



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce

**Author:** Tomasz Gwóźdź

**Citation style:** Gwóźdź Tomasz. (2020). Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce. "Studia Wyborcze" T. 29 (2020), s. 85-98, doi 10.26485/SW/2020/29/4



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH




Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**Tomasz Gwózdź\***

 <https://orcid.org/0000-0002-1769-1210>

## FINANSOWANIE KAMPANII WYBORCZEJ W POLSCE

### WSTĘP

Zagadnienie wyborów i sposobu ich przeprowadzania jest problemem niezwykle istotnym z punktu widzenia idei demokratycznego państwa – wszak ich podstawową funkcją jest zapewnienie legitymacji do rządzenia wyłonionym w ich ramach kandydatom. Jednak by cel ten osiągnąć, wybory muszą spełniać określone standardy, wśród których wskazać należy m.in. ich wolność, tajność, regularność przeprowadzania, powszechność, równość czy pluralizm sił politycznych [Urbaniaś 2018: 151–152]. Współcześnie kluczowe staje się również wskazanie zasad i źródeł finansowania kampanii wyborczych – czy szerzej – także partii politycznych. Takie cechy jak transparentność, przejrzystość (rozumiana jako stosowanie łatwych do zrozumienia rozwiązań o prostej i logicznej konstrukcji<sup>1</sup>) i kontrola finansowania kampanii wyborczych mają służyć nie tylko walce z korupcją, ale także z nielegalnym lobbieniem i wszelkimi prawnie lub społecznie niepożądanymi zachowaniami [Gebethner 2000: 22–23]. Ich wagę podkreśla ranga regulacji prawnej, odnoszącej się do sposobu finansowania partii politycznych, bowiem przepisy te znajdują się nie tylko w ustawach – w tym zwłaszcza w *Kodeksie wyborczym*<sup>2</sup> (dalej k.w.) oraz ustawie o partiach politycznych<sup>3</sup> (dalej u.p.p.) – ale

---

\* Mgr, asystent, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach, [tomasz.gwozdz@us.edu.pl](mailto:tomasz.gwozdz@us.edu.pl)

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp 10.03.2020).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 580).

także w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>4</sup>. Już w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej, w art. 11 ust. 2 ujęta została zasada jawności finansowania partii politycznych, którą w doktrynie interpretuje się szerzej – jako zasadę jawności źródeł finansowania polityki [Chmaj 2008: 18]. Analogiczna regulacja znajduje się również w art. 23a u.p.p. Co ważne, w k.w. w art. 125 podkreślono także zasadę jawności finansowania samej kampanii wyborczej.

Innymi cechami, odgrywającymi szczególną rolę, są także: ograniczenie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze, wprowadzenie limitu wysokości wydatków na cele związane z kampanią wyborczą oraz zapewnienie dokładnego systemu kontroli realizacji wymienionych wcześniej zasad. Mają one zapewnić jak największą równość szans wyborczych – również w odniesieniu do tych ugrupowań, które są nowe na scenie politycznej lub dysponują znacznie mniejszymi środkami finansowymi niż pozostałe [Uziębło 2013].

## JAWNOŚĆ FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZEJ

Jawność stanowi w państwach demokratycznych bardzo ważny przymiot działalności organów władzy publicznej, wymagany również przez instytucje międzynarodowe. Komisja Praw Człowieka ONZ w rezolucji 2005/68 podkreśliła nawet, że warunkiem koniecznym pełnego urzeczywistnienia praw człowieka jest dobre rządzenie, którego fundament stanowi transparentny, odpowiedzialny i współdziałający system władz publicznych. Nie ulega wątpliwości, że postulowana jawność i transparentność powinna dotyczyć również etapów wyłaniania przedstawicieli władz publicznych, a więc także wszystkich kampanii wyborczych. Obejmuje ona zarówno źródła pozyskiwania środków (przede wszystkim pod kątem legalności), ich rozdysponowywanie, jak i końcowe sprawozdania finansowe, a więc wiąże się z zakazem utajniania finansów partyjnych. Finansowanie kampanii wyborczych podlega kontroli Państwowej Komisji Wyborczej oraz kontroli społecznej [Banaszak 2018a; Uliasz 2011: 22–25].

W doktrynie wyróżnia się dwa aspekty jawności finansowania partii politycznych: merytoryczny i proceduralny. Pierwszy z nich odnosi się do treści zjawisk finansowych, a drugi do procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Jawność w ujęciu merytorycznym jest powiązana przede wszystkim z obowiązkiem tworzenia informacji finansowych i przekazywania ich do publicznej wiadomości. Powinny one być rzetelne i szczegółowe [Gorgol 2011: 206–212].

---

<sup>4</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rola pieniądza w polityce – a więc także kampanii wyborczej – jest niezwykle istotna, gdyż udział w powszechnych wyborach wiąże się z koniecznością ponoszenia nakładów finansowych. Formułowana jest także teza o pieniądzu jako sile napędowej polityki [Gąsior 2015a: 28–29], zwiększającej dysponującym nimi podmiotom szanse na sukces w elekcji. Z tego powodu obserwujemy tendencję do jak najbardziej szczegółowych uregulowań, związanych z finansowaniem komitetów wyborczych [Czaplicki, Zbieranek 2018a]. Przykładami takiego unormowania może być określony w art. 134 § 5 k.w. wymóg dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą [Zalesny 2011: 70–75], czy nałożony na komitety wyborcze w art. 134 § 1 k.w. obowiązek gromadzenia środków finansowych wyłącznie na jednym rachunku bankowym, otwartym na podstawie zaświadczenia o utworzeniu komitetu wyborczego wydanego przez Państwową Komisję Wyborczą lub komisarza wyborczego, w banku w rozumieniu ustawy *Prawo bankowe*<sup>5</sup>, który (lub którego oddział) znajduje się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej. Przepis ten ma umożliwiać identyfikację źródeł finansowania, a także ich zgodność z prawem [Gąsior 2013: 25–26]. Podkreślenia jednak wymaga, że wspomniany obowiązek gromadzenia środków wyłącznie na jednym rachunku bankowym nie oznacza, że ich wydatkowanie musi być dokonywane bezpośrednio z tego rachunku. Może ono bowiem być realizowane również poprzez przekazywanie w pierwszej kolejności środków na rachunki pomocnicze, prowadzone np. w celu zapłaty za zobowiązania wynikające z prowadzonej w różnych regionach kampanii wyborczej. Rachunek bankowy komitetu wyborczego zostaje zlikwidowany, co do zasady, równocześnie ze sporządzeniem sprawozdania finansowego, a więc po zbilansowaniu przychodów i wydatków, dokonaniu zwrotu środków wpłaconych niezgodnie z przepisami prawa oraz przekazaniu nadwyżki – o ile występuje – na rzecz organizacji pożytku publicznego – w przypadku komitetu wyborczego wyborców, komitetu wyborczego organizacji oraz komitetu wyborczego w wyborach prezydenta RP; lub na fundusz wyborczy partii politycznej – w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej [Czaplicki, Zbieranek 2018b].

Ponadto, partie polityczne oraz komitety wyborcze podlegają również przepisom dotyczącym dostępu do informacji publicznej, w szczególności również ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>6</sup> (dalej u.d.i.p.). Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 sierpnia 2016 roku<sup>7</sup>, stwierdzając, że komitet wyborczy jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, gdyż istotą jego działalności są czynności nakierowane na sprawowanie władzy publicznej przez podmioty zgłoszone i popierane w danych

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2357).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429).

<sup>7</sup> Sygn. akt II SAB/Wa 1115/16.

wyborach przez komitet. Ponadto podejmuje on działania w sferze publicznej, w związku z czym jest objęty kryteriami wskazanymi w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Komitety wyborcze są zobowiązane także na podstawie art. 140 ust. 1 k.w. do udostępniania na stronach internetowych wpłat przekraczających łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>8</sup>, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów – ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Ponadto komitet wyborczy jest zobowiązany prowadzić rejestr zaciągniętych kredytów, zawierający dane dotyczące umów kredytowych oraz banków, które ich udzieliły. Niezależnie od tego, muszą one na wniosek udzielać także innych informacji na wniosek o udostępnienie informacji publicznej [Osowski, Wilk 2016].

Opisany aspekt finansowania kampanii wyborczych w Polsce stanowi kluczową kwestię także z uwagi na rolę, jaką odgrywa dla rzetelności życia publicznego oraz zaufania społeczeństwa do klasy politycznej [Gałązka, Solon-Lipiński, Zbieranek 2012]. Jawność działań komitetów wyborczych jako podmiotów istniejących incydentalnie i w celu wygranej w wyborach jest istotna również z uwagi na umożliwienie wyborcom świadomego podjęcia decyzji – z uwzględnieniem posiadanej m.in. w zakresie finansowania kampanii wyborczych wiedzy. Należy więc ocenić jednoznacznie pozytywnie wszelkie działania, prowadzące do zwiększenia transparentności finansowania partii politycznych.

## GROMADZENIE I WYDATKOWANIE ŚRODKÓW PRZEZ KOMITETY WYBORCZE

Koszty kampanii wyborczej we współczesnych państwach demokratycznych są co do zasady ponoszone przez podmioty biorące udział w wyborach. Dotyczy to zarówno partii politycznych, jak i samych kandydatów startujących indywidualnie. Zgodnie z art. 126 k.w. wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych – i jest to jedyny cel, na który komitety wyborcze mogą gromadzić i wydatkować środki. W konsekwencji obowiązuje zakaz pozyskiwania i rozdysponowywania środków finansowych przed zawiadomieniem właściwego organu o utworzeniu komitetu wyborczego, jak i po zakończeniu procesu wyborczego [Michalak, Sokala, Uziębło 2013: 54–55].

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2177 ze zm.).

Źródła finansowania komitetu wyborczego mogą być różne, w zależności od rodzaju komitetu. Środki finansowe komitetu partii politycznej mogą bowiem pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego partii, którego obowiązek utworzenia wynika z art. 35 u.p.p. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 listopada 2016 roku<sup>9</sup>, w praktycznym wymiarze ma ono polegać na wyodrębnieniu osobnego rachunku bankowego, w celu gromadzenia na nim środków pieniężnych przeznaczonych na finansowanie udziału partii politycznej w wyborach. Ponadto partie polityczne nie mogą samodzielnie rozstrzygać o zasadności utworzenia funduszu wyborczego w zależności od zakresu działalności czy skali prowadzonej kampanii.

W przypadku komitetów koalicyjnych możliwe jest finansowanie z funduszy wyborczych wszystkich ugrupowań wchodzących w skład koalicji. Środki na nich gromadzone pochodzą z majątku partii politycznych, który na mocy art. 24 u.p.p. powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z należnych na podstawie odrębnych ustaw subwencji i dotacji z budżetu państwa. Katalog ten ma charakter otwarty, a więc partia polityczna może czerpać dochody także z innych źródeł niż wskazane wcześniej – z zastrzeżeniem, że katalog dochodów pozyskiwanych z majątku partii, określony w art. 24 ust. 4 u.p.p., ma charakter zamknięty oraz zabronione jest prowadzenie przez nie działalności gospodarczej (art. 24 ust. 5 u.p.p.) i przeprowadzanie zbiórek publicznych (art. 24 ust. 6 u.p.p.). Ponadto, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 września 2009 roku<sup>10</sup> wskazał, że środki uzyskane z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia nie mogą stanowić składnika majątku partii [Dębska 2013; Granat, Gorgol, Sobczak 2003: 87]. Nie ma natomiast przeszkód, aby partia polityczna na cele statutowe zaciągała kredyty bankowe.

Natomiast środki finansowe komitetu wyborczego organizacji lub komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (obowiązuje więc zakaz pozyskiwania środków na kampanię wyborczą od podmiotów zagranicznych, w tym także partii politycznych, działających na poziomie europejskim) oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami [Szmulik, Miaskowska-Daszkiewicz (red.) 2012].

Wspólne pozostają ograniczenia dotyczące przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym. Są one bowiem zabronione, z wyłączeniem: nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne; pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne, wykorzystywania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicz-

---

<sup>9</sup> Sygn. akt III SW 13/16.

<sup>10</sup> Sygn. akt III SW 47/09.

nych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Katalog ten w obecnym kształcie został przyjęty w nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 11 stycznia 2018 roku – wcześniej zawierał jedynie nieodpłatne rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych oraz pomoc w pracach biurowych przez osoby fizyczne. Takie ujęcie wyjątków od zakazu przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym czyni go iluzorycznym, umożliwia bowiem nieodpłatne korzystanie przez komitet wyborczy w zasadzie ze wszystkich rzeczy, które mogą okazać się przydatne w prowadzonej kampanii wyborczej i są udostępniane przez osoby fizyczne (w tym także prowadzące działalność gospodarczą). Tym samym należy uznać, że regulacja ta przestała pełnić stawiane jej pierwotnie funkcje, jak również budzi poważne wątpliwości w zakresie jawności finansowania kampanii wyborczej. Stoi także w sprzeczności z istotą reguły dotyczącej limitu przysporzeń przez osoby fizyczne na rzecz komitetów wyborczych oraz limitów wydatków na agitację wyborczą. Z powyższych przyczyn należałoby omawiany przepis ocenić negatywnie i postulować jego zmianę, by możliwe było oszacowanie wartości takich przysporzeń i urzeczywistnienie zasady jawności finansowania partii politycznych [Rakowska-Trela, Składowski 2018].

Wprowadzono również limit sumy wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego, który wynosi 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego na podstawie właściwych przepisów w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów<sup>11</sup>. W przypadku kandydatów biorących udział w wyborach na posła, senatora, prezydenta Rzeczypospolitej lub posła do Parlamentu Europejskiego będącego obywatelem polskim, ograniczenie to wynosi 45-krotność minimalnego wynagrodzenia<sup>12</sup>.

Kolejnym obostrzeniem w zakresie finansowania kampanii wyborczej jest wprowadzenie limitów wydatków na agitację wyborczą oraz jej szczególną formę – reklamę, w tym także reklamę w prasie w rozumieniu ustawy *Prawo prasowe*<sup>13</sup>. W polskim prawie brak definicji legalnej reklamy – uznaje się, że należy ją rozumieć potocznie. Są to więc wszelkie wypowiedzi, które mogą być połączone z dźwiękiem lub obrazem, których celem jest wpływanie na decyzję – w tym wypadku wyborczą – odbiorcy i zachęcenie go do oddania głosu na określonego kandydata lub komitet wyborczy [Brzozowska-Pasieka, Olszyński, Pasieka 2013]. Rozwiązanie to ma umożliwić równość komitetów wyborczych w zakresie prowadzenia agitacji wyborczej, tak by nie doprowadzić do uprzy-

<sup>11</sup> W wyborach parlamentarnych z roku 2019 kwota ta wynosiła 33 750 zł, gdyż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę została określona w 2019 r. na kwotę 2250 zł.

<sup>12</sup> W wyborach parlamentarnych z roku 2019 kwota ta wynosiła 101 250 zł, gdyż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę została określona w 2019 r. na kwotę 2250 zł.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

wilejowania komitetów posiadających większe zasoby finansowe. Równość traktowania partii politycznych przez władze publiczne stanowi wartość konstytucyjną, gdyż pluralizm, na który wskazano w art. 11 *Konstytucji RP* uznaje należy za jedną z najważniejszych zasad demokracji, stwarzającej również możliwość wolnego konkurowania idei i programów głoszonych przez poszczególne partie polityczne, które jest możliwe jedynie w warunkach swobody działania oraz równości w zakresie finansowania [Banaszak 2018b]. Cel limitu wydatków przeznaczanych na reklamę – które nie mogą przekraczać 80% ogólnego limitu wydatków na agitację wyborczą – jest inny. Powinno się go upatrywać w mobilizowaniu polityków do poszukiwania, obok reklam w mediach, również innych form kontaktu z wyborcami – w tym zwłaszcza tradycyjnego kontaktu bezpośredniego [Czaplicki, Zbieranek 2018c]. Rozwiązanie to należy więc ocenić pozytywnie, gdyż umożliwia wyborcy weryfikację treści przekazywanych w formie reklamy również i w zakresie innych aktywności, podejmowanych przez kandydatów w wyborach.

Wartość wskazanych wyżej limitów jest obliczana dla wyborów do Sejmu RP na podstawie art. 199 § 1 k.w. Limit wydatków wyznaczony jest jako iloczyn liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wydatków, kwoty przypadającego na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców<sup>14</sup> oraz łącznej liczby posłów wybieranych we wszystkich okręgach wyborczych, w których komitet zarejestrował listy kandydatów, podzielony przez 460. Z kolei limit wydatków na agitację wyborczą w wyborach do Senatu RP na podstawie art. 259 § 1 został przedstawiony jako iloczyn liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców, kwoty przypadającego na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców<sup>15</sup> oraz liczbę okręgów wyborczych, w których komitet zarejestrował kandydatów na senatorów, podzielony przez 100.

W przypadku komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoich kandydatów zarówno w wyborach do Sejmu RP, jak i do Senatu RP, wysokość łącznego limitu wydatków oblicza się jako sumę limitów, ustalonych dla wyborów przedstawicieli do każdego z tych organów. To komitet decyduje – w ramach wskazanego progu maksymalnego – o wysokości wydatków na kampanię na rzecz poszczególnych kandydatów lub list kandydatów<sup>16</sup>. W wyborach do Sejmu RP

---

<sup>14</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1321), kwota ta została podwyższona do 87 gr (tzn. jest wyższa o 6,4% od kwoty 82 groszy, ujętej w art. 199 § 1 k.w.).

<sup>15</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1321), kwota ta została podwyższona do 19 gr (tzn. jest wyższa o 6,4% od kwoty 18 groszy, ujętej w art. 259 § 1 k.w.).

<sup>16</sup> Zob. wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 sierpnia 2019 r., znak ZKF-621-6/19, dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.



z roku 2019 limit ten dla komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoich kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, wyniósł ponad 26 mln zł, natomiast w wyborach do Senatu RP prawie 5,7 mln zł<sup>17</sup>.

## PEŁNOMOCNIK FINANSOWY KOMITETU WYBORCZEGO

Za gospodarkę finansową komitetu wyborczego odpowiada wyłącznie pełnomocnik finansowy komitetu w okresie sprawowania funkcji. Jego głównym zadaniem jest niezależne i rzetelne prowadzenie oraz ewidencjonowanie gospodarki finansowej poprzez dokumentowanie operacji finansowych. Jego odpowiedzialność powinna być rozumiana szeroko, bowiem wiąże się z nią nie tylko odpowiedzialność majątkowa za zobowiązania komitetu, ale również karna za naruszenia w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków, reguł księgowości, prawidłowej gospodarki lub niewypełnianie innych obowiązków, określonych w ustawie. Należy jednak podkreślić, że odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za zobowiązania komitetu wyborczego nie jest subsydiarna ani solidarna z komitetem wyborczym. Oznacza to, że odpowiedzialność za te zobowiązania w pierwszej kolejności będzie ponoszona przez pełnomocnika finansowego – i dopiero w razie niemożności pokrycia roszczeń z jego majątku, odpowiedzialność będą ponosili założyciele komitetu wyborczego, a więc partia polityczna, organizacja społeczna lub osoby wchodzące w skład komitetu wyborczego wyborców [Bitner 2018: 26–28].

Ponadto *Kodeks wyborczy* stawia szereg wymogów przed podmiotami, mającymi pełnić funkcję pełnomocnika finansowego. Nie może to być osoba, która kandyduje w danych wyborach, pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego ani funkcjonariusz publiczny [Czaplicki, Zbieranek 2018d].

Komitet wyborczy stanowi swoistą formę organizacyjną, w której podmioty biorące udział w wyborach – zarówno partie polityczne, wyborcy, jak i organizacje społeczne – posiadają swego rodzaju podmiotowość, choć brak im osobowości prawnej. Instytucja pełnomocnika wyborczego wyposażona jest więc w cechy zbliżone do pełnomocnictwa w rozumieniu prawa cywilnego. Jest ono jednak ograniczone wyłącznie do spraw finansowych komitetu wyborczego, a odpowiedzialność za majątkowe zobowiązania komitetu wyborczego została uregulowana jako osobista [Grzelka 2014].

---

[https://pkw.gov.pl/pliki/1565436931\\_Wyjasnienia\\_dotyczace\\_zasad\\_finansowania\\_kampanii\\_wyborczej\\_w\\_wyborach\\_do\\_Sejmu\\_Rzeczypospolitej\\_Polskiej\\_i\\_do\\_Senatu\\_Rzeczypospolitej\\_Polskiej\\_zarządzanych\\_na\\_dzien\\_13\\_pazdziernika\\_2019\\_r.pdf](https://pkw.gov.pl/pliki/1565436931_Wyjasnienia_dotyczace_zasad_finansowania_kampanii_wyborczej_w_wyborach_do_Sejmu_Rzeczypospolitej_Polskiej_i_do_Senatu_Rzeczypospolitej_Polskiej_zarządzanych_na_dzien_13_pazdziernika_2019_r.pdf) (dostęp 10.03.2020).

<sup>17</sup> Przyjęta liczba wyborców ujętych w rejestrach wyborców wyniosła 29 968 050.

## DZIAŁANIA SPRAWOZDAWCZE I KONTROLNE W ZAKRESIE FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZEJ

Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego jest zobowiązany do przedłożenia właściwemu organowi wyborczemu sprawozdania, dotyczącego przychodów, wydatków i zobowiązań finansowych komitetu. Jeśli organem tym jest Państwowa Komisja Wyborcza, należy dołączyć do niego opinię biegłego rewidenta, a w terminie 30 dni od dnia złożenia przedmiotowego sprawozdania powinno ono zostać opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Organ wyborczy w terminie sześciu miesięcy jest zobowiązany do rozstrzygnięcia, czy sprawozdanie finansowe zostanie przyjęte bez zastrzeżeń, przyjęte ze wskazaniem uchybień bądź odrzucone. Ostatnia sytuacja może mieć miejsce w przypadku stwierdzenia pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego w sposób niezgodny z przepisami, w tym z naruszeniem limitu środków finansowych przeznaczonych na agitację wyborczą; przeprowadzania zbiórek publicznych wbrew zakazowi; przyjęcia środków przez komitet wyborczy partii politycznej lub koalicyjny komitet wyborczy środków nie pochodzących z funduszu wyborczego; przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców lub organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem właściwych przepisów; przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym – z wyjątkiem dozwolonych w art. 132 § 5 k.w.

Partia polityczna ma możliwość złożenia do Sądu Najwyższego skargi na niekorzystne rozstrzygnięcie Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie sprawozdania finansowego. Konsekwencją odrzucenia sprawozdania finansowego na podstawie art. 38d u.p.p. jest utrata przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Termin ten liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w przypadku złożenia skargi do Sądu Najwyższego od kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło oddalenie skargi przez Sąd Najwyższy. W piśmiennictwie i praktyce orzeczniczej<sup>18</sup> pojawiają się kontrowersje w zakresie zgodności takiego uregulowania z konstytucją.

Skutki utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji z budżetu państwa są dla ugrupowań bardzo daleko idące, gdyż, zważywszy na ich możliwe źródła przychodów, w istocie będzie to prowadzić do uniemożliwienia prowadzenia działalności politycznej w szerokim zakresie i w efekcie margina-

---

<sup>18</sup> O czym świadczyć mogą pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Najwyższy w trakcie rozpatrywania skarg na odrzucenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą – aktualnie postępowanie toczy się przed TK pod sygnaturą P 2/19.

lizacji, a nawet likwidacji. W tym kontekście wątpliwości budzi zgodność takiego rozwiązania z wartościami konstytucyjnymi – w tym w szczególności szeroko rozumianą wolnością zrzeszania się i zasadą demokratycznego państwa prawnego, a także określonymi w ustawie zasadniczej celami, sposobem powstawania i przesłankami delegalizacji partii politycznych. Krytycy omawianej regulacji podnoszą, iż trudna do zaakceptowania jest obligatoryjność odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej – a w konsekwencji utraty prawa do subwencji z budżetu państwa przez okres trzech lat – bez względu na stopień zawinienia, motywy działania niezgodnego z prawem czy skalę naruszeń [Uziębło 2017: 233–243; Piotrowski 2014: 285–292].

Należy zgodzić się z poglądem, że dla przepisów dotyczących utraty prawa do otrzymania subwencji, wskazane byłoby spełnienie warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tzn. wymogu ustawowej rangi regulacji; konieczności jej zastosowania w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób oraz nienaruszania istoty wolności i praw. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ugruntowało także wymóg, by ograniczanie praw i wolności następowało zgodnie z zasadą proporcjonalności. W jej ramach konieczne jest zbadanie, czy regulacja łączy w sobie trzy elementy: przydatność, konieczność oraz proporcjonalność w wąskim znaczeniu, rozumianą jako zakaz nadmiernej ingerencji państwa, czyli taki dobór środków, by osiągnąć zamierzone efekty, przy jednoczesnym możliwie jak najmniejszym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych [Garlicki 2014: 66–67].

Wobec powyższych rozważań należy negatywnie ocenić obecnie obowiązujące przepisy, dotyczące utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji z budżetu państwa w wyniku odrzucenia jej sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że cel, który ma zostać osiągnięty – to znaczy wyeliminowanie zjawisk korupcji politycznej oraz uzyskiwanie korzyści w wyniku nieprzestrzegania zakazów i ograniczeń nałożonych właściwymi przepisami – jest słuszny, jednak te same efekty można było osiągnąć za pomocą innych metod, które w mniejszym stopniu ograniczałyby możliwość funkcjonowania partii politycznych. Wydaje się zasadne rozważenie postulatu wprowadzenia ograniczenia kwot otrzymywanych subwencji w miejsce ich całkowitej utraty przez okres trzech lat lub uzależnienie sankcji od stopnia winy, skali naruszeń bądź motywacji podmiotów naruszających przepisy.

Do złożenia sprawozdania finansowego są zobowiązane wszystkie prawidłowo utworzone komitety wyborcze – także te, które nie pozyskiwały środków finansowych, nie dokonywały wydatków, ani nie zaciągały zobowiązań. Potwierdza to postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2012 roku<sup>19</sup>,

<sup>19</sup> Sygn. akt III SW 2/12.

w którym stwierdzono, że nawet w sytuacji wykreślenia partii z ewidencji partii politycznych i braku operacji finansowych w ramach kampanii wyborczej, konieczne jest złożenie sprawozdania finansowego przez pełnomocnika komitetu wyborczego, biorącego udział w wyborach. Okresem rozliczeniowym, który będzie obejmowało sprawozdanie, jest czas od dnia wydania przez organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia przedłożenia sprawozdania [Czaplicki, Zbieranek 2018e].

Sprawozdawczość komitetów wyborczych jest jednym z najistotniejszych przejawów realizacji zasady jawności oraz społecznej kontroli finansowania kampanii wyborczych. Ich rolą jest badanie zgodności z prawem finansowania komitetów wyborczych oraz ewentualne poinformowanie opinii publicznej o nielegalnych praktykach, podniesienie poziomu świadomości społecznej, a także prewencja w zakresie podejmowania czynności przez komitety wyborcze w przyszłości. Takie działania umożliwiają prowadzenie kontroli nad rozdysponowywaniem środków finansowych, przeznaczonych na kampanię wyborczą. Należy także podkreślić, że kontrola społeczna stanowi jeden z najistotniejszych elementów demokratycznego państwa prawnego [Gąsior 2015b: 105–107; Błaszczak 2016: 23–33].

## WNIOSKI

Finansowanie kampanii wyborczej jest zagadnieniem niezwykle istotnym z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego. Transparentność w zakresie pozyskiwania funduszy oraz ich rozliczania umożliwia weryfikację działań komitetów wyborczych. Kontrola struktury i wysokości ich przychodów i wydatków ma zagwarantować równość szans podmiotów startujących w wyborach – urzeczywistniając tym samym zasadę pluralizmu politycznego. Jawność z kolei daje sposobność do społecznej kontroli, która może zwiększać świadomości obywateli odnośnie źródeł finansowania komitetów wyborczych, tym samym wpływając na przemyślane i oparte na konkretnych danych decyzje wyborcze. Sposób finansowania kampanii wyborczej stanowi więc bardzo doniosły aspekt w zakresie prawa wyborczego, warunkujący prawidłowość przebiegu kampanii wyborczej, a więc i całego procesu wyborczego. Podsumowując, zdaniem autora korzystna byłaby zmiana obowiązujących przepisów – przede wszystkim w zakresie przyjmowania przez komitety wyborcze korzyści o charakterze niepieniężnym, gdzie konieczne jest doprecyzowanie regulacji, oraz budzących konstytucyjne wątpliwości kwestii konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przez Państwową Komisję Wyborczą.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2018a. *Komentarz do art. 125 k.w.* W Bogusław Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis.
- Banaszak Bogusław. 2018b. *Komentarz do art. 135 k.w.* W Bogusław Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis.
- Bitner Michał. 2018. „Status prawny i gospodarka finansowa komitetów wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego”. *Finanse Komunalne* 9.
- Błaszczak Justyna. 2016. „Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce”. *Gubernaculum et Administratio* 1 (13).
- Chmaj Marek. 2008. *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*. W *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*. Red. Jarosław Zbieranek. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Czaplicki Kazimierz, Zbieranek Jarosław. 2018a. *Komentarz do art. 125 Kodeksu wyborczego*. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Czaplicki Kazimierz, Zbieranek Jarosław. 2018b. *Komentarz do art. 134 Kodeksu wyborczego*. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Czaplicki Kazimierz, Zbieranek Jarosław. 2018c. *Komentarz do art. 135 i 136 Kodeksu wyborczego*. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Czaplicki Kazimierz, Zbieranek Jarosław. 2018d. *Komentarz do art. 127 Kodeksu wyborczego*. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Czaplicki Kazimierz, Zbieranek Jarosław. 2018e. *Komentarz do art. 142 Kodeksu wyborczego*. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Dębska Monika. 2013. *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Gałązka Marta, Solon-Lipiński Marek, Zbieranek Jarosław. 2012. *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Garlicki Leszek. 2014. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Gąsior Tomasz. 2013. „Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce”. *Przegląd Sejmowy* 5 (118).
- Gąsior Tomasz. 2015a. *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawno-administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gąsior Tomasz. 2015b. „Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych”. *Samorząd Terytorialny* 7–8.
- Gebethner Stanisław. 2000. „Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych”. *Konferencje i Seminaria. Biuletyn BSiE* 6 (34).
- Gorgol Andrzej. 2011. *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Granat Mirosław, Gorgol Andrzej, Sobczak Jacek. 2013. *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

- Grzelka Maria. 2014. *Instytucja pełnomocnictwa w Kodeksie wyborczym. Pełnomocnik wyborczy i pełnomocnik finansowy. W Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*". Red. Piotr Hofmański, Piotr Kardas, Paweł Wiliński. Warszawa: LexisNexis, LEX.
- Miaskowska-Daszekiewicz Katarzyna, Szmulik Bogumił (red.). 2012. *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*. Tom III. Warszawa: C.H. Beck, Legalis.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Osowski Szymon, Wilk Bartosz. 2016. „Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa”. *Krajowa Rada Sądownictwa* 4, LEX.
- Piotrowski Ryszard. 2014. „Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP”. *Studia Iuridica Lublinensia* 22.
- Rakowska-Trela Anna, Składowski Konrad. 2018. *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Uliasz Joanna. 2011. „Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia”. *Przegląd Prawa Publicznego* 4.
- Urbaniak Krzysztof. 2018. „Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1.
- Uziębło Piotr. 2013. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, LEX.
- Uziębło Piotr. 2017. „Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38A oraz art. 38D ustawy o partiach politycznych”. *Gdańskie Studia Prawnicze* XXXVIII.
- Zaleśny Jacek. 2011. „Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich zastosowanie”. *Iusnovum* 4.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1321).
- Ustawa *Kodeks wyborczy* z dnia 5 stycznia 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.).
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429).
- Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 10 października 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2177 ze zm.).
- Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 580).
- Ustawa *Prawo bankowe* z dnia 29 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2357).
- Ustawa *Prawo prasowe* z dnia 26 stycznia 1984 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

## ORZECZNICTWO

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2009 r., sygn. akt III SW 47/09.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt III SW 2/12.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SW 13/16.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 1115/16.

## INNE

*Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp 10.03.2020).

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 sierpnia 2019 r., znak ZKF-621-6/19, dot. zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.

### Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest sposób finansowania kampanii wyborczych w Polsce. W pierwszej części pracy przeanalizowana została – mająca konstytucyjne podstawy – zasada jawności finansowania kampanii wyborczych, która odgrywa kluczową rolę w zakresie kontroli środków wydatkowanych przez komitety wyborcze. Następnie zwrócono uwagę na sposób gromadzenia i wydatkowania środków, przeznaczonych na agitację wyborczą – zarówno odnośnie prawnych ograniczeń i limitów określonych w *Kodeksie wyborczym*, jak i wymogów formalnych związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej. Podkreślona została również rola pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego oraz kontroli i sprawozdawczości w zakresie finansów podmiotów biorących udział w wyborach.

**Słowa kluczowe:** finansowanie kampanii wyborczej, zasada jawności, komitety wyborcze, pełnomocnik komitetu wyborczego, sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego.

### FINANCING OF THE ELECTION CAMPAIGN IN POLAND (summary)

The aim of the article is the method of financing of the election campaigns in Poland. The first part of the work analyzes the principle of the open financing of elections was as a constitutional principle that plays a key role in controlling funds spent by elections committees. Afterwards, attention was paid to the method of collecting and spending funds intended for electoral agitation – both in regard to the legal restrictions and limits set out in the Electoral Code, as well as formal requirements related to financial management. In the article, the role of the financial election committee's representative was also emphasized, as well as the control and reporting on the finances of entities participating in the elections.

**Keywords:** financing the election campaign, principle of openness, election committees, representative of the election committee, financial report of the election committee.