

Joanna Juchniewicz

O potrzebie nowych rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych uwagi kilka

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 41-57

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Joanna Juchniewicz

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa i Administracji UWM

O potrzebie nowych rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych uwag kilka

Kontrowersje w przedmiocie finansowania partii politycznych są obecne w dyskursie publicznym od wielu lat. Odpowiedzi na pytanie o najlepszą, najefektywniejszą formę finansowania (źródła i wydatkowanie posiadanych kwot), ale również o mechanizmy skutecznie eliminujące zjawiska patologiczne, w tym korupcyjne, poszukują przedstawiciele nauki, mediów, a także sami politycy. Zwłaszcza w okresie wyborczym dyskusja nabiera szczególnej intensywności, kiedy to kampanie przypominają polityczny i finansowy wyścig zbrojeń¹, a partie polityczne sięgają po coraz to nowocześniejsze środki przekazu, by zachęcić wyborców do oddania głosu na ich listy i kandydatów.

Obserwacja, w jaki sposób partie polityczne wydają gromadzone środki finansowe, ile i na jakie formy reklamy wyborczej przeznaczają pieniądze, uzasadnia pytanie, w jakim kierunku powinny iść zmiany mechanizmów finansowania partii politycznych – zwłaszcza w świetle coraz bardziej agresywnych kampanii wyborczych. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż w dobie światowego kryzysu gospodarczego priorytetem staje się poszukiwanie instrumentów racjonalizujących gospodarkę finansową państwa, w tym partii politycznych – będących nieodzownym elementem życia publicznego; poszukiwania rozwiązań eliminujących patologie i umacniających społeczne poczucie zasadności działania na scenie politycznej partii politycznych, gdyż oceny wystawiane im przez społeczeństwo nie napawają optymizmem, skłaniając do głębokiej refleksji. Dlatego też celem niniejszego opracowania nie jest kompleksowe przedstawienie mechanizmów finansowania partii i sporów wokół stale pojawiającego się pytania o to, czy partie

¹ W wyborach do Sejmu i Senatu, które odbyły się 9 października 2011 r., najwięcej na kampanię wyborczą wydały komitety wyborcze: Prawa i Sprawiedliwości – 30 119 644 zł, Platformy Obywatelskiej – 29 274 776,20 zł, Sojuszu Lewicy Demokratycznej – 24 163 755,58 zł, Polskiego Stronnictwa Ludowego – 12 699 503,72. Najmniej wydał Komitet Wyborczy Ruchu Palikota – 1 748 565,57 zł. Wymienione sumy obrazują, na jak wysokim poziomie kształtują się wydatki na prowadzenie kampanii wyborczych.

powinny być finansowane w całości z budżetu państwa, czy należy odstąpić od finansowania budżetowego, czy też utrzymać dotychczasowe *status quo* – zagadnieniu temu poświęcono bowiem wiele publikacji naukowych². Kluczowe jest pytanie o potrzebę i zakres wprowadzenia zmian dotyczących mechanizmów wydatkowania środków, jakie partie polityczne pozyskują od swoich członków, sympatyków czy z budżetu państwa, a także o kierunek tychże zmian.

Jawność finansowania partii politycznych

Regulacja problematyki partii politycznych w Polsce, w tym zasad i źródeł ich finansowania³, nie ma długiej historii. Pierwsza powojenna ustawa o partiach politycznych uchwalona została w 1990 r.⁴ Jej treść nie była rozbudowana, ustawa liczyła jedynie 8 artykułów, a mechanizmom finansowania poświęcony był jeden artykuł – artykuł 6. Określono w nim źródła finansowania partii politycznych, zasady prowadzenia działalności gospodarczej oraz zasady opodatkowania partii. Nadrzędną zasadą uczyniono zasadę jawności – co zostało wyrażone wprost w art. 6 ust. 8 ustawy z 1990 r. Źródła finansowania, do których zaliczono składki członkowskie, spadki, zapisy, dochody z majątku i z działalności gospodarczej oraz ofiarności publicznej, miały być jawne. Ustawa wprost nie wskazywała podmiotów uprawnionych do przekazywania środków pieniężnych i majątkowych partiom politycznym, poprzestając na wprowadzeniu zakazu finansowania partii (korzystania z wsparcia rzeczowego i pomocy finansowej) od osób zagranicznych w rozumieniu prawa dewizowego oraz od osób prawnych z wyłącznym udziałem osób zagranicznych. Ustawa z 1990 r. zezwalała na prowadzenie działalności gospodarczej, ograniczając jednocześnie jej formy prawne do spółdzielni i udziału w spółkach. Należy zauważyć, iż przyjęte rozwiązania miały bardzo ogólnikowy i lakoniczny charakter, co mogło stwarzać okazje do nadużyć i finansowania partii ze źródeł niedozwolonych.

² Na temat finansowania partii politycznych czytaj: M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium prawnoporównawcze*, Olsztyn 2006, s. 117–159; M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 84–184; M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 161–199; M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Warszawa 2011; A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001, s. 209–236.

³ Szerzej o ewolucji rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych w: S. Ślusarczyk, *Finansowanie partii politycznych w Polsce – ewolucja i problemy praktyki w świetle orzecznictwa*, [w:] *Partie polityczne: permanentne problemy: studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, pod red. J. Kornasia, Kielce 2005, s. 213–231.

⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312).

Niedoskonałości regulacji z 1990 r. i ich krytyczna ocena⁵ stały się przyczynkiem do podjęcia prac nad nową ustawą, których efektem stało się uchwalenie 27 czerwca 1997 r. ustawy o partiach politycznych⁶. W przeciwieństwie do poprzedniej zagadnienia związane z finansowaniem partii politycznych zostały w niej bardziej rozbudowane. Problematyce tej poświęcony został rozdział 4 zatytułowany „Finansowanie partii politycznych”.

Transparencja finansowej strony działalności partii politycznych jest ważnym elementem jawności życia publicznego⁷. Obecność partii w debacie publicznej to zjawisko powszechnie akceptowane, nie budzące najmniejszych kontrowersji czy to w świecie nauki, czy wśród innych obserwatorów życia społecznego, a wręcz uznawane za niezbędny element współczesnych demokracji⁸. Katalog funkcji realizowanych przez partie⁹ doskonale uwydatnia ich związki z wszelkimi aspektami funkcjonowania państwa. Z racji faktu, iż główną płaszczyzną działania partii są organy o charakterze przedstawicielskim, istnieje konieczność określenia i przyjęcia mechanizmów pozwalających na upublicznienie informacji o sposobach pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych¹⁰, jak również umożliwienie prowadzenia społecznej kontroli tej strony działalności partii¹¹.

Jawność finansowania partii politycznych nabiera szczególnego charakteru także w kontekście walki z niepożądanymi zjawiskami, takimi jak np. korupcja czy – co szczególnie jest podnoszone w ostatnim okresie – niegospodarność przeradzająca się w marnotrawienie posiadanych środków¹². O isto-

⁵ Zob. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii...*, s. 126–127, M. Granat, *Publiczno-prawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 25.

⁶ Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 857 z późn. zm.) – dalej u.p.p.

⁷ Na znaczenie zasady jawności finansowania partii politycznych zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (K 25/03, P 20/03), a także Sąd Najwyższy (SN III SW 152–03).

⁸ Tak też Trybunał Konstytucyjny, sygn. akt. Pp1/99.

⁹ Katalog funkcji partii politycznych nie ma zamkniętego charakteru, stąd można zaobserwować różnorodne podejście do omawianego zagadnienia wśród przedstawicieli nauki. Szerzej czytaj W. Sokół, *Funkcje partii politycznych*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod red. W. Sokoła i M. Żmigrodzkiego, Lublin 2003, s. 65–84; M. Chmaj, *Funkcje partii*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1999, s. 53–75, M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii...*, s. 33–42.

¹⁰ M. Chmaj, *Jawność finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, pod red. M. Chmaja, Toruń 2008, s. 37.

¹¹ Zob. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii...*, s. 117; a także idem, *Jawność finansowania polityki...*, s. 37; A. Jackowska, J. Zbieranek, *Spółeczna kontrola finansowania partii politycznych*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, pod red. J. Zbieranka, Warszawa 2008, s. 36–42.

¹² Obserwacja wydatków na kampanie wyborcze skłania do konkluzji, iż partie „lekką ręką” wydają środki finansowe na reklamę wizualną kandydatów (wielkopowierzchniowe reklamy wizualne, billboardy), zdając się zapominać o potrzebie merytorycznego prowadzenia kampanii. Zob. sprawozdanie finansowe komitetu wyborczych, które uzyskały mandaty w Sejmie VII kadencji: [online] <<http://pkw.gov.pl/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2011/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-13-lutego-2012-r.html>>, dostęp: 28.02.2012.

cie zasady jawności finansowania partii politycznych świadczy umieszczenie jej w rozdziale I Konstytucji¹³. Ustawodawca konstytucyjny uznał ją tym samym nie tylko za nadrzędną zasadę określającą działalność partii politycznych, ale również zasadę o bardzo ważnej roli dla funkcjonowania państwa¹⁴.

Rozpoczynający sekwencję przepisów określających mechanizmy finansowania partii politycznych art. 23a u.p.p. zmodyfikował nieco wyrażoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP zasadę jawności, stanowiąc, że „źródła finansowania partii politycznych są jawne”. Powstały tym samym pewien dysonans nie powinien jednak stwarzać wątpliwości interpretacyjnych w określaniu zakresu zasady jawności. Mimo iż ustawodawca odniósł ją to źródeł, należy przyjąć jej szersze rozumienie, wynikające z Konstytucji¹⁵. Jawnością objęte winny być zatem nie tylko źródła, ale również mechanizmy dysponowania pozyskanymi środkami. Zasada jawności finansów partii politycznych nie ma jedynie charakteru deklaratoryjnego. Regulacje ustawowe nakładają na partie polityczne szereg obowiązków stanowiących istotne gwarancje jawności ich finansowania. Od obowiązku corocznego przedstawiania sprawozdania o dochodach po mechanizmy wpłacania i przechowywania środków finansowych czy wymogi odnośnie prowadzenia rachunkowości. Jednakże uczynienie z zasady jawności finansowania partii politycznych podstawowego wyznacznika ich funkcjonowania nie przekłada się w pełni na stan świadomości społecznej w badanym obszarze. Zakres informacji podawanych do wiadomości publicznej (publikowanych w „Monitorze Polskim”) nie odzwierciedla w pełni wszystkich aspektów gospodarki finansowej partii politycznych, nie pozwalając tym samym na pełne zorientowanie się w rzeczywistym przeznaczeniu środków gromadzonych na rachunkach partii politycznych¹⁶.

Źródła finansowania partii politycznych

Ustawodawca ujął źródła finansowania partii politycznych w dwóch płaszczyznach – poprzez określenie podmiotowej strony źródeł finansowania oraz wskazując konkretne formy, w jakich mogą być przekazywane partiom politycznym środki pieniężne lub składniki majątkowe. Partie polityczne

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁴ M. Granat, *Publicznoprawny status partii...*, s. 35.

¹⁵ Jak wskazuje M. Chmaj, za elementy konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych można uznać zasady: jawności majątku partii politycznych, jawności źródeł finansowania, określenia zasad dofinansowania partii z budżetu państwa, szczególowości sprawozdań finansowych partii i nadzoru państwa nad działaniami partii politycznych. Zob. idem, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa...*, s. 20.

¹⁶ Zob. A. Jackowska, J. Zbieranek, *System finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, pod red. K. Kowalczyka, Toruń 2011, s. 26–27.

mogą być finansowane jedynie przez osoby fizyczne, a zakazem objęte zostało finansowanie partii przez osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Finansowanie partii przez osoby fizyczne ograniczone zostało jedynie do obywateli polskich zamieszkałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obywatele polscy zamieszkujący poza granicami kraju, jak również cudzoziemcy oraz osoby nie posiadające żadnego obywatelstwa nie mogą przekazywać żadnych środków na rzecz partii.

Podmiotowa strona źródeł finansowania została ograniczona również poprzez wskazanie górnych limitów kwot, jakie mogą być przekazane na rzecz partii. Łączna suma wpłat na rzecz partii nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Powyższe rozwiązanie dotyczy także przekazywanych na rzecz partii politycznych wartości niepieniężnych. Do wysokości łącznej kwoty nie wlicza się składek członkowskich w wielkości nie przekraczającej najniższego wynagrodzenia oraz kwot przekazywanych na fundusz wyborczy. Ustawową reglamentacją objęte zostały sposoby wpłacania środków pieniężnych. Wpłaty do wysokości nieprzekraczającej najniższego wynagrodzenia mogą być przekazywane w formie gotówkowej, wpłaty wyższych kwot jedynie w formie bezgotówkowej – czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Rozwiązania dotyczące mechanizmu dokonywania wpłat stanowią jeden z istotnych elementów realizacji zasady jawności finansowania partii politycznych. Nie mniej ważna jest antykorupcyjna funkcja przytoczonych regulacji, gdyż eliminują one możliwość finansowania partii przez podmioty do tego nieuprawnione, jak również zasilanie kont partii środkami niewiadomego pochodzenia.

Przedmiotowa strona źródeł finansowania partii politycznych wiąże się ze wskazaniem, w jakiej formie uprawnione podmioty mogą przekazywać środki pieniężne lub wartości majątkowe. W myśl postanowień art. 24 u.p.p. majątek partii politycznych może pochodzić ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz dotacji i subwencji. Określając, iż zasadniczy strumień środków finansowych i majątkowych ma płynąć od podmiotów prywatnych, ustawodawca przesądził również o formie ich przekazywania, enumeratywnie je wyliczając. Wyraźnie np. zawęził dochody z majątku do oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, zbycia środków majątkowych. Ograniczeniem objęte zostało również dysponowanie posiadanymi nieruchomościami i lokalami. Dopuszczalne jest ich użyczenie na biura poselskie i senatorskie, radnych gmin, powiatów, sejmików wojewódzkich. Inne formy poszukiwania dochodów z posiadanego majątku należy uznać za niedopuszczalne¹⁷.

¹⁷ Mimo iż ustawodawca wprost tego nie określił, do form czerpania dochodu z majątku partii można zaliczyć prowadzenie drobnej działalności usługowej przy użyciu majątku partii. Zob. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, op. cit., s. 91.

Istotną zmianą regulacji w zakresie finansowania partii politycznych stał się wprowadzony w 1997 r. zakaz prowadzenia przez partie działalności gospodarczej. Jedynym odstępstwem jest „działalność własna partii polegająca na sprzedaży statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego” (art. 27 u.p.p.). Drobna działalność handlowa i usługowa, polegająca na sprzedaży materiałów informacyjnych, promocyjnych czy wykonywanie drobnych usług na rzecz osób trzecich nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów¹⁸ i jako taka jest dozwolona. Wszelkie inne formy aktywności gospodarczej są zabronione, co stanowi racjonalne rozwiązanie, ograniczające możliwość skupienia się partii na innych, nie związanych z realizacją funkcji działaniach.

Niezwykle ważnym elementem służącym zachowaniu zasady jawności finansowania partii politycznych oraz chroniącym partie przed możliwością finansowania ich działalności przez podmioty nieuprawnione czy środkami pochodzącymi z nieznanego źródła jest ustawowy zakaz prowadzenia zbiorów publicznych (art. 24 ust. 6 u.p.p.). Zbiórki publiczne w swojej istocie zakładają pozyskiwanie środków od osób często przypadkowych, ale co najważniejsze – bez konieczności identyfikowania donatora. Wrzucenie pieniędzy do skarbonki czy sprzedaż przysłowiowych cegiełek stwarza możliwość zasilania kont partyjnych pieniędzmi niewiadomego pochodzenia, przez podmioty nieuprawnione, jak również wpływania pozaprawnymi środkami na podejmowane przez partie polityczne działania. Dlatego też, mimo iż w pierwotnym brzmieniu ustawa przewidywała możliwość finansowania partii w drodze organizacji zbiorów publicznych, dokonana w roku 2002 nowelizacja i skreślenie zbiorów z katalogu źródeł finansowana jest rozwiązaniem ze wszech miar uzasadnionym, przyczyniającym się do jeszcze większej transparentności zarówno finansowania, jak i działalności partii politycznych.

Polskie rozwiązania główne źródło finansowania działalności partii politycznych wiążą ze środkami przekazywanymi od podmiotów prywatnych. Finansowanie przez podmioty publicznoprawne, w tym Skarb Państwa, jest zasadniczo niedozwolone. Wyjątkiem od zasady zakazu finansowania partii politycznych ze środków państwowych są: subwencja na działalność statutową oraz dotacja podmiotowa. Pozostawiając poza nurtem rozważań kwestie zasadności finansowania partii politycznych z budżetu państwa, należy wskazać, iż zarówno dotacja podmiotowa, jak i subwencja ogólna są ściśle związane w wyborami parlamentarnymi, a prawo do ich uzyskania wiąże się z koniecznością przekroczenia wskazanych w ustawach progów czy wymogów.

¹⁸ Zob. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447).

Wskazana w ustawie o partiach politycznych subwencja na działalność statutową stanowi źródło finansowania, którego uzyskanie uzależnione jest od uczestnictwa w wyborach. Z tym wszakże zastrzeżeniem, iż uprzywilejowaną pozycję zajmują partie uczestniczące w wyborach do Sejmu, bowiem nabycie prawa do subwencji uzależnione jest od uzyskania określonego procentowo poparcia w wyborach do Sejmu¹⁹. Prawo do subwencji uzyskują partie tworzące samodzielnie komitet wyborczy, na którego listy okręgowe oddano co najmniej 3% głosów w skali całego kraju, oraz partie tworzące koalicyjny komitet wyborczy, jeżeli przekroczył próg 6% ważnie oddanych głosów na listy okręgowe. Wysokość subwencji, ustalana według algorytmu (art. 29 u.p.p.), uzależniona jest od skali poparcia komitetu wyborczego. Subwencja wypłacana jest partiom w czterech równych ratach corocznie, przez okres trwania kadencji Sejmu. Jak sama nazwa wskazuje, subwencja może być przeznaczona jedynie na sfinansowanie działalności statutowej partii. Inne jej wykorzystanie, wobec ustawowego obowiązku rozliczania się z uzyskanej subwencji i jej wykorzystania, może prowadzić do utraty prawa do subwencji²⁰.

Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa ograniczone zostało do subwencji na działalność statutową oraz dotacji podmiotowej. Regulacje dotyczące mechanizmu i wysokości przyznawania dotacji podmiotowej zostały zawarte w art. 150 i 151 Kodeksu wyborczego²¹. Prawo do dotacji nabywają partie polityczne tworzące samodzielnie komitet wyborczy, jak również partie, które utworzyły koalicyjny komitet wyborczy, a ich kandydaci uzyskali mandat poselski lub mandat senatorski. Wysokość dotacji jest pochodną wydatków na kampanię wyborczą komitetu wyborczego²² i nie może prze-

¹⁹ M. Chmaj widzi w powyższym rozwiązaniu deprecjonowanie pozycji partii, które uczestniczą w wyborach do Senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP czy do organów samorządowych. Wysokość uzyskanego poparcia we wskazanych typach wyborów nie ma żadnego wpływu na możliwość uzyskania subwencji, która wiąże się jedynie z poparciem w wyborach do Sejmu. Zob. idem, *Wolność tworzenia i działania partii...*, s. 143.

²⁰ Partie, które uzyskały prawo do subwencji, zobowiązane są do przedstawiania Państwowej Komisji Wyborczej do dnia 31 marca informacji o otrzymanej subwencji i o poniesionych z subwencji wydatkach (art. 34 u.p.p.). PKW odrzuca informację w sytuacji stwierdzenia wykorzystania środków z subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową (art. 34a ust. 1a u.p.p.). Odrzucenie informacji przez PKW skutkuje utratą prawa do subwencji na okres 1 roku (art. 34c ust. 1 pkt 2 u.p.p.).

²¹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

²² Dotację podmiotową oblicza się według algorytmu:

$$D_p = \frac{W}{560} \cdot M,$$

gdzie:

D_p – dotacja podmiotowa

W – suma wydatków komitetu wyborczego wskazana w sprawozdaniu finansowym komitetu (do wysokości limitu wydatków), który w wyborach uzyskał co najmniej 1 mandat

M – liczba mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

kraczać wysokości wydatków uwidocznionych w sprawozdaniu wyborczym. Dotacja podmiotowa przysługuje również partiom, których komitety uzyskały mandat w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Sposób jej obliczania jest analogiczny do sposobu ustalania dotacji przysługującej w związku z udziałem w krajowych wyborach parlamentarnych²³.

Wydatki partii politycznych

Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na realizację statutowych celów lub na cele charytatywne (art. 24 ust. 2 u.p.p.). Kwestia przekazywania środków finansowych na cele charytatywne, mimo iż może budzić uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza przy braku jednoznacznego zdefiniowania pojęcia „cel charytatywny”, pozostaje poza zasadniczym nurtem rozważań. Główny kierunek analizy obowiązujących rozwiązań wiąże się z aspektem wykorzystywania przez partie polityczne posiadanych środków na realizację celów statutowych.

Cel partii politycznych został zdefiniowany w art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, co stanowi również jej konstytutywny element, przesądzający o uznaniu określonej struktury organizacyjnej za partię polityczną. Sformułowany na pewnym poziomie ogólności cel rozwijany jest autonomicznie przez każdą partię w jej statucie zawierającym kierunki działań i priorytetowe zadania²⁴. Analiza statutów partii mających swoich przedstawicieli w Sejmie potwierdza różnorodność celów przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż ujmowane są one w bardzo ogólnikowy sposób. Należy również pamiętać o tym, że współcześnie realizacja statutowych celów w głównej mierze wiąże się z wyborami i uczestnictwem w organach przedstawicielskich.

²³ Dotację podmiotową przysługującą komitetom uczestniczącym w wyborach do Parlamentu Europejskiego oblicza się według następującego algorytmu:

$$D_p = \frac{W}{L} \cdot M,$$

gdzie:

D_p – wysokość przysługującej dotacji podmiotowej

W – kwota złotych równa liczbie wyborców, którzy oddali głosy

L – liczba wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu Europejskiego

M – liczba mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

²⁴ Zob. np. § 3 Statutu Platformy Obywatelskiej [online] <<http://www.platforma.org/pl/dokumenty/statut-po/>>, dostęp: 30.01.2011, art. 4 Statutu Prawa i Sprawiedliwości [online] <<http://www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iddoc=58>>, dostęp: 30.01.2011, art. 2 ust. 2 Polskiego Stronnictwa Ludowego [online] <http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/statut_1_1_.pdf>, dostęp: 30.01.2011, wstęp Statutu Sojuszu Lewicy Demokratycznej, [online] <http://www.sld.org.pl/partia/statut_sld.htm>, dostęp: 30.01.2011.

Wydatki partii mogą mieć bardzo różnorodny charakter, zawsze jednak – o czym była mowa wcześniej – winny być powiązane z celami partii. Ustawa o partiach politycznych zasadniczo nie ingeruje w ich strukturę, nie precyzuje ani sposobu, ani tego, na co mogą być przeznaczane posiadane środki, pozostawiając w tej materii partiom szeroki margines swobody. Jedynie w odniesieniu do wydatków wyborczych mamy do czynienia z ograniczeniami ilościowymi kwot, jakie mogą być wykorzystane na prowadzenie kampanii wyborczej (art. 199 Kodeksu wyborczego). Podjęte przy okazji uchwalania Kodeksu wyborczego próby zmiany obowiązującego stanu – pozwalającego partiom na dowolność wydatkowania posiadanych środków finansowych – nie zakończyły się sukcesem.

Ustawa o partiach politycznych zobowiązuje partie do utworzenia dwóch funduszy celowych: funduszu wyborczego oraz funduszu eksperckiego. Do 2001 r. fundusz wyborczy miał charakter funduszu nieobowiązkowego, a jego utworzenie pozostawało w gestii samych partii. Dokonaną w 2001 r. nowelizacją ustawy²⁵ każda partia polityczna została zobligowana do utworzenia odrębnego funduszu wyborczego, na rachunku którego gromadzone mają być środki finansowe w celu finansowania udziału w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz do organów samorządu terytorialnego (art. 35 ust. 1 u.p.p.). Fundusz wyborczy ma zatem charakter ustawowego, celowego funduszu obowiązkowego, prowadzonego przez cały okres działania partii politycznych, a środki na nim gromadzone mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów prowadzonych kampanii wyborczych. Tym samym ustawodawca zakazał wykorzystywania środków z funduszu wyborczego na inne niż związane z prowadzeniem kampanii wyborczych cele. Ustawowej reglamentacji poddane zostały także źródła, z których mogą pochodzić środki funduszu (wpłaty własne partii, spadki, zapisy, darowizny), oraz limity wpłat²⁶. Jeżeli natomiast chodzi o wydatki pokrywane ze zgromadzonych w ramach funduszu środków pieniężnych, to regulacje w tym przedmiocie zawiera ustawa wyborcza – Kodeks wyborczy. Zawarte w nim rozwiązania nie przesądzają zasadniczo o charakterze dozwolonych wydatków, poprzestając jedynie na wskazaniu ich limitów na różne formy reklamy wyborczej²⁷. Partie zatem w pełni autonomicznie decydują, w jakiej formie, przy użyciu jakich mechanizmów i metod agitacji będą uczestniczyły w procesie wyborczym.

²⁵ Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 46, poz. 499).

²⁶ Łączna suma wpłat dokonanych przez osobę fizyczną na rzecz funduszu wyborczego nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, a jeżeli w tym samym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory, limit zostaje podniesiony do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia.

²⁷ Poza tzw. reklamą wyborczą partie polityczne w trakcie wyborów wykorzystują środki finansowe m.in. na pokrycie kosztów bezpośrednich spotkań z wyborcami.

Analizując strukturę wydatków wyborczych zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i wyborach na urząd Prezydenta można wskazać dwa główne nurty wydatków – obejmujące korzystanie ze środków masowego przekazu (prasa, radio, telewizja inne środki elektronicznego przekazu) oraz materiały reklamowe (plakaty, ulotki, foldery)²⁸. I właśnie na tym tle wskazuje się na nieracjonalność czy nawet niegospodarność dokonywanych przez partie polityczne wydatków i konieczność wprowadzenia stosownych zmian. Wielkoformatowe reklamy, płatne spoty wyborcze często uznawane są za – kolokwialnie mówiąc – wyrzucanie pieniędzy w błoto. Trudno bowiem uznać, iż stanowią one właściwy sposób umożliwiający potencjalnym wyborcom zapoznanie się z programem partii, co w największym stopniu wynika z partyjnych pomysłów na prowadzenie kampanii. Prezentowanie na plakatych wyborczych kluczowych przedstawicieli partii politycznych i ich haseł, płatne spoty reklamowe, a więc w głównej mierze oddziaływanie poprzez bodźce wizualne wprawdzie jest zauważalne przez wyborców, jednak w żaden sposób nie ułatwia im wyboru – to przekaz populistyczny, pozbawiony merytorycznych treści. I tylko pewnym uproszczeniem jest stwierdzenie, że forma prowadzonych kampanii wyborczych to wynik specyfiki współczesnego społeczeństwa, nastawionego głównie na odbiór obrazów. W rzeczywistości ww. zjawisko stwarza zagrożenie dla idei społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa zaangażowanego w życie publiczne, czynnie w nim uczestniczącego i świadomie podejmującego wszelkie istotne dla niego decyzje, a do takich decyzji należy bez wątpienia akt wyborczy.

Niestety, zgłaszane postulaty wprowadzenia ograniczeń w wydatkach wyborczych stale spotykają się z negatywną oceną części uczestników życia politycznego, którzy upatrują w zmianach zamachu na idee pluralizmu, wolność słowa, wolność przekazu. Ostatnią z prób zrationalizowania wydatków partii politycznych w okresie wyborczym było wprowadzenie rozwiązań ograniczających możliwość wykorzystywania w kampaniach wyborczych tzw. wielkoformatowych reklam wyborczych, tj. plakatów i haseł wyborczych o powierzchni przekraczającej 2 m² (art. 110 ust. 4 Kodeksu wyborczego) oraz korzystania z płatnych spotów reklamowych – stosowny zakaz wprowadzony został ustawą nowelizującą Kodeks wyborczy²⁹. Wnioskodawcy, zaskarżając do Trybunału Konstytucyjnego obie wprowadzone regulacje, postawili im zarzut niezgodności z art. 54 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31

²⁸ Szerzej na temat struktury wydatków M.S. Winclawska, *Struktura wydatków podczas kampanii wyborczych*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 107–160.

²⁹ Art. 1 ustawy z 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 26, poz. 134), nadający art. 119 ust. 1 Kodeksu wyborczego brzmienie: „Zabronione jest rozpowszechnianie odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych”.

ust. 3 oraz z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji³⁰. W ich ocenie wprowadzonych zakazów nie można pogodzić ze standardami swobodnej rywalizacji wyborczej, co stanowi dyskryminujące ograniczenie wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Trybunał Konstytucyjny, przychyłając się do tej argumentacji, uznał zaskarżone przepisy za niezgodne z art. 54 ust. 1 i wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał podkreślił fundamentalny charakter wolności słowa w sferze publicznej, która w połączeniu z wyrażoną w art. 14 Konstytucji zasadą zapewniania przez Rzeczpospolitą wolności prasy i innych środków masowego przekazu nabiera charakteru zasady ustrojowej. Funkcjonowanie demokracji wymaga korzystania ze środków masowego przekazu, a szczególnie istotne jest to w okresie wyborów, okresie najbardziej intensywnego działania demokracji, kiedy to „swobodny, szeroki przepływ poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do obywateli (wyborców) jest szczególnie ważny”. Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do art. 10 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności³¹, podkreślił, iż wolność wyrażania opinii musi być uznana za jeden z istotnych czynników gwarantujących pluralizm polityczny, tolerancję oraz otwartość – wartości, bez których społeczeństwo demokratyczne nie może istnieć. Adresatami wskazanej wolności są zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty zbiorowe formułujące wypowiedzi lub pośredniczące w ich formułowaniu. O ile wolność wyrażania i rozpowszechniania poglądów, zwłaszcza w okresie wyborów, ma szczególne znaczenie dla partii politycznych i tworzonych przez nie koalicji wyborczych czy też komitetów wyborczych obywateli, o tyle nie można zapominać o obywatelskim prawie do pozyskiwania informacji – informacji o programach politycznych i kandydatach, tak by dokonywany wybór był świadomy, oparty na racjonalnych przesłankach. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie zakazu umieszczania haseł wyborczych na wielkoformatowych powierzchniach prowadziłyby do ograniczenia wolności wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji, a w konsekwencji do marginalizowania w mediach elektronicznych roli opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, która nie ma tak wielu szans i możliwości, by przedstawiać swoje programy polityczne.

W uzasadnieniu Trybunał podniósł ponadto, iż wprowadzone art. 110 ust. 4 Kodeksu wyborczego ograniczenia nie spełniają określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanek uzasadniających możliwość wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Nie sposób

³⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., sygn. akt. K 9/11, OTK 2011/6A/61.

³¹ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

bowiem wskazać wartości, które w wyniku korzystania w trakcie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych reklam czy audycji w mediach byłyby zagrożone. Tym samym, wobec braku spełnienia przesłanki materialnej, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić podstawy pozbawiającej pomioty uczestniczące możliwości skorzystania w wyborach ze wskazanych form prowadzenia kampanii wyborczych. Korzystanie z odpłatnych audycji wyborczych czy umieszczenie haseł wyborczych na wielkoformatowych billboardach nie zagraża ani bezpieczeństwu państwa, ani ochronie środowiska, ani zdrowiu, ani moralności publicznej, nie godzi też w wolności i prawa innych osób.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowane zakazy nie prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Argumentacja wnioskodawców podkreślających, że zakazy dotyczą jedynie komitetów wyborczych, a inne podmioty posiadające interes publiczny w przedstawianiu swoich ocen, opinii i propozycji mogą tą drogą „przemycać” programy wyborcze, informacje o kandydatach, wpływając na podjęcie decyzji wyborczych przez obywateli – nie została podzielona przez Trybunał. Mimo to wyrok TK przekreślił postulowane zmiany i w pierwszych przeprowadzonych na podstawie Kodeksu wyborczego wyborach do Sejmu i Senatu komitety wyborcze mogły umieszczać hasła wyborcze na billboardach o powierzchni przekraczającej 2 m² oraz umieszczać płatne ogłoszenia wyborcze w środkach masowego przekazu. Nadal otwarte pozostaje jednak pytanie, czy poddane ocenie Trybunału rozwiązania, wprowadzające ograniczenia w formach wydatkowania środków finansowych przez uczestniczące w kampanii wyborczej partie polityczne³², szły w dobrym kierunku, zważywszy, że ponoszone przez komitety wyborcze nakłady na kampanię wyborczą nie przekładają się na wzrost społecznego zainteresowania wyborami, a wręcz przeciwnie – można mówić nawet o pewnym zniechęceniu uczestnictwem w życiu publicznym. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydaje się przesądzać o niedopuszczalności wprowadzenia podobnych regulacji w przyszłości, co nie powinno przekreślać działań zmierzających do zmiany podejścia w samych partiach politycznych do zagadnienia finansowania kampanii wyborczych.

Z danych zawartych w sprawozdaniach finansowych jasno wynika, że partie wydają więcej na plakaty wyborcze i spoty reklamowe niż na spotkania z wyborcami, które winny być pierwszoplanową formą agitacji wyborczej³³. Co więcej, często treści umieszczane na billboardach czy też zawarte

³² Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują trzy rodzaje komitetów wyborczych: komitet wyborczy partii politycznej, koalicyjny komitet wyborczy oraz komitet wyborczy obywateli. Omawiane zakazy dotyczyć miały wszystkich komitetów wyborczych. Należy przy tym jednak pamiętać, iż współcześnie zasadniczo komitety wyborcze tworzone są przez partie polityczne.

³³ Zob. Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z 13 lutego 2012 r., [online] <<http://pkw.gov.pl/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2011/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-13-lutego-2012-r.html>>, dostęp: 28.02.2012.

w spotach wyborczych nie prezentują wysokiej wartości merytorycznej, a ich głównym celem jest tzw. czarny PR. Czy na takie cele powinny iść wydatki wyborcze?

Uczestniczenie w kampaniach wyborczych to jeden z istotnych, ale nie jedyny aspekt funkcjonowania partii politycznych we współczesnym świecie. Poza okresem wyborów działalność partii politycznych skupia się przede wszystkim w parlamencie i jest to główna scena aktywności, na której podejmowane są próby realizacji statutowych celów. W tej sferze ustawa o partiach politycznych w niewielkim zakresie reguluje kwestie dokonywanych przez partie wydatków, poprzestając w zasadzie na zobligowaniu partii politycznych do utworzenia funduszu eksperckiego.

Fundusz ekspercki, tak jak fundusz wyborczy, jest stałym funduszem celowym, na rachunku którego partie gromadzą środki finansowe, które mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz działalność wydawniczo-edukacyjną. Ustawodawca określił w miarę precyzyjnie formy wykorzystania zgromadzonych środków, przy zastrzeżeniu istnienia ich ścisłego związku z działalnością statutową partii. Fundusz ekspercki finansowany jest ze źródeł własnych partii (wpłaty własne partii), co oznacza, iż niedopuszczalne jest przekazywanie środków bezpośrednio na fundusz przez członków partii czy inne osoby, które w świetle ustawy o partiach politycznych uprawnione są do ich finansowania. Ustawodawca nakazał również, by część środków pochodzących z subwencji przekazywana była na rzecz funduszu eksperckiego. Zgodnie z art. 30 ust. 3 u.p.p., partia zobowiązana jest wpłacić na rzecz funduszu nie mniej niż 5% otrzymanej subwencji i nie więcej niż 15%.

Przyjęte rozwiązanie trudno jednoznacznie ocenić. Z jednej strony nałożenie na partie polityczne obowiązku przesunięcia części środków otrzymanych z subwencji na fundusz ekspercki można uznać za pewnego rodzaju wymuszenie merytorycznego, a nie tylko politycznego zaangażowania w prace nad aktualnymi problemami społecznymi, gospodarczymi czy politycznymi. Naturalnie jego poziom zależy od wielu czynników, w tym także od charakteru partii czy stopnia jej zaangażowania w sprawy publiczne. Trudno bowiem oczekiwać od partii o populistycznych inklinacjach zainteresowania poszukiwaniem merytorycznych rozwiązań problemów życia publicznego. W większości jednak przypadków wymóg przekazania co najmniej 5% subwencji stanowić może ważny impuls do prac nad koniecznymi rozwiązaniami ważnych dla funkcjonowania państwa i obywateli spraw. Z drugiej jednak strony wprowadzenie przez ustawodawcę górnego limitu środków na pułapie 15% może hamować merytoryczne prace partii. Wprawdzie ograniczenie to dotyczy jedynie subwencji, zaś środki pochodzące z innych źródeł mogą być przekazywane na fundusz ekspercki w dowolnej wysokości, to jednak limity te mogą negatywnie wpływać na jakość prac partii. Konstytucyjnie wskazany

cel partii, jakim jest dążenie do zdobycia władzy lub wpływu na władzę, powinien być osiągany poprzez przedstawianie programów, pomysłów na rozwiązanie problemów gospodarczych, społecznych, a trudno to uczynić nie mając merytorycznego wsparcia.

Przedmiot ekspertyz, o przygotowanie których mogą zwracać się partie, został przez ustawodawcę wskazany w dosyć ogólnikowy sposób. Mogą to być ekspertyzy prawne, socjologiczne, polityczne, społeczno-ekonomiczne. Otwiera to możliwość zwrócenia się o ekspertyzę w każdej sprawie, co należy ocenić jako naturalną konsekwencję zakresu działania partii politycznych, który – poza określonym w art. 13 Konstytucji zakazem – jest nieograniczony. Przepisy ustawy nie precyzują, komu partie polityczne mogą zlecać przygotowanie ekspertyz, opinii czy materiałów edukacyjnych. Pozwala to partiom korzystać z szerokiego zaplecza eksperckiego, ale słabością powyższych rozwiązań jest możliwość zlecenia ekspertyz samym członkom partii czy osobom blisko z nimi związanym, a nie zawsze posiadającym odpowiednie przygotowanie merytoryczne. W praktyce pozostawienie partiom niczym nieograniczonej swobody w doborze ekspertów może generować zjawiska patologiczne, chociażby takie jak nepotyzm, i prowadzić do swoistego czerpania korzyści z majątku partii. Osłabia to również samą ideę funduszu eksperckiego, który w założeniu ustawodawcy miał być instrumentem zwiększającym poziom merytorycznego przygotowania partii politycznych do uczestniczenia w rządzeniu.

Konkluzje, jakie można wyciągnąć z obserwacji działalności partii politycznych w ciągu kilkunastu ostatnich lat, nie są optymistyczne. Poziom wystąpień parlamentarzystów, ich merytoryczne przygotowanie do prac na określonych projektami pokazuje, że nie można mówić o przełożeniu instytucji funduszu eksperckiego na merytoryczną stronę działalności partii. Ani poziom przygotowywanych projektów ustaw nie uległ poprawie, ani nie wzrósł poziom prac legislacyjnych w parlamencie, nie wspominając o poziomie debaty publicznej. Obserwatorzy życia politycznego podnoszą, iż partie w niewielkim stopniu korzystają z dorobku nauki, a wręcz bezrefleksyjnie podchodzą do wszelkich przedstawianych przez siebie propozycji, co przekłada się na jakość tworzonego prawa.

Propozycje zmian w zakresie mechanizmów finansowania działalności partii politycznych

Negatywna ocena tej strony działalności partii doprowadziła w Sejmie VI kadencji do podjęcia prac zmierzających do wprowadzenia zmian, które pozwoliłyby w bardziej efektywny sposób wykorzystywać środki finansowe.

Część zmian miała wyraźnie doraźny charakter³⁴, ale rozpoczęto też poszukiwanie systemowych rozwiązań w przedmiocie wydatków partyjnych. We wrześniu 2010 r. skierowany został od Sejmu projekt ustawy o fundacjach politycznych³⁵. Projektodawcy – posłowie Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego – podając w uzasadnieniu powody, jakimi się kierowali, przygotowując projekt, wskazywali na niską jakość debaty publicznej, zniechęcenie obywateli do czynnego uczestniczenia w życiu publicznym, trudności w konstruowaniu przez partie spójnych polityk, które winny być opracowywane w oparciu o rzetelną pracę analityczną, a nie ideologiczne przekonania oraz niską jakość tworzonego prawa, legislacyjne niedopracowanie i brak rzetelnej analizy skutków regulacji³⁶. Przyniesione argumenty w sposób dosadny obnażają niedostatki funkcjonowania nie tylko pojedynczych partii, ale wręcz całego systemu politycznego.

Projekt ustawy zakładał możliwość tworzenia fundacji politycznych, z zastrzeżeniem, iż partia może utworzyć tylko jedną fundację. Do ustawowo określonych celów fundacji miały należeć: podniesienie jakości debaty publicznej, promowanie wartości demokratycznych w kraju i za granicą, zwiększenie aktywności wyborczej obywateli i ich świadomości obywatelskiej oraz rozwój kultury politycznej. Już wstępna analiza projektu wskazywała na niezbyt wyraźne wyartykułowanie nadrzędnego celu fundacji³⁷ (który można było dekodować z uzasadnienia do projektu), jakim winno być podnoszenie merytorycznej strony działań partii politycznych, propagowanie haseł i programów partii politycznych. To dość ogólnikowe określenie celów już na etapie konsultacji społecznych zostało negatywnie ocenione, co jednak nie powinno przekreślać samej idei stworzenia fundacji politycznych³⁸.

Twórcy projektu nie poprzestali na wskazaniu celów fundacji politycznych, określili również instrumenty, które w ich ocenie w najlepszy sposób służyć mogą ich realizacji. Wśród wskazanych w art. 4 projektu instrumentów projektodawcy wymienili m.in. działalność informacyjną, edukacyjną, badawczą, naukową i wydawniczą, organizowanie konferencji, seminariów i warsztatów, przygotowywanie na potrzeby fundatora ekspertyz i analiz,

³⁴ Nowelizację ustawy o partiach politycznych (ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych, Dz.U. nr 254, poz. 1702) uzasadniano trudnościami państwa wynikającymi z globalnego kryzysu gospodarczego, ale również koniecznością dostosowania się partii do nowej rzeczywistości budżetowej. Zmniejszono w ten sposób wysokość subwencji przekazywanych z budżetu państwa. Zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

³⁵ Druk nr 3760 Sejmu VI kadencji.

³⁶ Szerzej w uzasadnieniu do projektu – druk nr 3760 Sejmu VI kadencji.

³⁷ W ocenie K. Skotnickiego cele fundacji winny zostać określone w sposób bardziej szczegółowy – zob. *Opinia na temat zawartego w druku sejmowym nr 3760 poselskiego projektu ustawy o partiach politycznych*, [online] <<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3760>>, dostęp: 27.02.2012.

³⁸ Zob. [online] <<http://www.pomaska.pl/2378/fundacje-polityczne-do-konsultacji.html>>, dostęp: 27.02.2012.

przyznawanie stypendiów i grantów dla badaczy i organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką związaną z celami fundacji, współpracę z krajowymi i zagranicznymi organizacjami pozarządowymi, uczelniami i instytucjami badawczymi. Otwarty katalog miał dawać fundacjom możliwość poszukiwania jeszcze innych mechanizmów i środków prowadzących do osiągnięcia ustawowych celów. W aspekcie przygotowywania przez fundacje analiz i ekspertyz trudno nie dostrzec analogii do zadań funduszu eksperckiego. Niestety, tak jak w przypadku regulacji poświęconych funduszowi eksperckiemu, wadą proponowanych rozwiązań był brak mechanizmów ograniczających możliwość sporządzania ekspertyz i analiz przez członków partii czy osoby związane z członkami partii.

Mimo iż projekt ustawy o partiach politycznych nie został uchwalony³⁹, proponowane w nim rozwiązania zasługują na pogłębioną analizę i być może powinny doprowadzić do ponownego podjęcia prac ustawodawczych. Obserwacja funkcjonujących w państwach Europy Zachodniej tzw. *think tanków*⁴⁰ i roli, jaką pełnią w życiu publicznym, pokazuje, iż ich działalność pozytywnie wpływa nie tylko na jakość prac samych partii politycznych, ale także na kształtowanie się społeczeństwa czynnie uczestniczącego w życiu publicznym⁴¹.

Przygotowane rozwiązania, które zostały jedynie we fragmencie przedstawione, niewątpliwie zmierzały w dobrym kierunku, w kierunku poprawy jakości życia publicznego. Wobec obserwowanego obniżania się standardów polityki, słabego przygotowania posłów do prac parlamentarnych, wadliwych projektów ustawodawczych, opartych na populistycznych tezach debatach publicznych – podjęcie prac nad zmianami zasad finansowania partii politycznych (przede wszystkim w aspekcie wydatków partii politycznych) winno stać się jednym z priorytetów państwa. Wydaje się bowiem, iż jedynie w ten sposób możliwe jest przewyciężenie indolencji sceny politycznej i zwiększenia zaangażowania obywateli w sprawy publiczne.

³⁹ Postępowanie ustawodawcze zakończyło się na etapie I czytania.

⁴⁰ Instytucja tzw. *think tanków* jest różnorodnie definiowana, m.in. jako grupy badawcze *non profit* działające w sferze publicznej na obrzeżach formalnych procesów politycznych. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na wielość ich klasyfikacji, szerzej: W. Ziętara, *Definicje, funkcje i klasyfikacje think tanków*, [w:] *Zagadnienie think tanków w ujęciu interdyscyplinarnym*, pod red. T. Bąkowskiego, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2012, s. 9–30.

⁴¹ M.M. Wiszowaty zwraca uwagę na relacje między *think tankami* a zjawiskiem lobbingu, wskazuje również uwagę na problemy, jakie mogą z instytucjami *think tanków* i ich funkcjonowaniem się wiązać. Zob. idem, *Think tanki a lobbings. Rozważania na tle problemu regulacji pranej lobbingu w USA, Unii Europejskiej i Polsce*, [w:] *Zagadnienie think tanków...*, s. 31–54.

Summary

The need to seek new solutions to the financing of political parties

Key words: finances, political parties, law regulations, think tank.

The issue of financing is an important element of political parties. The Constitution of the Republic of Poland provides for the principle of transparency of political party financing, that principle was also reiterated in the Law on Political Parties. Legal regulations in force in this field indicate the source of financing of political parties and their form, little to define the structure of spending parties. Parties are required to create the Electoral Fund and the Fund for Expert. Analysis of the regulations concerning the finances of political parties shows their many shortcomings and the need to seek new solutions. The proposed changes involve the creation of political foundations, based on the principle of so-called *think tanków*. Their aim is to improve the quality of public debate, preparing expert reports, opinions, and educational training materials.