


**Tomasz Gąsior\***

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

## **JAWNOŚĆ FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH I KAMPANII WYBORCZYCH – OCENA REGULACJI PRAWNYCH I PRAKTYKI ORAZ PYTANIA I REFLEKSJE W TYM ZAKRESIE**

### **WPROWADZENIE**

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele refleksji i stwierdzeń na temat jawności finansowania polityki. Podkreśla się, że o randze tej jawności świadczy już chociażby to, że jej źródła należy poszukiwać w regulacji art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>1</sup>, tj. w rozdziale pierwszym najwyższego aktu polskiego prawa, określającym ustrojowe zasady państwa [Gebethner 2000b: 180; Bąkiewicz 2008: 42; Chmaj 2008: 37]<sup>2</sup>. Stwierdza się, że jawność finansowania polityki powinna być traktowana jako jeden z fundamentów gwarantujących realizację dyrektywy demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP [Bidziński 2011: 48; Chmaj 2006: 117 i n.; Pyrzyńska 2019: 347]<sup>3</sup>. Znawcy zagadnienia zaznaczają, że jawność ta stanowi

---

\* Dr, adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, współpracuje z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Ostrołęce, tomasz.gasior@op.pl

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Marek Chmaj stwierdził, że umieszczenie zasady jawności finansowania partii politycznych w Konstytucji RP z 1997 r. należy przyjąć z uznaniem, zwłaszcza że zasada ta bardzo rzadko znajduje uregulowanie na tym poziomie ustawodawstwa.

<sup>3</sup> Agata Pyrzyńska zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych określiła wręcz jako swego rodzaju rudymet dla państw demokratycznych.

fundament wolności i demokracji, a także niezbędny element państwa transparentnego [Gebethner 2000a: 17; Chmaj 2008: 30; Gąsior 2015: 123 i n.], że jest ona niezbędna dla zdrowego funkcjonowania systemu politycznego oraz uczciwej i równej rywalizacji między partiami politycznymi, a zatem dla pluralizmu politycznego. Kładzie się akcent na to, że jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych to najistotniejsze elementy rzetelności życia publicznego, ważne również dla budowania zaufania społeczeństwa do klasy politycznej [Gałązka, Solon-Lipiński, Zbieranek 2012: 5].

Stwierdzenia te stały się na przestrzeni lat czymś oczywistym, niemal truizmem powtarzającym przy wielu okazjach, także w publikacjach poświęconych zagadnieniom dotyczącym finansowania polityki<sup>4</sup>.

Bez względu jednak na upływ czasu, na zmieniającą się scenę polityczną, na ewolucję zachowań społecznych, sformułowania te są cały czas niezmiernie istotne i podkreślają wagę oraz aktualność zagadnień dotyczących właśnie jawności finansowania polityki, rozumianej i traktowanej w tej analizie przede wszystkim jako jawność finansowania kampanii wyborczych i związaną z nią jawność finansowania partii politycznych.

Rangę tej materii potwierdzają też raporty Transparency International, OECD, IDEA, GRECO, które traktują ją jako fundamentalną dla jakości i przejrzystości funkcjonowania sceny politycznej oraz życia publicznego w ogóle [Pazderski 2014: 6], ale także jako jeden z największych problemów zarówno ustabilizowanych, jak i nowszych demokracji [Kostadinova 2012: 34; Misiuna 2016: 9]<sup>5</sup>. Organizacje te, podobnie jak Bank Światowy<sup>6</sup>, wskazują, że brak przejrzystości w finansowaniu polityki nadal rodzi wiele zagrożeń, takich jak klientelizm, korupcja czy zawłaszczanie państwa.

Również Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych stanowi o obowiązku przejrzystości finansowania kampanii wyborczych partii politycznych czy kandydatów, a Raport wyjaśniający do niego – przejrzystość tę określa jako sprawę zasadniczą<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Inspirację do przygotowania tego tekstu stanowiły m.in. wystąpienia autora na Seminarium naukowym *Jawność finansowania kampanii wyborczej w Polsce*, zorganizowanym w lutym 2022 r. w ramach międzynarodowego projektu „European voters – together for electoral integrity”.

<sup>5</sup> Jan Misiuna kwestiom związanym z finansowaniem działań wyborczych i publicznych przypisuje fundamentalne znaczenie dla współczesnej demokracji, jako obejmującym wszelkie aspekty życia społecznego, gospodarczego i politycznego.

<sup>6</sup> Por. *Anticorruption in Transition* 2000: 3.

<sup>7</sup> Zob. pkt 2.3.3 lit. d Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjętego przez Komisję Wenecką na 52. Sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.) i pkt 3.5 Raportu wyjaśniającego do tego Kodeksu, Rada Europy, Strasburg, 23 maja 2003 r., Opinia Nr 190/2002,

Nie można też zapominać, że potrzeba zapewnienia transparentności finansów politycznych zapisana jest w art. 7 ust. 3 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31 października 2003 r.<sup>8</sup> oraz w Zaleceniach Rady Europy<sup>9</sup>.

Ponadto partie polityczne niezmiennie są, co do swojej istoty, podstawowym elementem demokratycznej rywalizacji wyborczej, stanowią niezbędny składnik liberalnego i demokratycznego porządku prawnego zdefiniowanego formułą demokratycznego państwa prawnego [Skrzydło: 2013]<sup>10</sup>, elementem zbiorowego wykonywania wolności wyrażania opinii<sup>11</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) podkreślił wręcz, że bez udziału partii reprezentujących różne nurty opinii mieszkańców kraju nie sposób byłoby wyobrazić sobie demokracji<sup>12</sup>. Ich celem jest realizacja funkcji polegających na wpływaniu na kształt polityki państwowej, w tym także funkcji uczestniczenia w rządzeniu<sup>13</sup>.

Jednakże, jak wielokrotnie stwierdzał w swoich postanowieniach Sąd Najwyższy (SN)<sup>14</sup>, partia polityczna, stanowiąca jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego, nie występuje w obrocie

---

CDL-AD (2002) 23 rev., [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf) (dostęp 25.04.2022).

<sup>8</sup> Dz.U. 2007 nr 84 poz. 563.

<sup>9</sup> Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2003)4 z 2003 r. w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych. Dokument ten przywoływali także [Czaplicki, Zbieranek 2018: 311–312].

<sup>10</sup> We współczesnych warunkach funkcjonowanie demokratycznego państwa bez partii politycznych jest nie tylko niemożliwe, lecz wręcz niewyobrażalne.

<sup>11</sup> Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie represji wobec opozycji w Turcji, w szczególności Ludowej Partii Demokratycznej (HDP) (2021/2788(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0406\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0406_PL.html) (dostęp 25.04.2022). Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji i inni przeciwko Turcji, nr sprawy 133/1996/752/951, <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4721cf132.html> (dostęp 20.04.2022). Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie *Vona przeciwko Węgrom*, skarga nr 35943/10, <https://etpcz.ms.gov.pl/> (dostęp 11.04.2022). Zob. też Nowicki 2021: art. 11; Orzeczenie ETPC z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, <https://etpcz.ms.gov.pl/> (dostęp 11.04.2022); wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie *Gorzeliak i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 44158/98, LEX nr 101156.

<sup>12</sup> Zob. np. wyrok ETPC z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie *Chrześcijańska Demokratyczna Partia Ludowa przeciwko Moldawii*, skarga nr 28793/02, LEX nr 171967.

<sup>13</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12, LEX nr 1171388.

<sup>14</sup> Zob. np. postanowienia SN z dnia 17 września 2004 r.: sygn. akt III SW 37/04, LEX nr 2729499; sygn. akt III SW 39/04, LEX nr 2729500; sygn. akt III SW 44/04, LEX nr 2729502; z dnia 2 września 2005 r.: sygn. akt III SW 9/05, LEX nr 188152; sygn. akt III SW 10/05, LEX nr 276358; z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SW 16/06, LEX nr 320705; z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt III SW 20/06, LEX nr 309477; z dnia 1 października 2007 r., sygn. akt III SW 7/07, LEX nr 405267.

cywilnoprawnym na takich samych zasadach jak inne podmioty. Nie może być postrzegana jako zwykła osoba prawna, będąca tylko dobrowolnym zrzeszeniem obywateli<sup>15</sup>. Właśnie ze względu na jej szczególny charakter, ustawa o partiach politycznych<sup>16</sup> przyjęła wyraźnie restrykcyjną formułę regulacji w zakresie finansów i finansowania partii politycznych<sup>17</sup>.

W sferze ponadnarodowej partie polityczne stanowią także czynnik integracji Unii Europejskiej oraz element przyczyniający się do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli<sup>18</sup>.

Zatem waga tego tematu, jego niesłabnąca aktualność, duże emocje z nim związane oraz zmiany prawa w tym zakresie – skłaniają do ciągłego pochylania się nad nim. Przekonuje do tego także sytuacja geopolityczna na świecie, w tym w Europie. Rodzi ona obawy przed próbami poszukiwania możliwości oddziaływania zewnętrznego na systemy wyborcze poszczególnych państw [Ohman 2012: 10]<sup>19</sup>, na wybory dokonywane przez ich obywateli, na systemy polityczne, a w efekcie na decyzje podejmowane przez rządy tych państw [Alexander 1992: 362]<sup>20</sup>. Metody tego typu oddziaływania nie są niczym nowym. Jak stwierdził w jednej z dyskusji dotyczących analizowanych kwestii Marcin Walecki<sup>21</sup>, w trakcie remontu pałacu Młodziejowskiego w Warszawie, stanowiącego siedzibę Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), odnalezione zostały materiały, z których wynika, że już w 1794 r., tj. w trakcie insurekcji w Warszawie, która przyłączyła się do insurekcji kościuszkowskiej, określanej jako powstanie będące ostatnią próbą ratowania Rzeczypospolitej, Rosjanie posiadali specjalny fundusz przeznaczony na finansowanie („kupowanie”) polskich partii politycznych i polityków, a w efekcie

<sup>15</sup> Zob. wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12, LEX nr 1171388.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372).

<sup>17</sup> Zob. np. postanowienie SN z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 38/04, LEX nr 2688770.

<sup>18</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Dámasa Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie C-486/01P Front Narodowy Przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, eur-lex.europa.eu (dostęp 26.03.2022). Zob. też <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pl/> (dostęp 26.03.2022).

<sup>19</sup> Jak wskazał Magnus Ohman, z analizy regulacji prawnych obowiązujących na świecie wynika, że zakazy darowizn ze źródeł zagranicznych na rzecz partii politycznych obowiązują w 68% krajów, natomiast w 51% na rzecz kandydatów w wyborach.

<sup>20</sup> Jak stwierdził Herbert Alexander, za pieniądze można kupić towary, umiejętności i usługi. Z kolei inne walory mogą zostać wymienione na pieniądź w sensie politycznym, np. wykorzystanie urzędu przez polityka sprawującego władzę do przyznawania kontraktów i posad, kontrolowania przepływu informacji i podejmowania właściwych decyzji.

<sup>21</sup> Dyrektor EUROPÆUM, Stowarzyszenia Wiodących Europejskich Uniwersytetów, założonego w 1992 r. przez Oxford University, wcześniej wieloletni Szef Democratic Governance and Gender Unit w Biurze Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, któremu autor tekstu wyraża podziękowania.

kupowanie ich głosów, postaw, sumień. Jako przykład z ostatnich lat można przywołać chociażby wątpliwości dotyczące finansowania przez zewnętrzne podmioty Frontu Narodowego Marine Le Pen we Francji<sup>22</sup>. Problemy z finansowaniem działań politycznych są zatem czymś charakterystycznym zarówno dla dzisiejszych, jak i minionych czasów oraz problemem występującym na całym świecie [Walecki 2000: 71].

Reformy finansowania polityki przeprowadzone w Polsce w końcu XX i na początku XXI w. miały na celu przede wszystkim zapobieżenie, w praktyce zupełnie dowolnemu i niepoddanemu żadnej kontroli (szczególnie w latach dziewięćdziesiątych XX w.), finansowaniu partii politycznych czy kampanii wyborczych [Hermeliński 2020: 30].

Jedną z typowych i niezmiennych cech finansowania polityki jest niewątpliwie niechęć beneficjentów tego finansowania do ujawniania informacji dotyczących jego szczegółów. Już bowiem sama tylko jawność w tym zakresie działa prewencyjnie i przynajmniej częściowo przeciwdziała łamaniu zasad obowiązujących w tej materii<sup>23</sup>.

Jawność dotycząca finansowania polityki może być rozpatrywana w różnych aspektach. Niewątpliwie podstawową kwestią są odpowiednie regulacje prawne, adekwatne do pojawiających się problemów, do możliwości technologicznych, które powinny tworzyć zwarty, całościowy system, pozwalający na realizację zasad równości, uczciwości, wolności życia politycznego, w tym wyborów [Frydrych-Depka 2021: 226]. Kompleksowe systemy regulujące te kwestie są bowiem jednym z zasadniczych elementów skutecznych działań antykorupcyjnych<sup>24</sup>.

Ważnym elementem tego systemu jest obowiązek przygotowania i przedkładania sprawozdań finansowych przez podmioty zgłaszające kandydatów w wyborach, przez partie polityczne, a następnie upublicznianie tych informacji

---

<sup>22</sup> *Skąd Marine Le Pen i Emmanuel Macron mają pieniądze na kampanię?*, <https://www.rp.pl/swiat/art10482721-skad-marine-le-pen-i-emmanuel-macron-maja-pieniadze-na-kampanie>, (dostęp 10.03.2022); D. Basso, B. Borowska, *Francja: Marine Le Pen otrzymała kredyt od węgierskiego banku na kampanię prezydencką*, EurActiv.fr i EURACTIV.pl, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/francja-marine-le-pen-wegry-wegierski-bank-viktor-orban-zjednoczenie-narodowe/> (dostęp 10.03.2022); *Próby wywierania wpływu przez Rosję na wybory prezydenckie we Francji*, PISM, [https://www.pism.pl/publikacje/Pr\\_by\\_wywierania\\_wp\\_ywu\\_przez\\_Rosj\\_na\\_wybory\\_prezydenckie\\_we\\_Francji](https://www.pism.pl/publikacje/Pr_by_wywierania_wp_ywu_przez_Rosj_na_wybory_prezydenckie_we_Francji) (dostęp 10.03.2022).

<sup>23</sup> Być może w przypadku partii politycznych i komitetów wyborczych przyczynia się do tego obawa o potwierdzenie się opinii, że od formułowanych przez media zarzutów o korupcję jest już tylko krok do politycznej śmierci oskarżonych o nią [por. Koryś, Tymiński 2008: 5].

<sup>24</sup> Nie ma większego sensu żądać jawności tylko w niektórych kategoriach finansowania polityki, gdyż spowoduje to ucieczkę do tych źródeł finansowania, które nie podlegają ujawnieniu [Walecki 2002: 85].

przez właściwe do tego organy<sup>25</sup>. Zasady sprawozdawczości i kontroli w tym zakresie oraz możliwość szerokiego dostępu do informacji dotyczących tych kwestii mają zasadnicze znaczenie dla egzekwowania regulacji prawnych odnoszących się do dochodów i wydatków komitetów czy partii politycznych. Jak jednoznacznie wskazuje IDEA w jednym ze swoich raportów, przejrzystość ta pomaga wyrównać szanse uczestników procesów wyborczych i życia politycznego, zapobiega ryzyku niewłaściwego wpływu na polityków oraz chroni przed dopływem nielegalnych środków do systemu politycznego, a zatem – mówiąc krótko – przyczynia się do szerszej walki z korupcją [Jones 2017: 7]. Sprawozdawczość jest niezbędnym warunkiem każdego systemu kontroli publicznej finansów politycznych [Carlson, Walecki 2003]. Wyborcy powinni mieć możliwość podejmowania decyzji na podstawie prawdziwych, rzetelnych, bieżących danych w tym zakresie<sup>26</sup>.

I tym kwestiom, tj. dotyczącym regulacji odnoszących się do sprawozdawczości finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych oraz do upubliczniania informacji o finansowaniu tych podmiotów, a także wątpliwościom z nimi związanym poświęcone zostało niniejsze opracowanie.

## METODOLOGIA I CEL BADAWCZY OPRACOWANIA

W opracowaniu przeprowadzona została analiza zagadnień z wykorzystaniem przede wszystkim metody dogmatycznoprawnej, która polega na badaniu kształtu regulacji prawnych odnoszących się do kwestii będących przedmiotem rozważań. Pod uwagę wzięte zostały normy nie tylko polskiego ustawodawstwa, ale także aktów prawa międzynarodowego, w tym aktów o charakterze *soft law*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Na całym świecie spośród analizowanych 143 krajów 88% wymaga jakiejś formy sprawozdawczości finansowania partii politycznych lub kandydatów. Jako niepokojący przywoływany jest natomiast fakt, że 47% krajów nie wymaga sprawozdań od partii i od kandydatów, a ponad 25% krajów, które wymagają jakiejś formy sprawozdania finansowego, nie ma żadnych przepisów zobowiązujących osoby składające sprawozdania lub przyjmującą je agencję do upublicznienia informacji [Ohman 2012: 10, 38–39].

<sup>26</sup> Wskazywał na to już wiele lat temu Stanisław Gebethner [2000b: 185; zob. też Dąbrowska 2021].

<sup>27</sup> Mowa tu o aktach międzynarodowych o charakterze tzw. miękkiego prawa, które nie mając co prawda mocy wiążącej, posiadają pewną doniosłość prawną, jak zawierane porozumienia, wynegocjowane wspólne zasady postępowania czy standardy działania w sytuacji, w której brak jeszcze woli politycznej, by przyjąć wiążące zobowiązania w danym zakresie. Prawo to, choć nie jest bezpośrednio stosowane przez sądy, wywołuje skutki prawne [Skuczyński 2008: 331].

W rozważaniach użyta została również metoda empiryczna badania dokumentów zastanych, a więc analiza takich dokumentów, jak opinie i rekomendacje formułowane w tej materii na przestrzeni lat przez organizacje krajowe i międzynarodowe. Nie sposób było także pominąć orzecznictwa sądowego, zarówno polskiego, jak i europejskiego, odnoszącego się do zagadnień finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Skorzystano ponadto z metody porównawczej, która pozwoliła na zestawienie polskich rozwiązań z rozwiązaniami znanymi w innych państwach.

Celem artykułu jest analiza wybranych, funkcjonujących w Polsce rozwiązań prawnych oraz praktyki ich stosowania w zakresie realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Odniesiono się m.in. do rozwiązań z października 2021 r., które weszły w życie w lipcu roku 2022.

## SPRAWOZDAWCZOŚĆ PARTII POLITYCZNYCH I KOMITETÓW WYBORCZYCH W POLSCE

Z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych określonej w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP (która to zasada znajduje swoje, co prawda tylko częściowe, bo dotyczące wyłącznie źródeł finansowania partii, powtórzenie w art. 23a ustawy o partiach politycznych) wynika zakaz utajniania finansów partyjnych oraz odpowiadający mu nakaz ujawniania informacji finansowych o działalności partii<sup>28</sup>. To stanowisko można odnieść także do komitetów wyborczych, względem których obowiązek jawności określony został bezpośrednio w art. 125 Kodeksu wyborczego<sup>29</sup>, ale jego źródło należy też odnajdować właśnie w przywołanym art. 11 ust. 2 Konstytucji RP [Gąsior 2015: 54; Pyrzyńska 2019: 134].

Skoro finansowanie polityki ma być jawne, to – jak stwierdził Sąd Najwyższy – każda partia polityczna, każdy komitet, powinny co najmniej złożyć ogólnie dostępne sprawozdanie finansowe<sup>30</sup>. Odpowiednio prowadzona i ujawniona dokumentacja, głównie finansowo-księgowa, oraz sporządzone na jej podstawie sprawozdanie finansowe są bowiem jednymi z najistotniejszych przejawów jawności finansowania partii politycznych (także komitetów wyborczych)

---

<sup>28</sup> Zob. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 390/18, LEX nr 2737649; z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 416/13, LEX nr 1430617; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 916/21, LEX nr 3218878; z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1687/18, LEX nr 3038347. Por. także Gorgol 2003: 84; Koman, Syta 2021: 210.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz.1277).

<sup>30</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt III SK 21/07, LEX nr 493045.



[Bidziński 2011: 137, 150], będącej elementem prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego<sup>31</sup>. Bez wymagań w tym zakresie wiele innych regulacji, dotyczących np. ograniczeń w zakresie darowizn czy limitów wydatków, nie ma sensu, gdyż nie istnieje możliwość sprawdzenia, czy są one przestrzegane czy nie [Ohman 2012: 38].

Zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych partie, którym przysługuje prawo do otrzymywania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, sporządzają coroczną informację finansową o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach w poprzednim roku kalendarzowym. Ponadto wszystkie partie polityczne wpisane do ewidencji partii, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie, sporządzają sprawozdanie 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. Dokumenty te muszą zostać sporządzone zgodnie ze wzorami określonymi przez ministra finansów<sup>32</sup>. Zarówno informacje, jak i sprawozdania finansowe partie zobowiązane są złożyć Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczą sporządzone informacja i sprawozdanie.

Natomiast w przypadku komitetów wyborczych ich pełnomocnicy finansowi przygotowują sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetów, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, także zgodnie ze wzorem określonym przez ministra finansów<sup>33</sup>. Składają je, w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, organowi wyborczemu, któremu komitet wyborczy złożył zawiadomienie o swoim utworzeniu. Oznacza to, że sprawozdania finansowe komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w wyborach Prezydenta RP oraz komitetów wyborczych utworzonych przez partie i ich koalicje w wyborach samorządowych, a także komitety wyborcze wyborców i organizacji społecznych, które zgłosiły zamiar wystawiania

<sup>31</sup> Postanowienie SN z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SW 11/06, LEX nr 2527495. Podobnie na temat sprawozdawczości i sprawozdań finansowych komitetów wyborczych zob. Gąsior 2015: 130 i n.

<sup>32</sup> Zob. art. 11, 28, 34, 38 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U. 2003 nr 33 poz. 268); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. 2003 nr 33 poz. 269).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz.U. 2019 poz. 1566); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie łącznego sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydata na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1633).



kandydatów w wyborach samorządowych na obszarze większym niż jedno województwo, przedkładane są Państwowej Komisji Wyborczej<sup>34</sup>. Natomiast sprawozdania finansowe komitetów wyborczych wyborców i organizacji zarejestrowanych w wyborach samorządowych, które zgłosiły zamiar wystawiania kandydatów na obszarze nie większym niż jedno województwo, składane są właściwemu miejscowo komisarzowi wyborczemu.

Samo jednak przygotowanie dokumentacji finansowej, sporządzenie na jej podstawie sprawozdania finansowego i jego przedłożenie właściwemu organowi nie może być traktowane jako realizacja zasady jawności finansowania partii politycznych czy komitetów wyborczych. Ma to bowiem miejsce dopiero wówczas, gdy – jak już wyżej nadmieniono – sprawozdania te i ewentualnie załączone do nich dokumenty podane zostaną do publicznej wiadomości [Ohman 2012: 39]<sup>35</sup>.

## PODAWANIE SPRAWOZDAŃ FINANSOWYCH DO PUBLICZNEJ WIADOMOŚCI

Przepisy ustawy o partiach politycznych stanowią, że zarówno roczne informacje finansowe o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach, jak i sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, oraz o wydatkach poniesionych ze środków finansowych, w tym kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, oraz wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 14 dni od dnia, w którym zostały one jej złożone.

Odmiennie wygląda sytuacja w przypadku sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego sprawozdania finansowe komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach Prezydenta RP publikowane są przez Państwową Komisję Wyborczą w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 30 dni od dnia ich złożenia temu

---

<sup>34</sup> Wyjątkowo w przypadku wyborów uzupełniających, wyborów przedterminowych lub wyborów do nowych rad pełnomocnicy wszystkich komitetów wyborczych biorących w nich udział sprawozdania finansowe składają właściwym miejscowo komisarzom wyborczym, zob. art. 398 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

<sup>35</sup> Por. pkt 33 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 1141/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.Urz. UE L 317, s. 1. ze zm.).

organowi wyborczemu. Po upływie tego terminu sprawozdania te Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Natomiast sprawozdania finansowe komitetów wyborczych wyborców oraz organizacji społecznych zarejestrowanych w wyborach samorządowych, które zgłosiły zamiar wystawiania kandydatów na obszarze nie większym niż jedno województwo<sup>36</sup>, składane są właściwemu miejscowo komisarzowi wyborczemu i udostępniane przez niego do wglądu na wniosek zainteresowanych podmiotów. Informację o miejscu, czasie i sposobie ich udostępniania komisarz podaje do publicznej wiadomości w formie komunikatu w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>37</sup>.

W Kodeksie wyborczym nie zostały jednak określone zasady publikowania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych partii politycznych i ich koalicji biorących udział w wyborach samorządowych ani komitetów wyborczych wyborców i organizacji zgłaszających kandydatów w wyborach samorządowych na obszarze większym niż jedno województwo, które to sprawozdania składane są Państwowej Komisji Wyborczej [Gąsior 2015: 134 i n.].

Z perspektywy realizacji zasady jawności finansowania politycznego pozytywnie ocenić należy to, że od kilku już lat Państwowa Komisja Wyborcza, poza wymaganą w stosunku do sprawozdań partii politycznych oraz do sprawozdań większości komitetów wyborczych ich publikacją w „Monitorze Polskim”, wszystkie złożone jej sprawozdania publikuje także w jej Biuletynie Informacji Publicznej<sup>38</sup>.

Wszystkie informacje o subwencji partii politycznych i ich sprawozdania finansowe oraz załączone do nich dokumenty finansowe złożone organom wyborczym są przez te organy udostępniane, z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych, do wglądu w ich siedzibach, jeśli takie jest oczekiwanie podmiotów chcących zapoznać się z tą dokumentacją. Sama informacja o subwencji czy sprawozdanie finansowe partii lub komitetu wyborczego, a także załączone do nich wykazy osób fizycznych wpłacających środki na rzecz partii czy komitetu, udostępniane są również drogą mailową. Natomiast do pozostałych dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych dostęp możliwy jest już wyłącznie w siedzibie organów wyborczych.

---

<sup>36</sup> W przypadku wyborów uzupełniających, wyborów przedterminowych lub wyborów do nowych rad – wszystkich komitetów wyborczych biorących w nich udział.

<sup>37</sup> Ten sposób podawania informacji przez komisarza do publicznej wiadomości zapewnia skuteczniejsze dotarcie do niej przez zainteresowanych niż publikacja prasowa.

<sup>38</sup> Zob. <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/>.

## OCENA REGULACJI PRAWNYCH I PRAKTYKI W ZAKRESIE SPRAWOZDAWCZOŚCI FINANSOWEJ PARTII POLITYCZNYCH I KOMITETÓW WYBORCZYCH ORAZ UPUBLICZNIANIA INFORMACJI DOTYCZĄCYCH FINANSOWANIA TYCH PODMIOTÓW

Biorąc pod uwagę przywołane regulacje prawne, a także stosowaną praktykę w zakresie sprawozdawczości partii politycznych i komitetów wyborczych oraz podawania do publicznej wiadomości informacji o subwencji i sprawozdań finansowych tych podmiotów, jak również udostępniania załączonych do nich dokumentów, i uwzględniając to, że mają one służyć realizacji niezmiernie istotnej, wręcz fundamentalnej, zasady transparentności finansowania polityki, uzasadnione jest przeświadczenie, że są to rozwiązania niewystarczające, które można określić jako pochodzące z poprzedniej epoki<sup>39</sup>. Również Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>40</sup> i Państwowa Komisja Wyborcza<sup>41</sup> ocenili, że taka forma składania i udostępniania sprawozdań utrudnia efektywne korzystanie z informacji przez obywateli w celu ich rzetelnej kontroli i w związku z tym negatywnie wpływa na odpowiednią realizację zasady transparentności życia publicznego [Gąsior 2010: 124; Michalak 2008: 220].

Opinie te potwierdzają także już znacznie wcześniejsze dokumenty GRECO. W Raporcie Oceny Trzeciej Rundy, przyjętym na 40. Zebraniu Plenarnym tej instytucji (1–5 grudnia 2008 r.), rekomendowano m.in. podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia, by sprawozdania finansowe partii politycznych i komitetów wyborczych były upubliczniane w spójny i zrozumiały sposób, tym samym zwiększając dostępność danych dotyczących finansowania polityki. Zalecono wprowadzenie rozwiązań zapewniających częstsze deklaracje dotyczące darowizn otrzymywanych przez partie polityczne i komitety wyborcze, a także ich publikację w regularnych odstępach czasu, określanych przez prawo. Zalecenia te, co do zasady, powtórzone zostały w Raporcie Zgodności w sprawie Polski Trzeciej Rundy Oceny RC-III (2010), przyjętym przez

---

<sup>39</sup> Próba sformułowania propozycji rozwiązań uwzględniających dzisiejsze możliwości technologiczne, implementujących zalecenia międzynarodowe, ale także uwzględniających, a nawet rozszerzających rekomendacje formułowane przez RPO oraz postulowane przez ministra finansów, zmierzających do stopniowego przeniesienia sprawozdawczości partii politycznych i komitetów wyborczych do „świata cyfrowego”, podjęta została w odrębnej analizie przygotowanej przez autora tego tekstu. Artykuł złożony do publikacji.

<sup>40</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, VII.610.10.2021.CW, 4.08.2021 r., [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO\\_do\\_Ministra\\_Finansow\\_sprawozdania\\_komitetow\\_wyborczych\\_4.08.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_Ministra_Finansow_sprawozdania_komitetow_wyborczych_4.08.2021.pdf) (dostęp 3.04.2022). Zob. też Starzewski 2021.

<sup>41</sup> Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany. PKW. 25.01.2021 r., ZPOW-502-1/21, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1613491481\\_2-1-21-informacja.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf) (dostęp 3.04.2022).

GRECO na 49. Zebraniu Plenarnym (Strasburg, 29 listopada – 3 grudnia 2010 r.), w Drugim Raporcie Zgodności Trzeciej Rundy Oceny Ewaluacyjnej GRECO RC-III (2012), przyjętym na 58. Posiedzeniu Plenarnym (Strasburg, 3–7 grudnia 2012 r.), w Adendum do Drugiego Raportu Zgodności w odniesieniu do Polski Trzeciej Rundy Oceny, przyjętym przez GRECO podczas 65. Posiedzenia Plenarnego (Strasburg, 6–10 października 2014 r.)<sup>42</sup>.

W ostatnim z tych dokumentów stwierdzono, że działania i rozwiązania podjęte w celu zapewnienia, że sprawozdania finansowe partii politycznych oraz komitetów wyborczych będą jawne w sposób spójny i wszechstronny, co pozytywnie oddziałuje na dostępność danych dotyczących finansowania polityki, stały się raczej zasadą niż praktyką. Wydaje się zatem, że w ocenie GRECO obowiązek sprawozdawczy partii politycznych i komitetów wyborczych w Polsce jest wprawdzie realizowany, że sprawozdania tych podmiotów są podawane do publicznej wiadomości, a załączane do nich dokumenty udostępniane na wniosek zainteresowanych, a więc regulacje prawne w tej materii są przestrzegane, ale w praktyce nie tworzą one spójnego i przejrzystego systemu bieżącego i kompleksowego ujawniania danych dotyczących finansowania polityki<sup>43</sup>.

Na potrzebę faktycznej jawności wyraźnie wskazywały i wskazują także chociażby Komisja Wenecka, Parlament Europejski<sup>44</sup>, ODIHR w Sprawozdaniu końcowym z misji specjalnej oceny wyborów – Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.<sup>45</sup>; w Sprawozdaniu końcowym z krótkoterminowej

---

<sup>42</sup> Raporty te są dostępne na stronie <https://www.coe.int/en/web/greco/home> (dostęp 5.04.2022).

<sup>43</sup> Paweł Marczewski stwierdził wręcz, że Polska nie zastosowała się do rekomendacji wskazujących na konieczność składania przez partie bardziej przejrzystych, wyczerpujących i częstszych sprawozdań zarówno z wydatkowania subwencji, jak i z rozliczenia się ze środków przez komitety wyborcze (Marczewski 2017: 51).

<sup>44</sup> Korupcja w sektorze publicznym i prywatnym: wpływ na prawa człowieka w krajach trzecich P7\_TA(2013)0394 – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2013 r. w sprawie korupcji w sektorze publicznym i prywatnym: wpływ na prawa człowieka w krajach trzecich (2013/2074(INI)) (2016/C 181/01) (Dz.Urz. UE C 2016.181.2 z 19 maja 2016 r.). Przystępczość zorganizowana, korupcja i pranie pieniędzy P7\_TA(2013)0444 – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw (sprawozdanie końcowe) (2013/2107(INI)) (2016/C 208/09) (Dz.Urz. UE C 2016.208.89 z 10 czerwca 2016 r.).

<sup>45</sup> Zob. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471351.pdf> (dostęp 11.04.2022). W Raporcie tym wytknięto między innymi, że w polskich rozwiązaniach prawnych brak wymogu składania sprawozdań okresowych, a przepływy z funduszy wyborczych partii na rzecz komitetów wyborczych nie są ujawniane przed wyborami. Wskazano, że Państwowa Komisja Wyborcza prowadzi jedynie kontrole *ex post*, co oznacza, że wszelkie naruszenia dotyczące finansowania kampanii mogą zostać ujawnione dopiero kilka miesięcy po wyborach [s. 3]. Podkreślono, że brak wymogu sprawozdawczości okresowej szkodzi przejrzystości finansowania kampanii. Odwołano się przy tym do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Przywołano

misji obserwacji wyborów ODIHR – Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r.<sup>46</sup>; w Wytycznych OBWE/ODIHR i Komisji Weneckiej dotyczących regulacji partii politycznych z roku 2020<sup>47</sup>.

Potrzeba zapewnienia rzeczywiście, a nie pozorowanej, jawności w zakresie finansowania partii politycznych i podmiotów biorących udział w wyborach podnoszona jest ponadto w przywołanej wcześniej Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji (art. 7 ust. 3). Jej Państwa-Strony, zaniepokojone powagą problemów i zagrożeń, jakie stanowi korupcja dla stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw, przynosząc szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, wartościom etycznym i sprawiedliwości oraz zagrażając trwałemu rozwojowi i rządowi prawa; mając na uwadze, że zapobieganie i wyeliminowanie korupcji stanowi obowiązek wszystkich Państw oraz że w celu zagwarantowania skuteczności wysiłków podejmowanych przez nie w tej sferze muszą one współpracować ze sobą przy wsparciu i zaangażowaniu jednostek oraz grup spoza sektora publicznego, takich jak społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe i organizacje oparte na lokalnej wspólnocie,

---

także Wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r., dotyczące regulacji w zakresie finansowania partii politycznych, z których wynika, że „skuteczne ujawnianie informacji jest warunkiem skutecznego wdrażania innych regulacji” [s. 17]. W celu zwiększenia przejrzystości finansowania polityki zarekomendowano, by przepisy prawa przewidywały obowiązek sporządzania okresowych sprawozdań z finansowania kampanii oraz ujawniania szczegółowych informacji na temat wszystkich przychodów i wydatków na stronach internetowych komitetów wyborczych w trakcie kampanii [s. 17]. Obecnie bowiem nadzór PKW nad finansowaniem kampanii skupia się na kontroli *ex post*, a to oznacza, że kontrole i decyzje dotyczące naruszeń związanych z finansowaniem kampanii, bez względu na ich powagę, mogą być podejmowane dopiero po ustaleniu wyników wyborów [s. 18].

<sup>46</sup> Zob. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/448417.pdf> (dostęp 11.04.2022). W przywołanym dokumencie zwrócono także uwagę na to, że polskie prawo nie przewiduje wymogu składania okresowych sprawozdań finansowych podczas wyborów, ale wszystkie komitety wyborcze są zobowiązane do umieszczania na swoich stronach internetowych informacji o zaciąganych kredytach i wpłatach od osób fizycznych o wartości przekraczającej kwotę minimalnego miesięcznego wynagrodzenia w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania. Zaznaczono ponadto, że komitety tworzone przez partie polityczne otrzymują całość finansowania wyłącznie od tworzących je partii, a także, że źródła finansowania funduszy wyborczych partii politycznych są ujawniane dopiero w sprawozdaniu rocznym partii. Brak konsekwentnego ujawniania informacji dotyczących finansowania komitetów przed dniem wyborów oceniony został jako negatywnie wpływający na przejrzystość finansowania kampanii. Wskazano, że w celu zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczych należy rozważyć zobowiązanie partii i koalicji do ujawniania wpłat od osób prywatnych, a wszystkich kandydatów do składania okresowych sprawozdań z dochodów i wydatków przed dniem wyborów [s. 16]. Zarekomendowano wprowadzenie mechanizmów prawnych i administracyjnych oraz zapewnienie środków, aby umożliwić kompleksowy i proaktywny nadzór nad finansowaniem kampanii w okresie jej trwania [s. 17].

<sup>47</sup> Zob. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e) (dostęp 11.04.2022); zob. też Zbieranek 2015: 7.

określiły, że każde z tych Państw rozważy podjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych, zgodnych z celami omawianej konwencji i zgodnych z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatów na wybieralne urzędy publiczne oraz, w odpowiednim zakresie, finansowania partii politycznych.

Brak adekwatnych regulacji dotyczących jawności finansowania polityki, a przez to możliwości odpowiedniej kontroli działalności partii politycznych i komitetów wyborczych może prowadzić do zachwiania pluralizmu politycznego w kraju i zdrowego systemu wyborczego. Rywalizacja bowiem może się zrodzić tylko przy zapewnieniu przestrzegania zasady konkurencyjności tych procesów [Marczewska-Rytko 2011: 14 i n.]<sup>48</sup>.

## DZIAŁANIA PODEJMOWANE W CELU FAKTYCZNEJ REALIZACJI JAWNOŚCI FINANSOWANIA POLITYCZNEGO

Jako swego rodzaju potwierdzenie sformułowanych oraz przywołanych wyżej opinii co do obowiązujących w Polsce regulacji prawnych w zakresie raportowania i ujawniania danych dotyczących finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych można potraktować przyjęcie w październiku 2021 r. zmian w przepisach ustawy o partiach politycznych<sup>49</sup>. Być może ich powodem była także świadomość polityków co do tego, że partie polityczne stanowią krytyczną infrastrukturę w demokratycznym państwie, m.in. właśnie ze względu na rolę, jaką odgrywają w procesach wyborczych, a w związku z tym świadomość polityków co do potrzeby (a może nieuchronności) podjęcia przez nich działań mających na celu lepszą realizację zasady jawności finansowania polityki. Zmiany te weszły w życie w lipcu 2022 r. Mają prowadzić właśnie do zwiększenia transparentności finansowania partii politycznych, ale pośrednio również do szerszej jawności finansowania komitetów wyborczych odgrywających zasadniczo wiodącą rolę w wyborach, tj. komitetów tworzonych przez partie polityczne.

Przepisami przywołanej ustawy z dnia 14 października 2021 r. partie polityczne zobowiązane zostały do prowadzenia i bieżącego aktualizowania (w terminie nie dłuższym niż 14 dni od otrzymania wpłaty lub zawarcia umowy)

---

<sup>48</sup> Jak stwierdził Maciej Banaszak, na duże znaczenie konkurencyjności wyborów uwagę zwraca się także w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych, w którym jest ona utożsamiana z równymi szansami/możliwościami wyborczymi (Banaszak 2014: 42).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2054).



rejestru wpłat oraz rejestru umów, udostępnianych na ich stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej. W ustawie tej określono, że „w rejestrze wpłat zamieszcza się informacje o wpłatach od osoby dokonującej wpłaty na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich, w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł”. Rejestr ten obejmuje zatem wszystkie wpłaty dokonywane na rzecz partii politycznych, które w ciągu jednego roku będą przekraczały wskazaną wyżej kwotę, z wyłączeniem składek członkowskich. Rozwiązanie to wydaje się racjonalne, jeśli wziąć pod uwagę to, że jawność finansowania polityki ma na celu m.in. eliminowanie z życia politycznego, publicznego, zjawisk korupcyjnych<sup>50</sup>. Odpowiada także rekomendacjom przywoływanych wyżej instytucji i zdaje się zmierzać we właściwym kierunku. Trudno byłoby bowiem uznać za rozwiązanie antykorupcyjne regulację zobowiązującą do publikowania informacji o osobach, które dokonały na rzecz partii politycznych jakiegokolwiek wpłaty, np. na poziomie 1, 10 czy 100 zł rocznie<sup>51</sup>.

Warto wszakże nadmienić w tym miejscu, iż wiele organizacji pozarządowych, strażniczych, zwraca uwagę na to, że pożądanym rozwiązaniem – zmierzającym do zapewnienia równości, uczciwości, wolności i sprawiedliwości życia politycznego – byłoby właśnie zobowiązanie partii politycznych do

---

<sup>50</sup> Korupcja stała się bowiem jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla demokracji. Ze względu na wagę i rolę, jaką partie polityczne odgrywają w państwie, ich związki ze sferą działalności gospodarczej muszą podlegać ograniczeniom dla unikania powstania choćby pozorów związków korupcyjnych. Zob. postanowienie SN z dnia 1 października 2003 r., sygn. akt III SW 152/03, LEX nr 103811. Dodajmy, że historia korupcji sięga czasów starożytnych. Na ten temat zob. szerzej Świętoń 2015: 13. Mimo że zasady prowadzenia kampanii wyborczej regulowano już od IV w. p.n.e., to – jak stwierdził Bartłomiej Nowatorski – zjawiska korupcji nie da się wyeliminować całkowicie. W polityce istnieje ona, gdyż obie strony są zainteresowane wzajemnym świadczeniem usług. Polityka potrzebuje pieniędzy, i to dużo. Natomiast biznes, jeżeli nie znajduje możliwości oficjalnego wpływania na politykę państwa, próbuje oddziaływać poprzez poszczególnych parlamentarzystów i partie polityczne, pomagając im finansowo, zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczej [Nowatorski 2000: 42]. Zazwyczaj transfery pieniężne umotywowane są interesami świadczeniodawcy wykorzystującego środki finansowe do wpływania na zachowanie powiązanych z nim podmiotów [Gorgol 2011: 13], a jak wskazał Karl-Heinz Nassmacher, powszechnie wierzy się – bez względu na to, czy domniemanie to jest uzasadnione czy nie – że w polityce ma zastosowanie stara zasada, iż kto płaci, ten dyktuje warunki [Nassmacher 2002: 19]. Robert Dahl twierdził wręcz, że istotą wszelkiej rywalizacji w polityce jest przekupywanie elektoratu przez polityków [Dahl 1956: 68]. Bez wątpienia związek polityki z pieniądzem jest bardzo tajemniczy i zarazem niebezpieczny [Chmaj 2006: 117]. To właśnie często afery korupcyjne uwarściwiały społeczeństwo na skalę powiązań występujących między światem polityki a sektorem gospodarki czy biznesem [Koss 2011: 4–6].

<sup>51</sup> Dobrze przy tym brać pod uwagę to, co podkreślał Stanisław Gebethner, że jawności finansowania polityki nie można utożsamiać wyłącznie z walką z korupcją. Problem ten należy rozpatrywać znacznie szerzej [Gebethner 2000a: 22–23].

bieżącego publikowania na ich stronach internetowych rejestru obejmującego wszystkie wpłaty dokonywane na ich rzecz, a co za tym idzie, także podstawowych danych o osobach, które tych wpłat dokonały. Rozwiązanie takie z jednej strony pozwalałoby na bieżące zapoznanie się każdego zainteresowanego z informacjami na temat wszystkich darczyńców partii i wysokości środków, jakimi wsparli oni daną partię polityczną. Działaloby zatem na rzecz jeszcze większej przejrzystości finansowania partii politycznych, a uwzględniając to, że komitety wyborcze tworzone przez partie polityczne w celu ich udziału w wyborach mogą być finansowane wyłącznie z funduszy wyborczych tych partii<sup>52</sup>, także na jeszcze większą transparentność finansowania wyborów. Z drugiej jednak strony warto się zastanowić, czy zobowiązanie partii politycznych do publikowania ujawniania wszystkich – nawet tych niewielkich – wpłat dokonywanych na ich rzecz przez osoby fizyczne, nie ograniczałoby wolności działania partii, gwarantowanej w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, prawa do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, zapisanego w art. 12 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>53</sup>, będącego odpowiednikiem prawa gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.<sup>54</sup>), oraz czy nie naruszałoby przepisów mających służyć ochronie światopoglądu, przewidzianej w art. 53 ust. 7 Konstytucji RP czy w regulacji art. 7 Karty praw podstawowych i odpowiadającemu mu art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>55</sup>. Zgodnie z tymi normami każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

---

<sup>52</sup> Warto zaznaczyć, że w wyborach Prezydenta RP komitety wyborcze mogą być tworzone wyłącznie przez wyborców, ale finansowane m.in. z funduszy wyborczych partii politycznych, np. – jak wynika ze sprawozdań finansowych komitetów wyborczych komitetów kandydatów na Prezydenta RP zarejestrowanych w wyborach w 2020 r. – łączne przychody/wpływy tych komitetów wyniosły ok. 63,8 mln zł, w tym od osób fizycznych 16,56%, a z funduszy wyborczych partii politycznych 83,44%. Średni udział środków pochodzących z subwencji i dotacji z budżetu państwa w partiach, którym te środki publiczne przysługiwały, wyniósł w latach 2017, 2019 i 2020 ok. 63% w stosunku do wszystkich zgromadzonych przez nie środków finansowych.

<sup>53</sup> Dz.Urz. UE C 2010.81.9.

<sup>54</sup> Tj. prawa, które zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowią jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać razem w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego. Zob. np. wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie *Gozelik i in. przeciwko Polsce*, EC:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 i 92.

<sup>55</sup> Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.

Można postawić także pytanie, czy jako pewnego rodzaju ograniczenie przywołanych wyżej wolności i praw partii politycznych nie może zostać potraktowany wprowadzony ustawą z dnia 14 października 2021 r. obowiązek bieżącego publikowania przez partie polityczne na ich stronach internetowych rejestru umów<sup>56</sup>, zawierającego informacje o tym, jakie umowy i z kim zawarła partia polityczna oraz w jakiej wysokości środki finansowe przeznaczyła na ich sfinansowanie.

Może bowiem powstać wątpliwość, czy obowiązek ujawniania umów zawieranych przez partie polityczne nie będzie prowadził do sytuacji, w której część podmiotów świadczących swoje usługi bądź sprzedających określone artykuły partiom będzie obawiała się napiętnowania czy niechęci innych potencjalnych klientów ich usług, wynikających ze współpracy z podmiotami o takim – politycznym – charakterze. Czy zatem obawy takie nie będą utrudniały działalności partii politycznych, także np. poprzez wzrost cen usług świadczonych na ich rzecz. Rozwiązanie to może czynić publicznymi również strategie marketingowe czy planowane koncepcje działań agitacyjnych partii politycznych, których szczegółów, jak można przypuszczać, wolałyby one, rywalizując z innymi partiami, nie ujawniać. Nie dokonując oceny tych wprowadzonych rozwiązań, jak i pojawiających się propozycji jeszcze szerszego niż wprowadzony obowiązek bieżącego publikowania informacji o darczyńcach partii politycznych, zwracam tylko uwagę na to, że mogą one rodzić pewne wątpliwości co do tego, czy jednak nie będą ograniczały, czy też mogłyby ograniczać, działalność partii politycznych<sup>57</sup>.

Wymóg bieżącego podawania do publicznej wiadomości wszystkich wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne na rzecz partii politycznych mogłyby powodować obawy darczyńców tych partii o upublicznianie ich przekonań politycznych, jako potwierdzenie których mogłyby być uznane wsparcie udzielone przez te osoby danej partii politycznej, nawet nieznaczającą kwotą. To z kolei mogłyby zniechęcać owych „drobnych darczyńców” do finansowania partii politycznych<sup>58</sup>. A przecież właśnie wspieranie partii politycznych przez możliwe najszerszy krąg osób (progresywistyczny egalitaryzm [Misiuna 2016: 85])

---

<sup>56</sup> Obowiązek ten dotyczy tych umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902).

<sup>57</sup> Por. rozważania na ten temat w wyroku TSUE z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie C-78/18 *Komisja Europejska Przeciwko Węgrom*, LEX nr 3017817.

<sup>58</sup> W sprawie C-78/18 Komisja Europejska, odnośnie do wsparcia udzielanego węgierskim organizacjom pozarządowym przez osoby z zagranicy, stwierdziła m.in., że towarzyszące temu wymogi w zakresie zgłaszania i jawności zniechęcają podmioty, które udzielają takiego wsparcia, do czynienia tego w dalszym ciągu, inne zaś podmioty – do udzielenia tego wsparcia.

stosunkowo niewielkimi kwotami uznawane jest za najbardziej pożądaną sposób ich finansowania<sup>59</sup>.

Jako uzasadnienie dla powyżej sformułowanych wątpliwości można przywołać wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie C-78/18 *Komisja Europejska przeciwko Węgrom* (LEX nr 3017817), w którym potwierdzono, że obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności (które, co należy podkreślić, w rozpatrywanej sprawie dotyczyły wyłącznie wpłat przekraczających pewien ustawowy limit, a więc nie wszystkich), mogą ograniczać zdolność do otrzymywania wsparcia finansowego, zważywszy na odstraszący skutek takich zobowiązań. Co więcej, informacja o wpłacie dokonanej przez osobę fizyczną na rzecz danej organizacji może zostać uznana za pozwalającą na ustalenie „profilu ideologicznego tej osoby”, a przez to wywoływać ryzyko jej dyskryminacji czy nękania, w szczególności ze strony rządu [Ohman 2012: 39; Jones 2017: 7].

Poza tym warto wspomnieć, że art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma za zadanie chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją władz publicznych, a w pewnych okolicznościach władze mają wręcz pozytywny obowiązek podjęcia odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia skutecznego korzystania przez obywateli z ich praw i wolności<sup>60</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że działając nawet w imię ochrony bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego, państwa nie mogą swobodnie podejmować wszelkich środków, jakie wydają się im stosowne, i w tych przypadkach nieodzowne jest zachowanie właściwej równowagi konkurujących ze sobą interesów<sup>61</sup>.

Ograniczenia w zakresie finansowania partii politycznych, wprowadzone do ustawy o partiach politycznych niemal trzydzieści lat temu, ale także obostrzenia w zakresie finansowania kampanii wyborczych, miały – poza zapewnieniem przywołanych wyżej: równości, uczciwości, wolności i sprawiedliwości życia politycznego, w tym wyborów – przeciwdziałać korupcji, a nie zniechęcać obywateli do wspierania partii politycznych.

---

<sup>59</sup> Z orzecznictwa ETPC wynika również, że ograniczenie możliwości otrzymywania środków finansowych przez partie polityczne także należy uznać za ingerencję w prawo do swobodnego zrzeszania się, a zatem za ograniczenie prawa zapisanego w art. 12 Karty praw podstawowych, zob. wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie *Partia Nacjonalistów Baskijskich – Organizacja Regionalna w Iparralde przeciwko Francji*, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, § 37, 38.

<sup>60</sup> Zob. np. wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga nr 20652/92, LEX nr 78077.

<sup>61</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 2 marca 2006 r. w sprawie *Izmirskie Stowarzyszenie Antywojenne i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 46257/99, LEX nr 253709.

Co prawda dotychczasowe rozwiązania również wymagały i wymagają nadal od partii politycznych załączenia do ich sprawozdań finansowych wykazu wszystkich osób fizycznych, które dokonały wpłat na ich rachunki bankowe<sup>62</sup>, lecz wykazy te nie są – co do zasady – publikowane wraz ze sprawozdaniem finansowym, ale – jak już zaznaczono – udostępniane zainteresowanym na ich wniosek.

Rozwiązanie takie dopuszczają też instytucje europejskie, które wskazują, że w niektórych sytuacjach czy realiach może pojawiać się potrzeba zrównoważenia konkurujących ze sobą zasad przejrzystości i ochrony prywatności. I chociaż oczywiście naczelną zasadą powinno być publikowanie przez wskazany do tego podmiot wszystkich informacji finansowych, które otrzymuje on od partii, od komitetów czy od kandydatów, to dopuszczalne jest przyjęcie rozwiązań, w których wszystkie tego typu dane przedstawiane są właściwym instytucjom kontrolnym, ale do wiadomości publicznej – ze względu na ochronę np. pewnych konstytucyjnych wartości – przekazywana jest tylko część z nich. Granice te muszą jednak jasno wynikać z regulacji prawnych.

Niektóre kraje (ok. 30%) przyjęły w tej materii kompromisowe rozwiązania, zgodnie z którymi tożsamość darczyńców ujawniana jest wyłącznie w określonych okolicznościach, zazwyczaj w przypadku darowizn, których wysokość przekracza określoną kwotę, uznając, że niskie darowizny nie mają potencjalnego wpływu na politykę. Do wiadomości publicznej przekazywane są nazwiska wyłącznie darczyńców wpłacających znaczące kwoty (tak jest np. w Niemczech [Pazderski 2014: 17]).

W innych państwach, chociażby w Norwegii, publikowane są wszystkie dane zebrane zgodnie z prawem<sup>63</sup>. Podobnie w Australii czy w Stanach Zjednoczonych podawane do powszechnej informacji są wszystkie zebrane dane osobowe darczyńców, w tym ich imię i nazwisko, adres, zawód i pracodawca, przy czym w dwóch ostatnich państwach możliwe jest niepublikowanie wszystkich danych, jeśli – odpowiednio – istnieje uzasadniony powód, taki jak obawa przed konsekwencjami, czy w związku z wydaniem nakazu sądowego<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Ze wskazaniem imienia, nazwiska, miejscowości zamieszkania darczyńcy oraz kwot, jakie wpłacił on na rzecz partii, zob. przywoływane już Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. W Polsce zatem, inaczej niż np. w Niemczech czy w Wielkiej Brytanii, nie istnieje kwota tak mała, że nie trzeba o niej informować organu nadzorującego finansowanie polityki [Misiuna 2016: 165].

<sup>63</sup> Na temat różnych rozwiązań znanych w państwach europejskich zob. Dragan, Korzeniowska, Tracz-Dral 2011.

<sup>64</sup> Miało to miejsce w przypadku Partii Komunistycznej i innych skrajnie lewicowych partii w Stanach Zjednoczonych, gdy to sąd stwierdził, że publiczne ujawnienie darczyńców tych partii naraziłoby ich na szykany lub brutalne represje [Jones 2017: 24]. Jak wskazał Jan Misiuna odnośnie do komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach w Stanach Zjednoczonych, zgodnie z federalnymi regulacjami finansowania kampanii wyborczych nie muszą one podawać

Natomiast w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych w pkt 34<sup>65</sup> określono, że zgodnie z zasadą proporcjonalności wymóg publikacji tożsamości darczyńców będących osobami fizycznymi nie powinien mieć zastosowania do darowizn nieprzekraczających 1500 EUR rocznie na darczyńcę. Ponadto taki wymóg nie powinien mieć zastosowania do darowizn, których kwota w tym samym roku jest wyższa niż 1500 EUR, ale nie przekracza 3000 EUR, chyba że darczyńca wyraził uprzednio pisemną zgodę na publikację (art. 20 ust. 2 Rozporządzenia). Zgodnie zaś z art. 20 ust. 4 Rozporządzenia pojedyncze darowizny, których wartość przekracza 12 000 EUR, przyjęte przez europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne, są niezwłocznie zgłaszane Urzędowi ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych na piśmie.

Te progi określone zostały jako stwarzające odpowiednią równowagę między podstawowym prawem do ochrony danych osobowych z jednej strony oraz uzasadnionym interesem publicznym dotyczącym przejrzystości finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych z drugiej, zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami w sprawie zapobiegania korupcji w finansowaniu partii i fundacji politycznych.

Jako swego rodzaju potwierdzenie analizowanych wyżej wątpliwości dotyczących koncepcji zobowiązania partii do bieżącego publikowania **wszystkich** wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne na rzecz partii można przywołać regulację art. 140 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, który zobowiązuje komitety wyborcze do prowadzenia przez nie publicznych rejestrów wpłat, ale jednak o wysokości przekraczającej od jednej osoby fizycznej łącznie kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów.

Uwzględniając cele, jakim mają służyć regulacje dotyczące finansowania polityki, w tym m.in. pomoc w kontroli przepływu prywatnych pieniędzy na kampanię wyborczą [Nassmacher 2002: 22] czy walkę z korupcją polityczną, wydaje się, że racjonalnym rozwiązaniem jest zobowiązanie partii politycznych do podawania w dostępnym na bieżąco, **publicznym** rejestrze wpłat przekraczających określoną wysokość<sup>66</sup> od jednej osoby, być może nawet bez względu na to, czy jest to składka członkowska, darowizna czy wpłata na fundusz wyborczy.

---

Federalnej Komisji Wyborczej pełnych informacji dotyczących wpłat mniejszych niż 200 USD [Misiuna 2020: 226].

<sup>65</sup> Dz.Urz. UE L 317, s. 1 ze zm.

<sup>66</sup> Rozwiązaniem bardziej racjonalnym od przyjętego w ustawie z dnia 14 października 2021 r., określającego tę wysokość na poziomie 10 000 zł, byłoby jej uzależnienie od wielokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników.



Niewątpliwie transparentność finansowania polityki ma fundamentalne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, dla ochrony porządku publicznego i to ona powinna stanowić wartość nadrzędną, której zapewnienie, jako realizację celu leżącego w interesie ogólnym, gwarantować powinno uchwalane prawo. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, przepis art. 11 ust. 2 Konstytucji RP nie jest instrumentem limitowania aktywności gospodarczej partii, lecz stanowi narzędzie ogólnej kontroli legalności pozyskiwania przez nie dochodów, a także umożliwia weryfikację finansowania kampanii wyborczej<sup>67</sup>. Stanowione prawo musi jednak spełniać wymóg proporcjonalności [Zubik, Sokolewicz 2016], o którym mowa w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych, tj. wprowadzać obowiązki i ograniczenia adekwatne do zagrożeń, również w stosunku do partii politycznych czy komitetów wyborczych, zabezpieczać przed nadmierną ingerencją państwa w swobodę finansową partii [por. Walecki, Zbieranek 2007: 120], która mogłaby być niebezpieczna z perspektywy obowiązku gwarantowania przez państwo przestrzegania zasady pluralizmu politycznego<sup>68</sup>.

Pozostając w temacie regulacji wprowadzonej do ustawy o partiach politycznych w 2021 r. (obowiązującej od lipca 2022 r.), warto zastanowić się także nad rozwiązaniem powierzającym Państwowej Komisji Wyborczej sprawdzanie wykonania przez partie polityczne obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru wpłat oraz rejestru umów, o których mowa jest odpowiednio w art. 25 ust. 6 i w art. 27a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, a także nakładania kar pieniężnych określonych w art. 27c tej ustawy, w przypadku nierealizowania tych nowych obowiązków przez partie polityczne.

Kwestie te należy rozpatrywać łącznie z regulacją, zgodnie z którą, w przypadku stwierdzenia, że obowiązek prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru wpłat lub rejestru umów nie został zrealizowany, Państwowa Komisja Wyborcza wzywa partię polityczną do jego zrealizowania, wyznaczając dodatkowy 7-dniowy termin.

Nie można pominąć tego, że analizowane przepisy nie dały Państwowej Komisji Wyborczej adekwatnych narzędzi do realizacji tych zadań. Powstaje pytanie chociażby o to, jak PKW może kontrolować zgodność z prawem prowadzenia wskazanych wyżej rejestrów; kontrolować, czy są one aktualizowane w terminie 14 dni; czy aktualizacja ta zawiera informacje zgodne ze stanem faktycznym – skoro jedynymi dokumentami, jakie są jej składane przez partie polityczne zgodnie z ustawą, pozostają sprawozdania finansowe i informacje o subwencji.

<sup>67</sup> Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03, LEX nr 140354.

<sup>68</sup> Zasada prawna pluralizmu politycznego musi być tłumaczona w związku z zasadami suwerenności (zwierzchniej władzy) narodu, demokratycznego państwa prawnego, a także dobra wspólnego [Zubik, Sokolewicz 2016].

Zgodnie z § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych wymagane jest dołączenie do nich jedynie: umów rachunków bankowych, bieżących i funduszu wyborczego; wyciągów bankowych prowadzonych rachunków bankowych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego oraz historii każdego rachunku; umów kredytu bankowego; umów i innych dokumentów dotyczących użyczenia posiadanych przez partię nieruchomości i lokali; wyciągu z rachunku prowadzonego w biurze maklerskim potwierdzającego przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa. Zgodnie natomiast ze wzorem informacji o subwencji do informacji tej nie dołącza się dokumentów, na podstawie których została ona sporządzona. Co ważne, wymienione dokumenty składane są PKW do 31 marca roku następnego po roku sprawozdawczym.

W jaki zatem sposób PKW ma sprawować bieżącą kontrolę nad prawidłowością i terminowością prowadzenia tych rejestrów, nie mając dokumentów czy materiałów dających jej wiedzę w tej sprawie, nie mówiąc już o realizowaniu obowiązku nakładania przez nią sankcji finansowych? Możliwe wydaje się natomiast podejmowanie przez ten organ działań przypominających partiom o potrzebie realizacji ciążyących na nich nowych obowiązków oraz o sankcjach grożących za ich niedopełnienie, ewentualnie reagowanie w sytuacjach, gdy rejestry te nie będą w ogóle prowadzone na stronach internetowych partii, ale można mieć wątpliwości, czy to będzie wyczerpywało zobowiązania zawarte w nowych przepisach ustawy o partiach politycznych i Kodeksu wyborczego w tym zakresie.

## PODSUMOWANIE

Konstatując, warto zaznaczyć, że istotną rolę w realizacji przejrzystości finansowania partii politycznych, kampanii wyborczych, komitetów wyborczych, życia politycznego – szerzej – publicznego, odgrywają nie tylko normy prawne, ale także kultura prawna i przywiązanie polityków do norm etycznych<sup>69</sup>, dobrych standardów, zwyczajów. Gdyby przywiązanie to było mocne, nie byłoby konieczne nieustanne poszukiwanie bardziej precyzyjnych, restrykcyjnych regulacji – także w materii jawności finansowania politycznego. Niestety, o braku poszanowania – nie tylko norm etycznych, ale również przepisów stanowionego prawa – świadczyć może chociażby to, że dwa tygodnie po wejściu w życie obowiązku prowadzenia przez partie polityczne na ich stronach

---

<sup>69</sup> Mowa tu o normach postępowania określających, co jest dobre, a co złe [zob. Tymiński 2008: 47].

internetowych rejestru wpłat i rejestru umów, na 98 istniejących partii politycznych tylko 5 zrealizowało ten obowiązek.

Konieczność pracy nad bardziej efektywnymi regulacjami w tym zakresie zatem istnieje i niezbędne jest podejmowanie wszelkich prób walki z deformacjami w zakresie finansowania polityki. Jedną z nich jest z pewnością wykorzystanie dzisiejszych możliwości technologicznych w procesie sprawozdawczości partii politycznych i komitetów wyborczych. Wszystkie te działania powinny być przemyślane, szeroko konsultowane, poparte stanowiskami ekspertów w tej dziedzinie i przyjmowane w wyniku szerokiego konsensusu. Wysiłki w tym kierunku są istotne ze względu na potrzebę zapewnienia ochrony „uczciwości wyborów”, która to uczciwość uznawana jest za jedną z głównych przesłanek urzeczywistnienia integralności wyborów i podstawowy jej komponent [Kryszew 2016: 9]<sup>70</sup>. Uczciwość ta stanowi nie tylko jeden z fundamentalnych standardów, „filarów”, wyznaczników czy gwarancji demokratycznego procesu wyborczego, ale też jedną z głównych zasad demokracji przedstawicielskiej, a w najszerszym planie – całego ustroju demokratycznego państwa [Emerson 2012: 96, 121, 134, za: Kryszew 2016: 9].

## BIBLIOGRAFIA

- Alexander Herbert. 1992. *Khayyam Zev Paltiel and Theories of Public Financing*. W *Democracy with Justice: Essays in Honour of Khayyam Zev Paltiel*. Red. A.-G. Gagnon, B. Tanguay, Ottawa: Carleton University Press.
- Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. 2000. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Banaszak Maciej. 2014. *Zasada konkurencyjności wyborów a polskie ustawy wyborcze. Analiza politologiczna*. W *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*. Red. A. Pyrzyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Basso Davide, Borowska Paulina. 2022. *Francja: Marine Le Pen otrzymała kredyt od węgierskiego banku na kampanię prezydencką*. <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/francja-marine-le-pen-węgry-węgierski-bank-viktor-orban-zjednoczenie-narodowe/> (dostęp 10.03.2022).
- Bąkiewicz Marcin. 2008. *Źródła finansowania polityki*. W *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*. Red. M. Chmaj. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Bidziński Mariusz. 2011. *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
- Carlson Jeffrey, Walecki Marcin. 2003. *Lithuania, Money & Politics Case Study*, International Foundation for Election Systems.

---

<sup>70</sup> Por. pkt 33 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 1141/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.

- Chmaj Marek. 2006. *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Chmaj Marek. 2008. *Jawność finansowania polityki*. W *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*. Red. M. Chmaj. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Czaplicki Kazimierz Wojciech, Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 125*. W K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek. *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dahl Robert Alan. 1956. *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dąbrowska Anna. 2021. *Wpłacają hojnie na partię Kaczyńskiego. Czas im tego zakazać?* <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2144230,1,wplacaja-hojnie-na-partie-kaczynskiego-czas-im-tego-zakazac.read> (dostęp 30.03.2022).
- Dragan Artur, Korzeniowska Danuta Małgorzata, Tracz-Dral Jagoda. 2011. *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*. Opracowania tematyczne. OT-602. Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji.
- Emerson Peter. 2012. *Defining Democracy: Voting Procedures in Decision Making, Elections and Governance*. Heidelberg: Springer Verlag.
- Frydrych-Depka Anna. 2021. *Zasada bezpośredniości wyborów i jej gwarancje w polskim prawie wyborczym*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Gałązka Marta, Solon-Lipiński Marek, Zbieranek Jarosław. 2012. *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*. Warszawa: ISP.
- Gąsior Tomasz. 2010. *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*. Warszawa: Municipium SA.
- Gąsior Tomasz. 2015. *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gebethner Stanisław. 2000a. „Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych”. *Konferencje i Seminarium* 6(34). Biuletyn BSiE Kancelarii Sejmu. Warszawa.
- Gebethner Stanisław. 2000b. *Zasady jawności i publicznej kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w świetle znowelizowanej ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*. W *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*. Red. M. Walecki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gorgol Andrzej. 2003. *Art. 23a*. W *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*. Red. M. Granat. Warszawa: C.H. Beck.
- Gorgol Andrzej. 2011. *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Hermeliński Wojciech. 2020. *Standardy prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Prawa i Administracji, Centrum Studiów Wyborczych.
- Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*. PKW. 25.01.2021 r. ZPOW-502-1/21.
- Jones Samuel. 2017. *Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure: A Practical Guide*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Jurczyszyn Łukasz. 2017. *Próby wywierania wpływu przez Rosję na wybory prezydenckie we Francji*. [https://www.pism.pl/publikacje/Pr\\_by\\_wywierania\\_wp\\_ywu\\_przez\\_Rosj\\_na\\_wybory\\_prezydenckie\\_we\\_Francji](https://www.pism.pl/publikacje/Pr_by_wywierania_wp_ywu_przez_Rosj_na_wybory_prezydenckie_we_Francji) (dostęp 30.03.2022).
- Koman Kacper, Syta Ziemowit. 2021. *Prekampania wyborcza – znak naszych czasów czy brak poszanowania dla prawa?* W *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*. Red. M. Zubik, J. Podkowiak. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

- Koryś Piotr, Tymiński Maciej. 2008. *Wstęp*. W *Oblicza korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*. Red. M. Tymiński, P. Koryś. Warszawa: Centrum Edukacji Obywatelskiej.
- Koss Michael. 2011. *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Kostadinova Tatiana. 2012. *Political Corruption in Eastern Europe: Politics After Communism*. Boulder, CO–London: Lynne Rienner.
- Kryszewski Grzegorz. 2016. „Zasada uczciwości wyborów”. *Studia Wyborcze* 21.
- Marczewska-Rytka Maria. 2011. *Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji. Studia Politologiczne*. Tom. 22: *Polskie wybory 1991–2011*. Red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Marczewski Paweł. 2017. *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Michalak Bartłomiej. 2008. *Nadzór i kontrola nad finansowaniem polityki*. W *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*. Red. M. Chmaj. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Misiuna Jan. 2016. *Pieniądże i kampanie wyborcze w Stanach Zjednoczonych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Misiuna Jan. 2020. *Internet w zbieraniu środków na finansowanie kampanii wyborczych w USA. W Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*. Red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serwaniec. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Nassmacher Karl-Heinz. 2002. *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach*. W *Kulisy finansowania polityki*. Red. M. Walecki. Warszawa: ISP.
- Nowatorski Bartłomiej. 2000. „Upaństwowienie partii politycznych i jawności ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych”. *Konferencje i Seminaria* 6(34). Biuletyn BSiE Kancelarii Sejmu. Warszawa.
- Nowicki Marek Antoni. 2021. *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. W *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8. Warszawa: LEX/el.
- Ohman Magnus. 2012. *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*. Sweden: International IDEA SE.
- Opinia Rzecznika Generalnego Dámasa Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie C-486/01P* Front Narodowy Przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62001CC0486&from=EN> (dostęp 30.03.2022).
- Pazderski Filip. 2014. *Finansowanie lokalnych kampanii wyborczych w Polsce i w Niemczech – perspektywa porównawcza i potrzebne zmiany*. Warszawa: ISP.
- Pyrzyńska Agata. 2019. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Skrzydło Wiesław. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7. LEX/el.
- Skuczyński Paweł. 2008. *Soft law w perspektywie teorii prawa*. W *System prawny a porządek prawny*. Red. O. Bogucki, S. Czepita. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Starzewski Łukasz. 2021. *Jak komitety wyborcze powinny składać swe sprawozdania finansowe? Propozycja RPO dla ministra finansów*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-komitety-wyborcze-powinny-skladac-swe-sprawozdania-finansowe-propozycja-rpo-dla> (dostęp 21.03.2022).
- Świętoń Adam. 2015. *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki rzymskiej*. W *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn, 12 maja 2015 r. Red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, S. Wąsik. Olsztyn: volumina.pl.

- Tymiński Maciej. 2008. *Normy etyczne – konflikt interesów – korupcja*. W *Oblicza korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*. Red. M. Tymiński, P. Koryś. Warszawa: Centrum Edukacji Obywatelskiej.
- Walecki Marcin. 2000. „Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich”. *Konferencje i Seminaria* 6(34). Biuletyn BSiE Kancelarii Sejmu. Warszawa.
- Walecki Marcin. 2002. *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*. W *Kulisy finansowania polityki*. Red. M. Walecki. Warszawa: ISP.
- Walecki Marcin, Zbieranek Jarosław. 2007. *Finansowanie polityki*. W *Demokracja w Polsce 2005–2007*. Red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek. Warszawa: ISP.
- Zbieranek Jarosław. 2015. *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?* Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Zubik Marek, Sokolewicz Wojciech. 2016. *Art. 11. W Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom 1. Red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

## AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372).
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2054).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1319 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U. 2003 nr 33 poz. 268).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. 2003 nr 33 poz. 269).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 września 2011 r. w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowadzonych przez komitety wyborcze (Dz.U. 2011 nr 193 poz. 1144).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1566).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie łącznego sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydata na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1633).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.Ur. UE L 317, s. 1 ze zm.).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31 października 2003 r. (Dz.U. 2007 nr 84 poz. 563).
- Protokół dodatkowy nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175; zm. Dz.U. 1998 nr 147 poz. 962).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607; Dz.U. 2006 nr 154 poz. 1107).
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.).
- Korupcja w sektorze publicznym i prywatnym: wpływ na prawa człowieka w krajach trzecich P7\_TA(2013)0394 – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2013 r. w sprawie korupcji w sektorze publicznym i prywatnym: wpływ na prawa człowieka



- w krajach trzecich (2013/2074(INI)) (2016/C 181/01) (Dz.Urz. UE C 2016.181.2 z dnia 19 maja 2016 r.).
- Przestępczość zorganizowana, korupcja i pranie pieniędzy P7\_TA(2013)0444 – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 23 października 2013 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw (sprawozdanie końcowe) (2013/ 2107(INI)) (2016/C 208/09) (Dz.U. UE C z 10 czerwca 2016 r.).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie represji wobec opozycji w Turcji, w szczególności Ludowej Partii Demokratycznej (HDP) (2021/2788(RSP)), Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji i inni przeciwko Turcji, nr sprawy 133/1996/752/951.
- Raport Rzeczpospolita Polska Wybory Parlamentarne 13 października 2019 r. Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR, Sprawozdanie końcowe. Warszawa: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). 14 lutego 2020 r.
- Raport Rzeczpospolita Polska Wybory Prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR, Sprawozdanie końcowe. Warszawa: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). 23 września 2020 r.
- Raport wyjaśniający do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.).
- Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek. VII.610.10.2021.CW. 4 sierpnia 2021 r.
- Rzeczpospolita Polska. Wybory Prezydenckie i Parlamentarne 2015. Raport Misji Oceny OSCE/ODIHR. 9–12 marca 2015 r.
- Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec (2003)4 z 2003 r. w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych.

## ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2003 r., sygn. akt III SW 152/03.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 37/04.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 38/04.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 39/04.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 44/04.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2005 r., sygn. akt III SW 9/05.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2005 r., sygn. akt III SW 10/05.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SW 11/06.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SW 16/06.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt III SW 20/06.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2007 r., sygn. akt III SW 7/07.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt III SK 21/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1687/18.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 916/21.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 416/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 390/18.

- Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06.
- Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie *Vona przeciwko Węgrom*, skarga nr 35943/10.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie *Chrześcijańska Demokratyczna Partia Ludowa przeciwko Mołdawii*, skarga nr 28793/02.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie *Gorzelik i in. przeciwko Polsce*, EC:ECHR:2004:0217JUD004415898, skarga nr 44158/98.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 2006 r. w sprawie *Izmirskie Stowarzyszenie Antywojenne i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 46257/99.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga nr 20652/92.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie *Partia Nacjonalistów Baskijskich – Organizacja Regionalna w Iparralde przeciwko Francji*, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie C-78/18 *Komisja Europejska Przeciwko Węgrom*.

## Streszczenie

Bez względu na upływ czasu, na zmieniającą się scenę polityczną, na ewolucję zachowań społecznych zagadnienia dotyczące jawności finansowania polityki pozostają niezmiernie istotne, aktualne i warte kolejnych analiz. Potwierdzają to raporty organizacji zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, orzecznictwo sądowe, a także chociażby zmiany wprowadzone w połowie 2022 r. do ustawy o partiach politycznych, stanowiące istotny element rozważań w tym artykule. Jawność finansowania polityki rozumiana jest w nim i traktowana przede wszystkim jako jawność finansowania kampanii wyborczych i związana z nią jawność finansowania partii politycznych.

**Słowa kluczowe:** jawność, partie polityczne, wybory, kampania wyborcza, komitety wyborcze, rejestr wpłat, rejestr umów, kontrola

## DISCLOSURE OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES AND ELECTION CAMPAIGNS – ASSESSMENT OF LEGAL REGULATIONS AND PRACTICE, AS WELL AS QUESTIONS AND REFLECTIONS (summary)

Regardless of the passage of time, the changing political scene and the evolution of social behaviour, the issues related to the transparency of financing politics remain extremely important, topical and worth further analysis. This is confirmed by reports of organisations, both national and international ones, judicial decisions, as well as, for example, changes that were introduced in mid-2022 to the Act on political parties and constitute an important element of considerations in this article. The transparency of financing politics is understood and treated first of all as the transparency of financing of election campaigns and the related disclosure of financing of political parties.

**Keywords:** transparency, political parties, elections, election campaign, campaign committees, register of payments, register of contracts, control