokonywania wyłącznie bezgotówkowych operacji w zakresie jej Funduszu Wyborczego, jednak w szerszym zakresie niż określono to w art. 19 przywołanego Prawa przedsiębiorców, bo w odniesieniu do wszystkich wpłat i płatności, bez względu na ich wysokość i charakter strony dokonywanych operacji¹⁰². Rozwiązanie to z pewnością pozytywnie wpłynęłoby na realizację zasady jawności finansowania partii politycznych, usprawniło kontrolę tego finansowania, a jednocześnie, biorąc pod uwagę przywoływane nieco wcześniej dane dotyczące rozwoju rynku operacji bezgotówkowych, a także mając na względzie działania podejmowane w tej mierze przez większość partii politycznych, nie stanowiłoby ono utrudnienia czy ograniczenia w działalności tych partii, a z pewnością nie byłoby ono takie, które nie mogłoby zostać zaakceptowane z uwagi na szczególne znaczenie partii politycznych w życiu publicznym. W takim przypadku zasadny byłby zakaz gromadzenia środków w kasie Funduszu, co pozwalałoby na utożsamianie Funduszu Wyborczego partii z rachunkiem tego Funduszu¹⁰³.

9. Limit wpłat na Fundusz Wyborczy

O ile partia polityczna może przeznaczyć na swój Fundusz Wyborczy dowolną kwotę własnych środków (czy to przyjętych przez nią od osób fizycznych na rachunki bieżące, czy z dotacji bądź z subwencji wypłacanych z budżetu państwa), o tyle regulacje ustawy o partiach politycznych ustanawiają limity wpłat osób fizycznych na rachunek tego Funduszu. Każda osoba fizyczna, spełniająca wymieniane już w tym tekście warunki, może wpłacić na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku środki finansowe w kwocie nie większej niż 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązują-

¹⁰² Art. 19 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowi, że dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy:

- 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca oraz
- 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 000 zł lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji.

¹⁰³ Por. T. Gąsior, *Problematyka finansowania...*, op. cit., s. 25.

jącego w dniu poprzedzającym wpłatę¹⁰⁴. Jeżeli jednak w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnokrajowe, łączne sumy wpłat osób fizycznych na ten Fundusz ulegają zwiększeniu do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, z tym, że podstawy do zwiększenia limitu wpłat nie stanowią odbywające się w danym roku wybory uzupełniające do Senatu oraz wybory uzupełniające, wybory ponowne oraz wybory przedterminowe i nowe wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadające w toku kadencji¹⁰⁵. Kwestia ta jest dość oczywista w przypadku wyborów odbywających się w związku z upływem pełnych kadencji poszczególnych organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych, jak np. miało to miejsce w 2015 r. (wybory parlamentarne i wybory prezydenckie) i w 2019 r. (wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory do Sejmu RP i do Senatu RP), gdy zarówno zarządzenie wyborów, kampania wyborcza, jak i głosowanie odbywają się w tym samym roku. Sprawa komplikuje się jednak w sytuacji, gdy wybory parlamentarne czy prezydenckie musiałyby się odbyć w danym roku np. w związku z rozwiązaniem sejmiku czy rezygnacją osoby piastującej urząd Prezydenta RP. Wówczas wpłaty ponad „podstawowy” limit, 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę dopuszczalne byłyby od dnia podania do publicznej wiadomości postanowienia właściwego organu (odpowiednio Prezydenta RP lub Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów). Jak wyglądałaby jednak ta kwestia gdyby np. wybory te zarządzone zostały w danym roku na dzień przypadający w roku kolejnym. Czy wówczas zwiększony limit wpłat obowiązywałby w roku zarządzenia tych wyborów, w roku, w którym odbywało się będzie głosowanie w tych wyborach, czy może w obu tych latach. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że wybory to cykliczny proces składający się z wielu etapów i różnorodnych czynności wyborczych, którego sednem jest głosowanie. Jak stwierdza jednak Andrzej Sokala, wręcz błędem jest utożsamianie z wyborami wyłącznie głosowania, które stanowi istotną, ale jednak tylko część procesu wyborczego¹⁰⁶. Wydaje się zatem, że sam fakt, że w danym roku odbywałoby się głosowanie w wyborach, które zarządzone zostały w roku poprzednim, nie przesądza jeszcze o tym, że ten zwiększony limit obowiązywałby w roku, w którym odbywałoby się owo drugie głosowanie. Założenie to zdaje się tym bardziej uzasadnione w sytuacji, w której kampania wyborcza w danych wyborach odbywałaby się np. w listopadzie i w grudniu, a samo głosowanie w pierwszych dniach stycznia kolejnego roku, nie

¹⁰⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 11.9.2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 1794, w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. wynagrodzenie to w 2019 r. wynosi 2 250,00 zł.

¹⁰⁵ Możliwość wsparcia finansowego partii poprzez darowizny na rzecz funduszu wyborczego i na jej działalność bieżącą nie jest ograniczona tylko do jednej partii. Oznacza to, że w sposób jak wyżej wskazany, można wspierać wiele partii politycznych (inną sprawą jest racjonalność takiego wyboru), przy czym limit wpłat odnosi się do wpłat na każdą partię, zob. K.W. Czaplicki, *Finansowanie kampanii wyborczej*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, i in. (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 322.

¹⁰⁶ Por. A. Sokala, *Wybory*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 167; A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 52.

pozostawiając już czasu partiom politycznym na zgromadzenie dodatkowych środków na cele związane z tymi wyborami na ich Funduszu Wyborczym. Co więcej, rozpatrując te kwestie należy mieć na względzie regulację art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym, partia polityczna tworzy Fundusz Wyborczy w celu finansowania jej udziału w wyborach. Udział w tym procesie bierze ona za pośrednictwem utworzonego przez siebie (lub razem z innymi partiami) komitetu wyborczego, który to uprawniony jest do zgłaszania kandydatów w wyborach oraz do wykonywania innych czynności wyborczych, a w szczególności do prowadzenia na zasadzie wyłączności kampanii wyborczej, a w jej ramach agitacji wyborczej, na rzecz tych kandydatów¹⁰⁷. Wszystkie te działania zmierzają do uzyskania przez utworzony przez partię komitet wyborczy jak najlepszego rezultatu w dniu głosowania. To zatem właśnie one wymagają od komitetu (także tego utworzonego przez partię polityczną) największej aktywności i zaangażowania, również finansowego. Kampania wyborcza rozpoczyna się bowiem z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i kończy na 24 godziny przed dniem głosowania, kiedy to zaczyna się tzw. cisza wyborcza. Sam komitet aktywność może rozpocząć od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o jego utworzeniu. Uprawnione jest zatem założenie, że regulacja art. 36a ust. 2 ustawy o partiach politycznych, zwiększająca limit środków ponad ten, jaki mogą wpłacić osoby fizyczne na Fundusz Wyborczy partii w roku, w którym odbywają się jedne wybory lub referenda ogólnokrajowe, ma na celu umożliwienie komitetom utworzonym przez partie polityczne realizowania tych właśnie zadań, także wówczas, gdy w danym roku odbywają się więcej niż jedne wybory. Nie jest więc determinantą w tym przypadku sam dzień głosowania. Można by także, odwołując się chociażby do przywołanego wyżej stanowiska Sądu Apelacyjnego w sprawie precyzyjnego określenia liczby rachunków bankowych komitetu stwierdzić, że gdyby ustawodawca podwyższenie limitu wpłat od osób fizycznych na Fundusz Wyborczy partii chciał uzależnić od więcej niż jednego *głosowania* w wyborach lub referendach ogólnopolskich, to określiłby to precyzyjnie w ustawie.

Jednak i takie założenie nie rozwiązuje do końca problemu. W którym bowiem roku limit tych wpłat miałby być zwiększony, jeżeli mniej więcej równe części kampanii wyborczej przypadłyby na końcówkę jednego i początek kolejnego roku. W sytuacji, w której rok zarządzenia kolejnych wyborów byłby rokiem, w którym już wcześniej odbyły się ogólnopolskie wybory, a w kolejnym roku, oprócz dokończenia akcji wyborczej rozpoczętej w roku poprzednim, nie byłoby innych wyborów, uzasadnione byłoby założenie, że to właśnie w tym zakończonym roku dopuszczalne były wpłaty w ramach zwiększonego limitu (odbywały się w nim bowiem dwie akcje wyborcze). Jeśli jednak, poza analizowanym przez nas procesem wyborczym, w zakończonym roku odbyłyby się już jedne ogólnopolskie wybory, a na rok rozpoczęty były już zaplanowane kolejne wybory lub referendum ogólnopolskie (w obu odbywałyby się zatem więcej niż jedne wybory lub referenda ogólnopolskie), być może należałoby zobowiązać partie polityczne

¹⁰⁷ Zob. art. 84 i 106 Kodeksu wyborczego.

do wskazania przez nie same, w którym roku pozyskiwały na Fundusz Wyborczy środki finansowe od osób fizycznych w ramach podwyższonego limitu. Czy był to rok, w którym zarządzone zostały drugie w danym roku wybory i prowadzona była pierwsza część związanej z nimi kampanii wyborczej, czy też był to rok, w którym odbyła się druga część kampanii wyborczej i głosowanie w tych wyborach¹⁰⁸. Na dzień dzisiejszy są to rozważania teoretyczne, ale sytuacja taka może mieć miejsce w rzeczywistości i warto się nad nią pochylić.

10. Sprawozdanie o Funduszu Wyborczym

Zasada jawności finansowania partii politycznych realizowana jest także, a może przede wszystkim, poprzez spełnienie nałożonego na partie obowiązku sprawozdawczego¹⁰⁹. O Funduszu Wyborczym partia sprawozdaje w swoim rocznym sprawozdaniu finansowym, w wyodrębnionej w tym celu części¹¹⁰. A zatem, partie polityczne, które utworzyły w danym roku taki Fundusz zobowiązane są do wypełnienia także tej części sprawozdania, bez względu na to, jak duże środki partia zgromadziła na tym Funduszu, czy w danym roku dokonywane były jakiegokolwiek operacje finansowe, a także od tego, czy Fundusz został utworzony na początku, czy może w ostatnich dniach roku sprawozdawczego. Tę część sprawozdania zobowiązany jest podpisać pełnomocnik finansowy Funduszu Wyborczego. Jednak brak jego podpisu, jeśli całe sprawozdanie podpisane jest przez osoby wskazane do tego w statucie partii, nie skutkuje odrzuceniem sprawozdania, a wskazywane jest jedynie jako uchybienie¹¹¹.

Roczne sprawozdania finansowe partii składane są Państwowej Komisji Wyborczej do 31 marca każdego roku¹¹², a następnie poddawane badaniu przez PKW. Od wielu już lat formułowane są, zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i praktyki, postulaty digitalizacji tych sprawozdań (także sprawozdań komitetów wyborczych), jak ma to miejsce chociażby w sektorze przedsiębiorstw, które to sprawozdania byłyby dostępne w internecie¹¹³.

¹⁰⁸ Miałoby to istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli finansowania partii politycznych.

¹⁰⁹ Por. I. Lipowicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 1 14; A. Sokala, *Sprawozdanie finansowe*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 131.

¹¹⁰ Wzór sprawozdania finansowego partii określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z 18.2.2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz.U. z 2003 r. poz. 269.

¹¹¹ Zob. np. uchwała PKW z 18.9.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r., <https://pkw.gov.pl>, [dostęp: 26.07.2019 r.].

¹¹² Więcej na temat sprawozdawczości partii politycznych zob. T. Gąsior, *Jawność życia publicznego...*, Kraków 2019; por. także: T. Gąsior, *Kontrola finansowania...*, op. cit., s. 130 i n.

¹¹³ Por. A. Gendźwił, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii...*, op. cit., s. 152.

Warto podkreślić także, że część sprawozdania partii dotycząca jej Funduszu Wyborczego, jak również gospodarka środkami tego Funduszu, poddawane są co-rocennie dodatkowej, poza tą prowadzoną przez PKW, kontroli biegłego rewidenta wybieranego przez Komisję. Sprawozdanie biegłego rewidenta załączane jest do składanego przez partię rocznego sprawozdania finansowego¹¹⁴.

Przepisy ustawy o partiach politycznych nakładają na PKW obowiązek ogłaszania sprawozdań partii wraz ze sprawozdaniem biegłego rewidenta, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie 14 dni od dnia ich złożenia Komisji. PKW publikuje je ponadto na swojej stronie internetowej, co należy uznać za działanie istotne ze względu na realizację, przywoływanej już kilkakrotnie, ustrojowej zasady jawności finansowania – generalnie mówiąc – polityki¹¹⁵. Niestety sprawozdania te udostępniane są w sieci w formacie pdf, który uniemożliwia ich edytowanie, czy też przeszukiwanie, co nie jest korzystne chociażby z punktu widzenia działalności NGO-sów zajmujących się tego rodzaju analizami, ale także z perspektywy państwowych organów kontrolnych. Sprawozdawczość partii, ale także komitetów wyborczych, pozostaje zatem jak do tej pory „odporna na rozwój technologiczny”.

11. Podsumowanie

Partie polityczne są niezbędne dla funkcjonowania demokracji parlamentarnej, chociaż, zarówno w Polsce, jak w innych państwach, niezmiennie panuje głęboka, ugruntowana i stabilna niechęć do nich¹¹⁶. Ze względu na ich miejsce w życiu publicznym; funkcje, jakie w nim wypełniają; na ich wpływ na sprawowanie władzy w państwie; na rekomendowanie osób na najważniejsze stanowiska w kraju, ale także na stanowiska w podmiotach działających na styku polityki i biznesu (choćby w spółkach z udziałem Skarbu Państwa); na wpływanie na politykę państwa;

¹¹⁴ Na temat udziału biegłych rewidentów w badaniu sprawozdań finansowych partii politycznych zobacz w: T. Gąsior, *Biegli rewidentzi jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016), Warszawa 2016, s. 34 i n.; także, J. Zbieranek, *Funkcjonowanie systemu subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych w praktyce. Wyniki badań*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa...*, op. cit., Warszawa 2008, s. 55.

¹¹⁵ Zob. https://pkw.gov.pl/321_Finansowanie_partii_politycznych.

¹¹⁶ Zob. J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 12. Polskie partie polityczne od ponad dekady są instytucją publiczną wobec, której Polacy pozostają wyjątkowo sceptyczni. W 2014 r. jedynie 17% respondentów stwierdziło, że ma zaufanie do partii politycznych, P. Marczewski, *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 8. W Polsce, samo słowo „polityczny” funkcjonuje jako etykieta i ma zdecydowanie negatywne konotacje. Znaczący to co nieuczciwy, tendencyjny, demagogiczny, niemający wiele wspólnego z rzeczywistością, zob. M. Kocha, *Pojedynek na słowa. Techniki erystyczne w publicznych sporach*, Kraków 2005, s. 164.

nieustannie wzbudzają one duże zainteresowanie i emocje (nawet jeżeli są to emocje negatywne). Za jedne z najbardziej istotnych i jednocześnie skomplikowanych zagadnień, i to nie tylko w Polsce, uznaje się finansowanie partii politycznych oraz jawność w tym zakresie¹¹⁷. Postrzeganie tych kwestii i stosunek do nich, zmienia się w ostatnim czasie przede wszystkim z uwagi na zmianę charakteru partii politycznych, ale także ze względu na rozwój socjotechniczny, a głównie technologiczny, który daje wiele nowych możliwości działania partiom politycznym, w tym, w zakresie pozyskiwania przez nie środków finansowych (np. direct e-mail fundraising czy direct debit), ale zwiększa również potencjalne możliwości realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania polityki¹¹⁸. W kwestiach tych, tak zresztą jak w wielu innych, również niezwiązanych z partiami politycznymi, za zachodzącymi zmianami często nie nadąża jednak prawo. Dość powszechnie używa się w ostatnim czasie określenia, że w wielu dziedzinach pozostaje ono analogowe w stosunku do cyfrowej rzeczywistości. Także w poruszanych przeze mnie zagadnieniach, dotyczących Funduszu Wyborczego partii oraz jawności w tym zakresie, ale również generalnie odnośnie do jawności finansowania polityki, warto byłoby rozważyć wprowadzenie zmian, które pozwalałyby, między innymi, przy wykorzystaniu nowych technologii, usprawnić proces finansowania partii, kontrolę w tym zakresie, a przede wszystkim zwiększyć podkreślaną przeze mnie wielokrotnie jawność. A być może, po blisko 20 latach funkcjonowania obecnych rozwiązań dotyczących finansowania partii politycznych, warto zastanowić się nad szerszą ich rewizją.

Bibliografia

- Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2006.
- Bąkiewicz M., *Patologie w finansowaniu polityki*, [w:] Chmaj M. (red.), *Finansowanie polityki na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Chmaj M., *Finansowanie partii politycznych*, [w:] Chmaj M. (red.), *Finansowanie polityki na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Chmaj M., *Instytucjonalizacja partii politycznych*, [w:] Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001.
- Chmaj M., *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] Zbieranek J. (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.

¹¹⁷ M. Walecki, *Finansowanie partii...*, [w:] *Konferencje i SeminaRIA...*, op. cit., s. 71.

¹¹⁸ O szerokim rozumieniu tej zasady zob. wyrok TK z 14.12.2004 r., sygn. akt K25/03; por. M. Bąkiewicz, *System wyborczy...*, op. cit., s. 119–120; A. Gendźwił, G. Bukowska, J. Haman, i in., *Finanse polskich partii...*, op. cit., s. 101.

- Complak K., *Swoistość prawa wyborczego Panamy na tle wyborów powszechnych z 3 maja 2009 r.*, „Studia Wyborcze” 2008, tom V.
- Czaplicki K.W., *Finansowanie kampanii wyborczej*, [w:] Czaplicki K. W., Dauter B., Jaworski S. J., Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018.
- Dębska M., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dorn L., *Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Polska specyfika i najważniejsze problemy*, [w:] Robak P., Chodyra A. (red.), Konferencje i SeminaRIA 6(34)2000, Finansowanie partii politycznych, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Warszawa 2000.
- Dziegieć J., *Wykorzystanie internetu w kampaniach wyborczych – wybory samorządowe w 2006 r. w Krakowie*, [w:] Magoska M. (red.), Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki, Kraków 2008.
- Filip J., *Przyczyny ustanowienia i zakres prawnej regulacji partii politycznych*, [w:] Domańska A., Skotnicki K. (red.), Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Łódź 2003.
- Gąsior T., *Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016), Warszawa 2016.
- Gąsior T., *Jawność życia publicznego, a jawność finansowania polityki*, [w:] Szczepankiewicz-Rudzka E., Czubik A., Dziwisz D. (red.), Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata, Kraków 2019.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5(118).
- Gebethner S., *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, [w:] Robak P., Chodyra A. (red.), Konferencje i SeminaRIA 6(34)2000, *Finansowanie partii politycznych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Warszawa 2000.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Gebethner S., *Zasady jawności i publicznej kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w świetle znowelizowanej ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*, [w:] Walecki M. (red.), Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne, Warszawa 2000.
- Gendźwiłł A., Bukowska G., Haman J. i in., *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Granat M., Gorgol A., Sobczak J., [w:] *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, 2 wydanie, red. M. Granat, Warszawa 2003.
- Kocha M., *Pojedynek na słowa. Techniki erystyczne w publicznych sporach*, Kraków 2005.
- Lipowicz I., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Ławniczak A., *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] Domańska A., Skotnicki K. (red.), Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Łódź 2003.
- Majchrowski J., *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.

- Marczewski P., *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Misiuna J., *Pieniądze i kampanie wyborcze w stanach zjednoczonych*, Warszawa 2016.
- Nowotarski B., *Upaństwowienie partii politycznych i jawność ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych*, [w:] Robak P., Chodyra A. (red.), Konferencje i SeminaRIA 6(34)2000, *Finansowanie partii politycznych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Warszawa 2000.
- Obacz P., *Recenzja książki Partie polityczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2017.
- Petretei J., *Konstytucyjna sytuacja partii politycznych na Węgrzech*, [w:] Domańska A., Skotnicki K. (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003.
- Piotrowski R., *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII.
- Przeworski A., *Demokracja i rynek*, [w:] *Władza i społeczeństwo 2 – antologia tekstów z zakresu socjologii polityki* (wybór i opracowanie J. Szczupaczyński), Warszawa 1998.
- Rymarz F., *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3.
- Serowaniec M., *Likwidacja, podział i łączenie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII — Studi Polacco-Italiani Di Toruń” 2016, XII.
- Skotnicki K., *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, XII.
- Skotnicki K., *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, „Annales UMCS, Sectio G” 198, vol. 3.
- Sokala A., *Sprawozdanie finansowe*, [w:] Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Wybory*, [w:] Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Stębański M., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego — Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 12.10.2011 r., sygn. akt III SW 9/11*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1(114).
- Sułkowski J., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego — Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 21.3.2012 r., sygn. akt III SW 2/12*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1(114).
- Uliasz J., *Finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2010 r.*, [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Światowy Dzień Wyborów 2011*, Toruń 2–3 lutego 2011 r.
- Walecki M., *Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich*, [w:] Robak P., Chodyra A. (red.), Konferencje i SeminaRIA 6(34)2000, *Finansowanie partii politycznych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Warszawa 2000.
- Wiatr J.J., *Amerykańskie wybory*, Warszawa 1961.
- Wilkos S., *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, [w:] Walecki M. (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000.
- Zbieranek J., *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015.

- Zbieranek J., *Funkcjonowanie systemu subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych w praktyce. Wyniki badań*, [w:] Zbieranek J. (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008.
- Zubik M. (red.), Sokolewicz W., *Komentarz do art. 11 Konstytucji RP*, [w:] Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. II.
- Zubik M., *Glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2.6.1999 r., sygn. akt I ACz 753/99*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4(39).
- Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.
- *Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za 2017 r.*, Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2018.
- *Przygotuj się na świat bez gotówki. Inaczej nie zarobisz*, <https://jestemfirma.businessinsider.com.pl/przygotuj-sie-na-swiat-bez-gotowki.-inaczej-nie-zarobisz>
- Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016.
- Ustawa z 27.6.1997 r. o partiach politycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 580.
- Ustawa z 12.4.2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. poz. 499 ze zm.
- Ustawa z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2003 r. poz. 507.
- Ustawa z 5.1.2011 r. Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.
- Ustawa z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130.
- Ustawa z 6.3.2018 r. Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 19.9.2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1566.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 18.2.2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz.U. poz. 269.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11.9.2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 1794.
- Uchwała PKW z 28.2.2002 r. w sprawie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego.
- Uchwała PKW z 10.4.2006 r. w sprawie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego CENTRUM z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.
- Uchwała PKW z 27.7.2009 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2008 r.
- Uchwała PKW z 27.7.2009 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2008 r.
- Uchwała PKW z 8.8.2011 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2010 r.

- Uchwała PKW z 9.7.2012 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Ligi Obrony Suwerenności z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9.10.2011 r.
- Uchwała PKW z 27.8.2012 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2011 r.
- Uchwała PKW z 6.10.2014 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Demokracja Bezpośrednia o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2013 r.
- Uchwała PKW z 11.1.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronictwo Ludowe „Ojcowizna” RP o źródłach pozyskania środków finansowych w 2014 r.
- Uchwała PKW z 18.7.2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Partia Razem z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25.10.2015 r.
- Uchwała PKW z 18.7.2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25.10.2015 r.
- Uchwała PKW z 19.9.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Biało-Czerwoni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.9.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronictwo Pracy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.9.2016 r. w sprawie sprawozdania Partii Zieloni o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Razem o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Nowoczesna Ryszarda Petru o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 3.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Razem o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania finansowego Partii Demokratycznej – demokraci.pl za 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Stronictwo Ludowe „Ojcowizna” RP o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Kongres Nowej Prawicy o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Liga Polskich Rodzin o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 19.10.2016 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Partia Demokratyczna – demokraci.pl o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Uchwała PKW z 18.9.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Unia Polityki Realnej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r.
- Uchwała PKW z 18.9.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r.
- Uchwała PKW z 2.10.2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r.

- Uchwała PKW z 27.8.2018 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r.
- Uchwała PKW z 9.9.2019 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawica Rzeczypospolitej z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21 października i 4 listopada 2018 r.
- Komunikat PKW z 21.2.2019 r. w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w dniach 21.10.2018 i 4.11.2018 r.
- Komunikat PKW z 28.11.2016 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25.10.2015 r.
- Komunikat PKW z 28.11.2016 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych w 2015 r.
- Wyjaśnienia PKW z 13.8.2018 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 21.10.2018 r., nr ZKF-811-3/18.
- Wyjaśnienia PKW z 21.2.2019 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nr ZKF-623-2/19.
- Pismo Sekretarza PKW z 5.6.2019 r., nr ZKF-8140-20/19.
- Pismo Sekretarza PKW z 13.12.2017, nr ZKF-413-86/17.
- Stanowisko PKW z 14.6.2010 r., nr ZKF-418-7/10.
- Stanowisko PKW z 3.11.2015 r., nr ZKF-503-37/15.
- Tezy do badania sprawozdania finansowego komitetu wyborczego z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w 2018 r. z 10.12.2018 r.
- Postanowienie nr 22/UF/16 Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z 20.12.2016 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego sporządzonego przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, przeprowadzonych w dniu 29 maja 2016 r.
- Pismo RPO z 12.6.2017 r., VII.610.11.2016.JZ.
- Stanowisko Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej z 24.4.2017 r., PK VIII TK 28.20J 7 p 8/17.
- Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10.5.2018 r., BAS-WPTK-598/17.
- Skarga na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2016 r., zawarte w uchwale z 2.10.2017 r. wraz z załączoną do niej opinią prawną z 12.10.2017 r. Wojciecha Brzozowskiego, w sprawie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego Sojuszu Lewicy demokratycznej i możliwych sposobów dalszego postępowania przed Sądem Najwyższym.
- Skarga partii politycznej Partia Razem na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 3.10.2016 r. wraz z załączoną do niej opinią prawną z 22.10.2016 r. Piotra Uziębło w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów art. 38a ust. 2 oraz 38d ustawy o partiach politycznych.
- Postanowienie SN z 22.5.2001 r., sygn. akt III SW 12/01.
- Postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 1/02.
- Postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 2/02.

- Postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 6/02.
- Postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 3/02.
- Postanowienie SN z 23.4.2002 r., sygn. akt III SW 4/02.
- Postanowienie SN z 3.10.2002 r., sygn. akt III SW 17/02.
- Postanowienie SN z 23.4.2003 r., sygn. akt III SW 1/02.
- Postanowienie SN z 23.4.2003 r., sygn. akt III SW 6/02.
- Postanowienie SN z 17.9.2004 r., sygn. akt III SW 39/04.
- Postanowienie SN z 17.9.2004 r., sygn. akt III SW 44/04.
- Postanowienie SN z 17.9.2004 r., sygn. akt III SW 37/04.
- Postanowienie SN z 18.5.2005 r., sygn. akt III SW 4/05.
- Postanowienie SN z 18.5.2005 r., sygn. akt III SW 5/05.
- Postanowienie SN z 2.9.2005 r. sygn. akt III SW 10/05.
- Postanowienie SN z 2.9.2005 r., sygn. akt III SW 9/05.
- Postanowienie SN z 1.6.2006 r., sygn. akt III SW 2/06.
- Postanowienie SN z 1.6.2006 r., sygn. akt III SW 5/06.
- Postanowienie SN z 1.6.2006 r., sygn. akt III SW 7/06.
- Postanowienie SN z 2.6.2006 r., sygn. akt III SW 5/06.
- Postanowienie SN z 4.8.2006 r., sygn. akt III SW 10/06.
- Postanowienie SN z 4.8.2006 r., sygn. akt III SW 16/06.
- Postanowienie SN z 22.9.2006 r., sygn. akt III SW 20/06.
- Postanowienie SN z 7.8.2007 r., sygn. akt III SW 4/07.
- Postanowienie SN z 1.10.2007 r., sygn. akt III SW 7/07.
- Postanowienie SN z 22.9.2008 r., sygn. akt III SW 8/08.
- Postanowienie TK z 15.9.2011 r., sygn. akt Ts 256/09.
- Postanowienie SN z 12.10.2011 r., sygn. akt III SW 9/11.
- Postanowienie SN z 25.2.2015 r., sygn. akt III SW 3/15.
- Postanowienie SN z 22.9.2016 r., sygn. akt III SW 7/16.
- Postanowienie SN z 14.12.2016 r., sygn. akt III SW 15/16.
- Postanowienie SN z 13.12.2017 r., sygn. akt III SW 3/17.
- Postanowienie SN z 6.12.2018 r., sygn. akt I NSW 14/18.
- Postanowienie SA w Warszawie z 11.8.2005 r., sygn. akt I ACa 43/05.
- Wyrok TK z 13.7.2004 r., sygn. akt P 20/03.
- Wyrok TK z 14.12.2004 r., sygn. akt K 25/03.
- Wyrok TK z 18.7.2012 r., sygn. akt K 14/12.