

Tomasz Gwóźdź

Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych

– rozwiązania polskie
na tle porównawczym



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Tomasz Gwóźdź

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, członek zespołu badawczego prawa finansowego i podatkowego, członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, autor publikacji naukowych z zakresu prawa finansowego, podatkowego oraz konstytucyjnego, uczestnik ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji naukowych, odbył zagraniczne wyjazdy naukowe i konsultacyjne do Pragi oraz Tbilisi.

**Środki publiczne
jako źródło finansowania
partii politycznych
– rozwiązania polskie
na tle porównawczym**

Tomasz Gwózdź

**Środki publiczne
jako źródło finansowania
partii politycznych
– rozwiązania polskie
na tle porównawczym**

Recenzje

Ewa Kowalewska

Beata Kucia-Guściora

Spis treści

9	Wykaz skrótów
11	Wykaz załączników

Wstęp

13	1. Znaczenie tematu i stan badań
14	2. Zakres omawianej problematyki
17	3. Cele badawcze
21	4. Struktura pracy
22	5. Źródła i metody badawcze

Rozdział I

Środki publiczne i partie polityczne – zagadnienia ogólne

25	1. Wprowadzenie
26	2. Pojęcie i systematyka środków publicznych
31	2.1. Dochody publiczne jako kategoria środków publicznych
32	2.2. Przychody publiczne jako kategoria środków publicznych
34	2.3. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych jako kategoria środków publicznych
37	2.4. Środki finansowe gromadzone na rachunkach funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego
39	2.5. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
45	3. Pojęcie i cele funkcjonowania partii politycznych
45	3.1. Rys historyczny
50	3.2. Partie polityczne współcześnie
51	4. Podsumowanie

Rozdział II

Charakterystyka wydatków publicznych

53	1. Wprowadzenie
53	2. Geneza i podstawy prawne wydatków publicznych w polskim porządku prawnym

53	2.1. Pojęcie wydatków publicznych
58	2.2. Wymóg ustawowej regulacji wydatkowania środków publicznych
62	3. Wydatki publiczne w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.
62	3.1. Cechy wydatków publicznych
66	3.2. Rodzaje wydatków publicznych
72	3.3. Równowaga budżetowa
76	4. Podsumowanie

Rozdział III

Dotacje i subwencje jako kategoria wydatków publicznych

79	1. Wprowadzenie
79	2. Pojęcie dotacji w polskim porządku prawnym
84	3. Rodzaje dotacji związane z finansowaniem polityki
84	3.1. Dotacje celowe z budżetu państwa
86	3.2. Dotacje podmiotowe z budżetu państwa
87	4. Pojęcie subwencji w polskim porządku prawnym
89	5. Analiza planowanych wydatków budżetowych na dotacje i subwencje w latach 2011–2021
101	6. Podsumowanie

Rozdział IV

Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych

103	1. Wprowadzenie
103	2. Finansowania partii politycznych – wytyczne Rady Europy i GRECO
106	3. Podstawy finansowania partii politycznych ze środków publicznych w Polsce
112	4. Jawność finansowania partii politycznych
115	5. Subwencje dla partii politycznych jako wydatki budżetu państwa
115	5.1. Charakterystyka subwencji dla partii politycznych
120	5.2. Analiza wydatków budżetu państwa na subwencje dla partii politycznych w latach 2011–2021
124	5.3. Analiza sposobu wydatkowania środków pochodzących z subwencji przez partie polityczne, a także informacji finansowych, składanych za lata 2011–2021

126	_____	6. Kontrola finansowania partii politycznych
126	_____	6.1. Kontrola wydatkowania środków publicznych przekazanych z budżetu państwa w ramach subwencji dla partii politycznych
129	_____	6.2. Weryfikacja przez Państwową Komisję Wyborczą informacji finansowych partii politycznych
130	_____	6.3. Weryfikacja przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań finansowych partii politycznych
142	_____	7. Dotacje dla partii politycznych jako wydatki budżetu państwa
142	_____	7.1. Charakterystyka dotacji dla partii politycznych
144	_____	7.2. Analiza wydatków budżetu państwa na dotacje podmiotowe dla partii politycznych w latach 2011–2021
146	_____	7.3. Gromadzenie i wydatkowanie środków przez komitety wyborcze
150	_____	7.4. Sprawozdanie z finansowania kampanii wyborczej
153	_____	7.5. Analiza sprawozdań finansowych komitetów wyborczych w latach 2011–2021 z wyborów do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego
155	_____	8. Podsumowanie

Rozdział V

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej

159	_____	1. Wprowadzenie
160	_____	2. Finansowanie kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki
170	_____	3. Finansowanie partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec
179	_____	4. Finansowanie partii politycznych w Republice Czeskiej
184	_____	5. Podsumowanie

Rozdział VI

Finansowanie europejskich partii politycznych

187	_____	1. Wprowadzenie
188	_____	2. Pojęcie europejskich partii politycznych oraz europejskich fundacji politycznych oraz cele ich działalności
190	_____	3. Zasady finansowania europejskich partii politycznych oraz wydatkowania przez nie środków pieniężnych

195	4.	Kontrola prawidłowości finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz dokonywania przez nie wydatków
199	5.	Podsumowanie

Rozdział VII

Wpływ systemu wyborczego na finansowanie partii politycznych

201	1.	Wprowadzenie
201	2.	Proporcjonalność wyborów do Sejmu RP
206	3.	Większościowy system wyborczy do Senatu RP
209	4.	Wpływ systemu wyborczego na skład parlamentu oraz wysokość finansowania partii politycznych z budżetu państwa
217	5.	Podsumowanie
219		Zakończenie
225		Załączniki
279		Bibliografia
299		Indeks nazwisk

Wykaz skrótów

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CRW	Centralny Rejestr Wyborców
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EFTA	Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
GRECO	Grupa Państw Przeciwko Korupcji
IP	Inicjatywa Polska
K'15	stowarzyszenie Kukiz'15
KON.	Konfederacja
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
KOR.	KORWIN
Kw	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy
KWW	Komitet Wyborczy Wyborców
MN	Mniejszość Niemiecka
MP	Monitor Polski
N	Nowoczesna/Nowoczesna Ryszarda Petru
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
PD	Partia Demokratyczna
PiS	Prawo i Sprawiedliwość
PKB	produkt krajowy brutto
PKW	Państwowa Komisja Wyborcza
PO	Platforma Obywatelska
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
RP	Ruch Palikota
SDPL	Socjaldemokracja Polska
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TR	Twój Ruch
udip	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

UE	Unia Europejska
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
uondfp	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
UP	Unia Pracy
upp	ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych
ur	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości
usg	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
WE	Wspólnota Europejska
WPFP	Wieloletni Plan Finansowy Państwa
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
ZL	Zjednoczona Lewica

Wykaz załączników

- Załącznik 1. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2011 r.
- Załącznik 2. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2012 r.
- Załącznik 3. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2013 r.
- Załącznik 4. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2014 r.
- Załącznik 5. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2015 r.
- Załącznik 6. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2016 r.
- Załącznik 7. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2017 r.
- Załącznik 8. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2018 r.
- Załącznik 9. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2019 r.
- Załącznik 10. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2020 r.
- Załącznik 11. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2021 r.
- Załącznik 12. Suma wydatków dokonanych z subwencji w latach 2011–2021 przez PO, PiS i PSL
- Załącznik 13. Wydatki dokonane z subwencji na Fundusz Wyborczy w latach 2011–2021 oraz 2011–2021 przez PO, PiS i PSL
- Załącznik 14. Wydatki dokonane z subwencji na wynagrodzenia i składki w latach 2011–2021 przez PO, PiS i PSL
- Załącznik 15. Niewykorzystana kwota subwencji w latach 2011–2021 przez PO, PiS i PSL
- Załącznik 16. Wydatki poniesione w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2011 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej
- Załącznik 17. Wydatki poniesione w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego z roku 2014 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej
- Załącznik 18. Wydatki poniesione w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2015 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej
- Załącznik 19. Wydatki poniesione w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego z roku 2019 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej
- Załącznik 20. Wydatki poniesione w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2019 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej

1. Znaczenie tematu i stan badań

Dotychczasowe badania, dotyczące prawnych aspektów finansowania partii politycznych ze środków publicznych, skupiały się głównie na źródłach pozyskiwania przez nie środków niezbędnych do prowadzonej działalności oraz na ocenie przyjętych rozwiązań w tym zakresie wraz ze wskazaniem możliwych alternatyw. Wiele uwagi poświęcono również podstawom aksjologicznym i *ratio legis* przyjętej w Polsce regulacji. Brak natomiast kompleksowych opracowań, odnoszących się do subwencji i dotacji dla partii politycznych w strukturze wydatków publicznych, sposobu przeznaczania tych środków, a także wpływu systemu wyborczego na wysokość tego finansowania.

Pomimo doniosłego znaczenia zagadnienia, stanowiącego przedmiot rozprawy, nie cieszy się ono dużym zainteresowaniem wśród przedstawicieli doktryny. Taki stan rzeczy może być powodowany uznaniem tematu za niezbyt interesujący lub niebudzący większych wątpliwości w kwestii obowiązujących unormowań prawnych. Niewykluczone także, że jest to związane z trudnościami wynikającymi z konieczności zgłębienia nie tylko teoretycznych zagadnień, dotyczących prawa finansowego (w tym zwłaszcza kwestii wydatkowania środków publicznych, gdyż subwencje i dotacje dla partii politycznych stanowią na podstawie art. 112 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ wydatki budżetu państwa) oraz prawa konstytucyjnego (przede wszystkim w zakresie systemów wyborczych), ale również potrzebą przeprowadzenia analizy danych na temat relacji pomiędzy wskazanymi obszarami, zwłaszcza w aspekcie praktycznym. Koniecznym staje się więc udzielenie odpowiedzi na pytanie o zasadność – a wręcz niezbędność podjęcia badań.

¹ Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.

2. Zakres omawianej problematyki

W pierwszej kolejności trzeba przedstawić siatkę kluczowych terminów, niezbędnych do późniejszego omówienia bardziej szczegółowych zagadnień. Zaliczyć do nich należy wyjaśnienie pojęcia środków publicznych oraz ich poszczególnych rodzajów, a także partii politycznych wraz z celami ich funkcjonowania. Następnie trzeba omówić konstytucyjne i ustawowe podstawy prawne do dokonywania wydatków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku ich przeznaczania na wykonywanie zadań publicznych. Konieczne jest odwołanie się do istotnych pojęć z zakresu prawa finansowego, takich jak dotacje i subwencje. Następnie wyjaśnić trzeba nadrzędne z punktu widzenia tematu pracy zagadnienia związane z publicznym finansowaniem partii politycznych, tzn. subwencje dla partii politycznych, dotacje podmiotowe z budżetu państwa połączone z wydatkami poniesionymi na udział w wyborach czy metody repartycji mandatów i związane z nimi mechanizmy, wpływające na realizację funkcji wyborów. Niektóre z nich (jak dotacje i subwencje) są pojęciami prawnymi, których rozumienie determinują regulujące je przepisy rangi ustawowej i konstytucyjnej. Z kolei system wyborczy, a w jego ramach także metody podziału mandatów i klauzule zaporowe należą do języka prawniczego i ich definicje zostały opracowane przez przedstawicieli nauki. Treści te nie były do tej pory rozpatrywane łącznie, wraz ze zbadaniem wzajemnych zależności pomiędzy nimi. Przyczynę takiego stanu rzeczy może stanowić okoliczność, że – w przeciwieństwie do szeroko omawianej tematyki dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego – subwencje i dotacje podmiotowe dla partii politycznych nie mają konstytucyjnych podstaw². Poza tym podejmowana problematyka wymaga interdyscyplinarnego podejścia, uwzględniającego przede wszystkim obowiązujące regulacje prawne, ale także – z uwagi na specyfikę tematu – uwarunkowania polityczne i socjologiczne.

Wagę podejmowanej materii podkreśla również status dotacji i subwencji dla partii politycznych, które są wydatkami publicznymi – a więc przewidzianą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ufp formą przeznaczania środków publicznych na realizację zadań publicznych. W konsekwencji kluczowe jest zachowanie określonych standardów w ich rozdysponowywaniu, związanych między innymi z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych czy konkretniej – wyrażoną

2 Zob. M. Cilak, *Komentarz do art. 112 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

w art. 11 ust. 2 Konstytucji³ zasadą jawności finansowania partii politycznych, a także zapewnienie ich racjonalnego, celowego i oszczędnego przeznaczenia⁴. W połączeniu z procesem wyborczym, stanowiącym istotę i podstawowy mechanizm demokracji, kwestia sposobu finansowania partii politycznych staje się jednym z najważniejszych gwarantów respektowania zasady suwerenności narodu.

Same regulacje prawne nie zapewnią jednak uczciwego, rozsądnego i społecznie użytecznego wydatkowania środków publicznych – w tym przeznaczanych na finansowanie partii politycznych. Podobnie sam akt głosowania w wyborach – w oderwaniu od mechanizmów zachodzących podczas przeliczania głosów na mandaty – nie czyni ich proporcjonalnymi i równymi. Wychodząc naprzeciw powstałym wątpliwościom, koniecznym wydaje się z jednej strony stworzenie procedur kontrolnych mających zapewnić respektowanie założeń ustawodawcy, dotyczących przeznaczenia środków transferowanych z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji dla partii politycznych, a także transparentności pozostałych źródeł, z których partie pozyskują środki finansowe; z drugiej strony, wypracowanie takich rozwiązań w ramach procesu wyborczego, które uniemożliwią systemowe manipulacje wynikami elekcji. Jest to tym ważniejsze, że w polskim porządku prawnym nie tylko liczba oddanych głosów na ugrupowanie, ale także zdobytych mandatów przekładają się na wysokość środków, przekazywanych z budżetu państwa. Przede wszystkim należy przeanalizować kwestię ponoszenia odpowiedzialności za naruszenia jako nieodłącznego elementu prawidłowo działającego demokratycznego systemu. Pełni ona liczne funkcje, w tym prewencyjną i represyjną. Ma doprowadzić do realizacji wzorcowego zdaniem racjonalnego legislatora modelu finansowania partii politycznych i wydatkowania przez nie środków, a w razie konieczności – eliminować nadużycia i uchybienia. Jednocześnie zbadać trzeba mechanizmy ustalania wysokości dotacji i subwencji dla partii politycznych w kontekście systemu wyborczego – zwłaszcza metod repartycji mandatów – z uwagi na jego podatność na wahania i możliwe występowanie matematycznych schematów zaburzających urzeczywistnienie woli narodu w podziale mandatów, a tym samym również w poziomie publicznego finansowania partii politycznych.

W rozprawie przeanalizowane zostaną sposoby finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

4 Zob. A. Rzetecki, *Transparentność finansów partii politycznych a utrata prawa do subwencji z budżetu państwa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 115, s. 45–48.

Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej, a także europejskich partii politycznych, funkcjonujących w ramach Unii Europejskiej. Porównanie rozwiązań prawnych, stosowanych w tych państwach, umożliwi ocenę ich funkcjonowania pod względem ewentualnego przedstawienia postulatów *de lege ferenda*, które mogłyby usprawnić obowiązujący w Polsce system finansowania partii politycznych.

Dotychczas poczynione spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że zasadne jest badanie zagadnień prawa finansów publicznych z zakresu wydatkowania środków publicznych na cele związane z działalnością partii politycznych, z uwzględnieniem specyfiki prawa wyborczego, determinującego wysokość tychże środków.

Wybór problematyki podyktowany został różnymi względami – zarówno odnoszącymi się do obszaru zainteresowań autora, jak i istotnej roli finansowania partii politycznych ze środków publicznych i jego powiązania z systemem wyborczym. Regularnie powracająca dyskusja w przestrzeni publicznej odnośnie do pozyskiwania środków przez partie polityczne⁵ potwierdza konieczność kompleksowego zbadania i omówienia wskazanej materii, zwłaszcza w zakresie obowiązujących w Polsce unormowań prawnych, stanu ich przestrzegania oraz ewentualnych propozycji rozwiązań *de lege ferenda*. Występujące przypadki odzucania przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań finansowych i informacji finansowych poszczególnych partii politycznych lub komitetów wyborczych, a także podejrzenia dotyczące nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych pozwalają uznać, że analiza zagadnień stanowiących przedmiot niniejszej rozprawy jest potrzebna. Potwierdza to także fakt pojawiających się w orzecnictwie i piśmiennictwie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją konsekwencji prawnych naruszania przez partie polityczne przepisów dotyczących pozyskiwania lub wydatkowania przez nie środków.

Przed przystąpieniem do weryfikacji podstawowych kwestii badawczych należy jeszcze wyznaczyć obszar rozważań. Stanowią go będą środki publiczne oraz ich przeznaczanie na wydatki publiczne – ze szczególnym uwzględnieniem dotacji i subwencji z budżetu państwa jako sposobów finansowania

5 Na przykład związana z przeprowadzeniem w Polsce dnia 6 września 2015 r. ogólnokrajowego referendum, w którym jedno z pytań dotyczyło utrzymania dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Frekwencja wyniosła wówczas 7,8%, a 82,63% biorących udział w głosowaniu opowiedziało się za zmianą sposobu finansowania partii politycznych.

partii politycznych ze środków publicznych. Kolejny element to kontrola prawidłowości pozyskiwania i wydatkowania środków przez partie polityczne wraz z analizą prawnoporównawczą w tym zakresie; oraz nierozzerwalnie związane z poruszaną tematyką systemy wyborcze, zwłaszcza w kwestii wyborów parlamentarnych w Polsce, których wyniki determinują wysokość publicznego finansowania partii politycznych.

3. Cele badawcze

Finansowanie partii politycznych w Polsce jest realizowane z różnych źródeł – zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. W pracy uwzględniono zatem powszechne wśród przedstawicieli doktryny rozróżnienie na sektor publiczny i prywatny, a także przeanalizowane zostaną odmienne rozwiązania prawne, dotyczące gospodarowania środkami publicznymi i prywatnymi. Ponadto, z uwagi na charakter wykonywanej działalności, sposób zarządzania mieniem musi być zgodny ze szczegółowo określonymi wymogami prawnymi. Gromadzenie oraz wydatkowanie środków należących do partii politycznych powinno być w pełni transparentne i podlegać kontroli społecznej – zarówno z uwagi na fakt, iż znaczną ich część stanowią środki publiczne, jak i ze względu na kluczową rolę partii politycznych i ich pluralizmu we współczesnym systemie demokratycznym⁶. Partie polityczne to dobrowolne organizacje, stawiające sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, w tym poprzez udział w wyborach. Dzięki ich funkcjonowaniu grupy obywateli mogą organizować się i zmierzać do realizacji określonych programów politycznych opartych na wyznawanych przez nich założeniach ideologicznych.

Główne problemy badawcze omawianej tematyki można sprowadzić do następujących pytań ogólnych:

1. czy aktualny system finansowania partii politycznych jest prawidłowy i efektywny?
2. czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – system wyborczy wpływa na wysokość subwencji i dotacji dla partii politycznych?

6 Zob. J. Sułkowski, *Komentarz do art. 11 Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, C.H.Beck, Warszawa 2016.

Odpowiedź na postanowione pytania rodzi konieczność przeanalizowania bardziej szczegółowych kwestii, takich jak:

1. zasady wydatkowania środków publicznych;
2. cechy charakterystyczne dotacji i subwencji jako wydatków publicznych;
3. aksjologiczne i normatywne podstawy publicznego finansowania partii politycznych, jego wady oraz zalety;
4. inne sposoby pozyskiwania środków przez partie polityczne;
5. pojęcie i sposób obliczenia wysokości subwencji dla partii politycznych, a także zasady wydatkowania tych środków;
6. pojęcie i sposób wyliczenia wysokości dotacji dla partii politycznych, a także zasady wydatkowania tych środków oraz rozliczania;
7. weryfikacja prawidłowości sprawozdań finansowych i informacji finansowych partii politycznych wraz z konsekwencjami stwierdzonych naruszeń;
8. analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych;
9. wyjaśnienie pojęcia europejskich partii politycznych i sposobu ich finansowania;
10. wpływ obowiązującej ordynacji wyborczej na finansowanie partii politycznych z uwzględnieniem oceny aktualnych rozwiązań i wskazaniem możliwości systemowych manipulacji systemem wyborczym celem zmiany poziomu finansowania partii politycznych;
11. analiza konstytucyjnych oraz ustawowych regulacji dotyczących systemu wyborczego, w tym ordynacji wyborczej, metod repartycji mandatów i progów wyborczych.

Zasadniczy cel niniejszej rozprawy, tzn. zbadanie obowiązujących regulacji prawnych, dotyczących publicznego finansowania partii politycznych oraz powiązanych z tą tematyką problemów z zakresu prawa wyborczego (czyli omówienie wskazanych wcześniej problemów badawczych), a także sformułowanie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*, wymaga przyjęcia i realizacji następujących zamierzeń szczegółowych:

1. wyjaśnienia zagadnień związanych z pojęciem środków publicznych, a także ich wydatkowaniem, zwłaszcza w formie dotacji i subwencji udzielanych z budżetu państwa;
2. określenia pojęcia, zasad i sposobów finansowania partii politycznych, a także procedury przyznawania im środków publicznych z budżetu państwa;

3. dokonania analizy prawnoporównawczej rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych w wybranych państwach i zestawienie ich z polskim systemem;
4. omówienia obowiązującego systemu wyborczego i przyjętej w Polsce metody przeliczania głosów na mandaty na tle porównawczym;
5. wskazania powiązań pomiędzy systemem wyborczym a finansowaniem partii politycznych, z uwzględnieniem alternatywnych rozwiązań w tym zakresie;
6. rozpoznania i uporządkowania teoretycznych i praktycznych zagadnień z zakresu obowiązujących przepisów dotyczących finansowania partii politycznych w związku z systemem wyborczym.

Uwzględniając wskazany cel główny oraz obowiązujący stan regulacji prawnych dotyczących finansowania partii politycznych ze środków publicznych, przyjęto następującą podstawową tezę badawczą:

finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest słusznym rozwiązaniem prawnoustrojowym, jednakże jego wysokość oraz sposób rozliczania wymagają zmian uwzględniających specyfikę polskiego systemu wyborczego, które gwarantowałyby skuteczną kontrolę ich wykorzystywania zgodnie z celami funkcjonowania partii politycznych.

Kategoria słuszności w tak ujętej podstawowej tezie badawczej jest ściśle związana z wyrażonymi w preambule do Konstytucji wymogami, aby zapewnić rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych. Należy je rozumieć w kontekście finansowania partii politycznych jako wykonywanie zadań publicznych zgodnie z aktualnymi wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary, dla dobra wspólnego, a nie z naciskiem na partykularny interes samych ugrupowań⁷.

Temat rozprawy oraz podstawowa teza badawcza zostały skonstruowane na podstawie założenia, że pomiędzy publicznym finansowaniem partii politycznych a systemem wyborczym istnieją ściśle powiązania. Polegają one przede wszystkim na normatywnej konstrukcji zakresu finansowania partii politycznych, która uzależniona jest z jednej strony od uzyskanego wyniku w wyborach

⁷ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przedmowa*, C.H.Beck, Warszawa 2012.

(w przypadku subwencji), a z drugiej od liczby uzyskanych mandatów w wyborach do Sejmu i Senatu (w przypadku dotacji). Sposób repartycji mandatów, a nawet szerzej – system wyborczy – znacząco więc wpływa na finansowanie partii politycznych ze środków publicznych.

Sformułowanie wskazanej tezy badawczej umożliwiły bardziej szczegółowe, robocze tezy, które będą weryfikowane w kolejnych rozdziałach niniejszej dysertacji, mianowicie:

1. wydatki publiczne powinny być ściśle powiązane z realizowanymi za ich pomocą zadaniami publicznymi (rozdział drugi);
2. dotacje i subwencje odgrywają istotną rolę w strukturze wydatków publicznych (rozdział trzeci);
3. finansowanie partii politycznych ze środków publicznych – choć w swym założeniu słuszne – wymaga zmian, związanych z koniecznością ograniczenia ich wysokości, a także zapewnienia bardziej efektywnej i rozsądnej kontroli wydatkowania (rozdział czwarty);
4. zasadne jest stosowanie rekomendacji Rady Europy oraz wytycznych GRECO w zakresie sposobu finansowania partii politycznych, a także korzystanie z doświadczeń innych państw (rozdziały czwarty i piąty);
5. finansowanie krajowych oraz europejskich partii politycznych różni się ze względu na odmienne cele ich funkcjonowania i zadania (rozdział szósty);
6. system wyborczy wpływa na podział mandatów, a więc również na poziom finansowania poszczególnych partii politycznych (rozdział siódmy).

Biorąc pod uwagę aktualne rozwiązania w zakresie finansowania partii politycznych i przedstawione wcześniej założenia, należałoby zweryfikować, czy istnieją aksjologiczne podstawy uzasadniające finansowanie partii politycznych ze środków publicznych i jakie ewentualnie zmiany są konieczne w tym zakresie. Ponadto sprawdzenia wymaga, czy proporcjonalny sposób repartycji mandatów w wyborach do Sejmu metodą d'Hondta oraz system większości względnej w okręgach jednomandatowych w wyborach do Senatu wpływają na poziom finansowania partii politycznych zarówno w sposób bezpośredni (w przypadku dotacji podmiotowej z budżetu państwa), jak i pośredni (przy obliczaniu wartości subwencji dla partii politycznych). Istotne jest także, czy aktualne rozwiązania powodują systemowe uprzywilejowanie niektórych partii politycznych w dostępie do środków publicznych.

Wskazane kwestie zostaną zweryfikowane w kolejnych rozdziałach rozprawy. Należy podkreślić, że struktura pracy oraz zastosowana metodologia są

rezultatem przyjętych celów badawczych oraz tezy głównej. Implikują je również postawione tezy pomocnicze, których omówienie wymaga dokonania analizy przepisów, orzecznictwa, dorobku doktryny, danych dotyczących planowanych wydatków publicznych i ich rozliczania, informacji podawanych na temat wyników wyborów oraz rozliczeń partii politycznych przez Państwową Komisję Wyborczą, a także przeprowadzenia badań w przedmiocie wpływu prawa wyborczego na finansowanie partii politycznych.

4. Struktura pracy

W układzie pracy można wyróżnić siedem głównych rozdziałów. Pierwszy będzie zawierał charakterystykę pojęcia środków publicznych wraz ze wskazaniem ich rodzajów; oraz partii politycznych i celów ich działalności. Drugi ma przedstawiać teoretyczne omówienie podstawowych terminów, instytucji i założeń, dotyczących zasad wydatkowania środków publicznych. W trzecim rozdziale zostaną wyjaśnione pojęcia dotacji i subwencji jako wydatków publicznych. Czwarty rozdział będzie dotyczył sposobów finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, a także wytycznych Rady Europy i GRECO w tym zakresie. W rozdziale piątym zostanie przedstawiona analiza prawnoporównawcza obejmująca formy finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej. W rozdziale szóstym będą omawiane europejskie partie polityczne i sposób ich finansowania. W ostatnim, siódmym rozdziale zaprezentowane zostaną rozważania odnoszące się do systemu wyborczego, sposobu podziału mandatów i wpływu stosowanej metody na finansowanie partii politycznych w Polsce. W tym celu analizowane będą wyniki wyborów parlamentarnych z lat 2011, 2015 i 2019 pod względem różnic w wysokości finansowania partii politycznych ze środków publicznych – w zależności od przyjętych mechanizmów wyborczych. Na koniec przedstawione zostaną tabele i wykresy ukazujące dane wykorzystane do analizy w ramach poszczególnych rozdziałów.

W rozprawie uwzględniono obecny dorobek nauki prawa finansowego oraz konstytucyjnego, a także poglądy judykatury i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawione zostaną wyniki badań stanowiących opracowanie własne autora, ukazujące zależności pomiędzy wybraną metodą repartycji mandatów a publicznym finansowaniem partii politycznych; oraz oficjalne dane statystyczne dotyczące uzyskanej liczby mandatów przez poszczególne ugrupowania oraz kwot

przyznanych im dotacji i subwencji w latach 2011–2021. Z uwagi na postawiony problem badawczy w pracy analizowana będzie głównie problematyka *de lege lata*, w podsumowaniu zaś zaprezentowano także wnioski oraz postulaty *de lege ferenda* sformułowane na podstawie oceny obowiązujących rozwiązań prawnych i ich zastosowania w praktyce. Zostaną wzięte pod uwagę różne płaszczyzny naukowe, przede wszystkim prawna, ekonomiczna i socjologiczna, ale także polityczna – natomiast jedynie w zakresie niezbędnym dla ukazania występujących mechanizmów wyborczych, w kontekście stosowanych metod repartycji mandatów. Takie ujęcie powoduje, że praca stanowi nowatorskie na polskim gruncie przedstawienie problemu, uzupełniając tym samym dostępną literaturę – zwłaszcza monografię Andrzeja Gorgoła opublikowaną w 2011 r. pt. *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim* – o nową perspektywę.

5. Źródła i metody badawcze

Podstawową metodą badawczą będzie metoda dogmatycznoprawna, która polega na stosowaniu analizy logiczno-językowej oraz dokonywaniu w obrębie języka specjalistycznego przekładu wyrażen niezrozumiałych za pomocą takich treści, które w sposób jasny ustalą właściwe znaczenie normy prawnej. Charakteryzuje się ona dużym stopniem sformalizowania, ponieważ skupia się wokół samej treści obowiązującego prawa, które traktuje jako dogmat, uzasadniający inne zdania i oceny. Pomija zarazem inne konteksty badania prawa⁸. W niniejszej dysertacji zastosowanie metody dogmatycznoprawnej przejawia się w analizie tekstów aktów prawnych oraz ich omówieniu na podstawie istniejących treści i informacji – w tym zgłębianiu literatury przedmiotu odnoszącej się do określonego obszaru badawczego.

Dodatkowo, zrealizowanie przyjętych założeń wymaga przeprowadzenia badań, mających ukazać sposób dysponowania środkami publicznymi przez partie polityczne, a także zależności pomiędzy systemem wyborczym a liczbą środków przekazywanych partiom politycznym z budżetu państwa w formie subwencji oraz dotacji podmiotowych. W tym zakresie przedstawione zostaną wyniki wyborów parlamentarnych z lat 2011, 2015 oraz 2019. Następnie – stosując metodę syntezy, czyli uniwersalizując i uogólniając wyniki badań analitycznych⁹ –

8 Zob. T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, s. 113–114.

9 Zob. Z. Hajduk, *Ogólna metodologia nauk*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 137–138.

będzie weryfikowana podstawowa teza badawcza oraz zostanie ukazane, jak istotny jest wpływ sposobu podziału mandatów na poziom finansowania partii politycznych. Cel badań stanowi także potwierdzenie występowania w praktyce opisywanych w literaturze przedmiotu mechanizmów prawnych, socjologicznych, a nawet matematycznych, wpływających na repartycję mandatów, a co się z tym wiąże także na publiczne finansowanie partii politycznych w Polsce. Niezbędne jest więc odwołanie się także do metod socjologicznych badania prawa¹⁰. Do analizy wybrano dane dotyczące wyborów parlamentarnych z lat 2011, 2015 i 2019, ponieważ są najbardziej aktualne, w tym również w kontekście przepisów regulujących finansowanie partii politycznych.

Pomocniczo w pracy wykorzystana zostanie także metoda historyczno-prawna, która ma na celu ukazanie sposobu powstawania pierwszych stronnictw i grup reprezentujących wspólne interesy, które następnie przerodziły się w partie polityczne. Będzie obejmowała też analizę przepisów, które regulowały funkcjonowanie partii politycznych i ich finansowanie.

Z uwagi na specyfikę i charakter tematyki podejmowanej w ramach pracy rozważania będą się odnosiły głównie do prawa polskiego. Ze względu na konieczność odniesień do rozwiązań alternatywnych, stosowanych poza granicami Polski, które mogą posłużyć jako możliwe kierunki zmian i rozwoju ustawodawstwa krajowego – zastosowana została również metoda prawnoporównawcza.

Przeważające w niniejszej rozprawie jest rozumowanie dedukcyjne, opierające się na przyjęciu określonych dogmatów prawnych i rozwijaniu ich logicznych następstw, które służyć mają weryfikacji tez badawczych; jednakże z uwagi na przeprowadzone badania pomocniczo stosowane będzie również rozumowanie indukcyjne (indukcja niezupełna), polegające na wyprowadzeniu wniosków ogólnych z przesłanek, będących szczególnymi przypadkami – a więc na weryfikacji twierdzeń opartej na doświadczeniu¹¹.

Stan prawny regulacji powoływanych w niniejszej pracy przyjęto na 31 marca 2023 r.

10 Szerzej: M. Borucka-Arctowa, *Podejście socjologiczne*, w: *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa 1973, s. 76–91.

11 Zob. A. Łazarska, *Dysertacja doktorska – istota, cel i metodologia*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, s. 82–85; K. Duraj-Nowakowa, *Pisarstwo naukowe. Między rzemiosłem a sztuką*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2015, s. 209.

Rozdział I

Środki publiczne i partie polityczne – zagadnienia ogólne

1. Wprowadzenie

Wyjaśnienie pojęcia środków publicznych oraz partii politycznych ma podstawowe znaczenie dla realizacji celów badawczych niniejszej rozprawy. Jest to niezbędne do podjęcia dalszych rozważań dotyczących wydatków publicznych – zwłaszcza wydatków budżetu państwa przeznaczanych na finansowanie partii politycznych, tzn. subwencji i dotacji podmiotowych. W niniejszym rozdziale przeanalizowane zostanie pojęcie środków publicznych, a także poszczególne ich rodzaje wymienione w art. 5 ufp – tzn. dochody publiczne; niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych; przychody budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; oraz przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł. Omówione zostaną ich cechy, a także kwestia środków finansowych gromadzonych na rachunkach funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, które nie mieszczą się w zakresie podmiotowym sektora finansów publicznych.

Następnie należy wyjaśnić pojęcie partii politycznych – z uwzględnieniem kontekstu historycznego. Niezbędne jest także wskazanie celów ich działalności i roli w państwach demokratycznych.

Zgromadzenie środków publicznych w odpowiedniej wysokości determinuje możliwość realizacji zadań publicznych, których wykonanie jest zaplanowane w danym okresie. Do takich zadań na gruncie Konstytucji zaliczyć należy także funkcjonowanie partii politycznych. Zasadnym jest więc rozpoczęcie rozprawy od wyjaśnienia podstawowych dla poruszanej problematyki pojęć, które posłużą do weryfikacji tez badawczych i realizacji celów niniejszej dysertacji.

2. Pojęcie i systematyka środków publicznych

Rozważania nad tematem i poszczególnymi tezami niniejszej rozprawy należy rozpocząć się od analizy pojęcia środków publicznych. Jego rozumienie zmieniło się, zwłaszcza po transformacji ustrojowej, która nastąpiła na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.

W PRL pojęcie środków finansowych rozumiano szeroko i obejmowało zarówno zasoby finansowe, jak i fundusze celowe. Zaliczane były do majątku publicznego. Środki finansowe utożsamiano z pieniądzem, podobnie jak podkreślano ściśle jego związki z finansami socjalistycznymi. W sferze publicznej z podmiotowego punktu widzenia wyróżniano ich cztery podstawowe rodzaje: środki finansowe budżetowe, środki finansowe jednostek gospodarczych, środki finansowe bankowe oraz środki finansowe innych podmiotów prowadzących publiczną działalność finansową. Mogły występować w formie przepływających strumieni pieniężnych – w tym związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków na podstawie umów oraz redystrybucji; a także w postaci statycznej – tzn. jako zasoby finansowe i fundusze¹.

W aktualnym stanie prawnym pojęcie środków publicznych zostało uregulowane w art. 5 ufp, w którym jednak nie zawarto definicji legalnej². W art. 216 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca posłużył się z kolei stwierdzeniem „środki finansowe na cele publiczne”, które jest pojęciem szerszym, ponieważ obejmuje wszelkie środki pieniężne pozostające w dyspozycji państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych³. Trzeba zaznaczyć, że ze względu na objęcie publicznej gospodarki finansowej szczególnym reżimem prawnym, obejmującym określone nakazy, zakazy lub zachowania w związku z dysponowaniem lub wykorzystywaniem środków publicznych, a także odpowiedzialność za naruszenia w tym zakresie – wybór sposobu zdefiniowania pojęcia środków publicznych i jego zakresu ma bardzo istotne znaczenie⁴.

1 Zob. W. Łączkowski, *Majątek publiczny i środki finansowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 1: *Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1982, s. 186–190.

2 Zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2010, s. 42.

3 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 116–117.

4 Zob. J. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 81.

Nie ulega wątpliwości, że ma charakter złożony i wieloznaczny⁵. Dominuje rozumienie terminu „środki publiczne” z zastosowaniem kryterium podmiotowego⁶, tzn. jako środki finansowe o charakterze pieniężnym, którymi dysponują jednostki publiczne⁷. Akcentowany jest również charakter środków publicznych jako wpływów pieniężnych, które mogą być osiągnęte przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych⁸.

Próbę kompleksowego zdefiniowania pojęcia środków publicznych podjęli przedstawiciele nauki prawa finansowego. Zdaniem A. Borodo należy je rozumieć jako całość różnego rodzaju środków będących w dyspozycji państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów sektora finansów publicznych, na które składają się różnorodne rodzaje i kategorie wpływów uzyskiwanych przez jednostki sektora publicznego⁹.

Z kolei H. Dzwonkowski i G. Gołębiowski definiują środki publiczne jako środki pieniężne znajdujące się w posiadaniu podmiotów sektora finansów publicznych i przeznaczane na wydatki publiczne bądź rozchody publiczne, w tym rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ich definicją w przypadku przesunięcia środków do podmiotów spoza SFP tracą charakter publiczny¹⁰.

E. Kornberger-Sokołowska, omawiając pojęcie środków publicznych, podkreśla, że odnoszą się do działań podmiotów sektora finansów publicznych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych, które pozostają w dyspozycji różnych agend państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów tego sektora. Mogą mieć różny charakter prawny, ale ich cechą wspólną jest charakter pieniężny¹¹.

5 Zob. E. Chojna-Duch, *Środki finansowe na cele publiczne*, w: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, M. Bitner i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 82.

6 Zob. J. Salachna, *Środki publiczne...*, s. 81–91.

7 Zob. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 90.

8 Zob. W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

9 Zob. A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2007, s. 170.

10 Zob. R. Bucholski, *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, LEX 2014/el.

11 Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H.Beck, Warszawa 2019.

B. Kucia-Guściora wskazuje, że mimo zastrzeżeń doktryny co do sposobu uregulowania pojęcia środków publicznych należy uznać, że przyjęta w ustawie formuła wyliczenia stanowi próbę kompleksowego ujęcia zagadnienia. Przytacza także poglądy w zakresie rozumienia środków publicznych prezentowane przez E. Chojnę-Duch (środki publiczne jako jedno z kluczowych pojęć ustawy o finansach publicznych, które jest synonimem i skrótem myślowym pojęcia środków finansowych na cele publiczne, występującego w art. 216 ust. 1 Konstytucji, nie zostało zdefiniowane w ustawie ze względu na jego złożony, wieloznaczny charakter i różnorodne rodzaje kategorii prawnych wchodzących w jego skład); W. Wójtowicz (pojęcie środków publicznych związane z wpływami pieniężnymi, które mogą być osiągane przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych) oraz W. Ziółkowską (przez środki publiczne rozumie wszystkie wpływy finansowe gromadzone na rachunkach władz publicznych)¹².

W. Miemiec opisuje środki publiczne jako wszelkie środki pieniężne będące na podstawie ustawy w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych, pozyskiwane w trakcie dwustronnych operacji, polegających na ich gromadzeniu oraz rozdysponowywaniu – w celu realizacji publicznych zadań służących zaspokojeniu potrzeb społecznych¹³.

Ostatnia z przytoczonych definicji w najdokładniejszy sposób wyjaśnia pojęcie środków publicznych. Podkreśla bowiem zarówno ich pieniężny charakter, dwustronność operacji na nich dokonywanych, przeznaczenie na realizację zadań publicznych, jak i podmioty, które nimi dysponują. W połączeniu z katalogiem środków publicznych, zawartym w art. 5 ufp, możliwe jest ich pełne scharakteryzowanie. Z tego względu należy ją przyjąć jako właściwą.

W nawiązaniu do definicji środków publicznych należy podkreślić, że środki pieniężne stają się środkami publicznymi, gdy dochodzi do ich przesunięcia z podmiotu prywatnego – a więc takiego, który nie należy do sektora finansów publicznych; na podmiot zaliczany do tego sektora. Bardziej skomplikowane jest określenie momentu, w którym środki publiczne tracą swój status. Nie wynika to wprost z ustawy o finansach publicznych, jednak wykładnia przepisów dotyczących przeznaczenia środków publicznych udziela wskazówek

12 Zob. B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014.

13 Zob. W. Miemiec, *Podstawy prawne finansów publicznych. Środki publiczne*, w: *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 52–53.

w tym zakresie. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ufp plany kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej powinny uwzględniać, że dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Momentem powstania wydatku lub rozchodu publicznego jest więc moment kasowej ich realizacji, czyli chwila wypływu środków z rachunku bankowego danej jednostki. Tak rozumiane przeznaczenie środków publicznych może powodować utratę przez nie cechy publiczności – o ile przekazywane są na rzecz podmiotu prywatnoprawnego i ustawa wprost nie reguluje jego obowiązków względem ich przeznaczenia¹⁴.

Ustawa o finansach publicznych wymienia poszczególne kategorie środków publicznych. Pojęcie to występuje także m.in. w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵ i w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁶, które odsyłają do ich rozumienia wynikającego z ustawy o finansach publicznych, ale również w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁷ oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁸ – jednak bez jednoznacznego odesłania do ustawy o finansach publicznych¹⁹.

Do katalogu środków publicznych art. 5 ust. 1 ufp zalicza:

1. dochody publiczne;
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);

14 Zob. A. Mierzwa, *Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014, Legalis/el. Inaczej: J. Salachna, *Środki publiczne...*, s. 86–91.

15 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 571 ze zm.

16 Tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.

17 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.

18 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 633 ze zm.

19 Zob. Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020; B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 5...*; M. Karlikowska i in., *Ustawy o finansach publicznych. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2010, s. 24.

3. środki, o których mowa w art. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.), w tym: środków z instrumentów inżynierii finansowej, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r., s. 25, ze zm.), podlegających ponownemu wykorzystaniu; instrumentów finansowych oraz środków pomocy zwrotnej, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320, ze zm.), podlegających ponownemu wykorzystaniu; instrumentów finansowych oraz wsparcia warunkowego, o których mowa w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079), podlegających ponownemu wykorzystaniu;
4. środki, o których mowa w art. 202 ust. 4 ufp – tzn. środki finansowe pozostałe na wyodrębnionych rachunkach po zakończeniu realizacji programów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ufp, tzn. w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna oraz celu Europejska Współpraca Terytorialna (Interreg), a także programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z dnia 9 listopada 2006 r., s. 1) oraz programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa;
5. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);

6. przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
7. przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

W doktrynie występuje spór, czy katalog środków publicznych zawarty w art. 5 ust. 1 ufp ma charakter zamknięty. Stanowisko takie wyrazili m.in. E. Ruśkowski oraz J. Salachna²⁰. Za słuszny należy jednak uznać przeciwny pogląd wyrażony m.in. przez E. Kornberger-Sokołowską²¹ i Z. Ofiarskiego²², którzy wskazali, że ustawodawca zastosował zwroty niepozwalające na precyzyjne określenie, o jakie źródła środków publicznych chodzi. Świadczą o tym stwierdzenia, zawarte w art. 5 ufp, takie jak „w szczególności” czy „inne środki”, które są ogólne i mogą być różnie interpretowane, co z kolei stwarza możliwość dokonywania rozszerzającej wykładni.

2.1. Dochody publiczne jako kategoria środków publicznych

Jedną z najistotniejszych z praktycznego punktu widzenia kategorii środków publicznych, wymienionych na początku katalogu z art. 5 ust. 1 ufp, a następnie bardziej szczegółowo opisanych w art. 5 ust. 2 ufp, są dochody publiczne²³. Obejmują osiem rodzajów środków:

1. daniny publiczne – w tym podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązkiem ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
2. inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;

20 Zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2014, s. 69.

21 Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Komentarz do art. 5...*, Legis/el.

22 Zob. Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 5...*, LEX/el.

23 Zob. tamże.

3. wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
4. dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych – w tym wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
5. spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
6. odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
7. kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
8. dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów z tytułu sprzedaży papierów wartościowych lub z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego.

Podobnie jak w przypadku środków publicznych w ustawie o finansach publicznych nie zdefiniowano pojęcia dochodów publicznych. Ponadto są one wewnętrznie zróżnicowane, co dodatkowo utrudnia stworzenie jednolitej definicji. W doktrynie dochody publiczne określa się jako fundamentalną kategorię środków publicznych, które wpływają do budżetów podmiotów publicznych, mają charakter trwały i definitywny, a przeznaczone są na zwykłe funkcjonowanie władz publicznych oraz realizację zadań publicznych²⁴. Wewnętrzna niejednorodność dochodów publicznych uniemożliwia wskazanie spójnego katalogu ich cech, jednak do najbardziej trafnych zaliczana jest ich definitywność, przejawiająca się w bezzwrotności, przymusowości (choć nie będzie ona adekwatna np. do darowizn pieniężnych, które cechują się dobrowolnością) oraz nieodpłatności²⁵.

2.2. Przychody publiczne jako kategoria środków publicznych

Kolejną ważną kategorią środków publicznych, wymienioną w art. 5 ust. 1 pkt 4 ufp, są przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych – określane także jako przychody publiczne – pochodzące:

²⁴ Zob. J. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne...*, s. 87–88.

²⁵ Zob. E. Chojna-Duch, *Środki finansowe...*, s. 84; W. Miemiec, *Podstawy prawne...*, s. 56.

1. ze sprzedaży papierów wartościowych;
2. z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego;
3. ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych;
4. z otrzymanych pożyczek i kredytów;
5. z innych operacji finansowych.

W przeciwieństwie do omówionych wcześniej dochodów publicznych zasadniczą cechą przychodów jest ich dobrowolny, nieostateczny (a co się z tym wiąże – zwrotny) i incydentalny charakter. Są generowane w sytuacji, gdy dochody publiczne nie są wystarczające do sfinansowania wszystkich realizowanych zadań publicznych i występuje deficyt środków finansowych w budżetach poszczególnych jednostek. W związku z tym następstwem gromadzenia przychodów publicznych jest wzrost poziomu państwowego długu publicznego. Zwiększają one bowiem bieżący zasób środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, jednak nie wpływają na posiadany przez nie majątek i wiążą się z obowiązkiem ich zwrotu w przyszłości. Opisane cechy nie dotyczą jednak przychodów z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego. Polega ona bowiem na sprzedaży majątku, należącego do jednostek sektora finansów publicznych i zastąpieniu go środkami pieniężnymi. Powoduje więc rozdysponowanie aktywów, które ma charakter trwały i wiąże się z ich utratą, a także brakiem możliwości uzyskiwania ewentualnych przyszłych korzyści, które z tego majątku mogłyby płynąć²⁶.

Odrębnie uregulowano natomiast w art. 5 ust. 1 pkt 5 ufp przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł. Są to przychody o charakterze bezzwrotnym i majątkowym, co znacząco odróżnia je od przychodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Wiążą się one przede wszystkim z wykonywaną przez określone podmioty publiczne odpłatną działalnością i są uregulowane w odrębnych ustawach²⁷. Tym samym przepis ten wskazuje na takie rodzaje

26 Zob. B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 5...*, Legalis/el.

27 Np. zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 294 ze zm.) Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (będąca agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) uzyskuje przychody z tytułu sprzedaży rezerw strategicznych oraz świadczonych usług; zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2061 ze zm.) przychodami Agencji Mienia Wojskowego (będącej agencją wykonawczą w rozumieniu

środków publicznych, które nie są objęte publicznym budżetem, natomiast są należnościami jednostek sektora finansów publicznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że są to wszelkie wpływy, które nie zostały wymienione w pozostałych punktach art. 5 ust. 1 ufp – na co wskazuje także ogólne stwierdzenie „oraz pochodzące z innych źródeł”, które znajduje się na końcu przepisu²⁸.

2.3. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych jako kategoria środków publicznych

W art. 5 ust. 1 pkt 2, 2a, 2b i 3 ufp wskazano na środki pochodzenia zagranicznego jako środki publiczne. W ich ramach wyróżniono:

1. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, do których zaliczyć należy:
 - a) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury;
 - b) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy;
 - c) środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe;
 - d) środki na realizację wspólnej polityki rolnej;
 - e) środki przeznaczone na realizację: programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna oraz celu Europejska Współpraca Terytorialna (Interreg), programów oraz programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009²⁹;

ustawy o finansach publicznych) uzyskuje przychody z tytułu gospodarowania mieniem oraz prowadzonej działalności gospodarczej. Szerzej: Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 5...*, LEX/el.

28 Zob. J. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne...*, s. 87–88; B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 5...*, Legalis/el.

29 Pomimo zakończenia okresu realizacji projektów, na które finansowane środki miały być przeznaczone, a także uchwalenia wielu nowelizacji ustawy o finansach publicznych, nadal

- f) środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych 2014–2020;
 - g) środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym i środki Europejskiego Funduszu Społecznego Plus przeznaczonego na zwalczanie deprywacji materialnej;
 - h) środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”;
 - i) środki pochodzące z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym;
 - j) inne środki;
2. środki wymienione w art. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁰, tzn. pochodzące z:
- a) instrumentów inżynierii finansowej, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999³¹, podlegających ponownemu wykorzystaniu;
 - b) instrumentów finansowych oraz środków pomocy zwrotnej, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006³², podlegających ponownemu wykorzystaniu;

nie usunięto z katalogu środków publicznych środków przeznaczanych na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009. Należy taki stan prawny ocenić negatywnie, zwłaszcza z punktu widzenia realizacji zasady przejrzystości finansów publicznych czy prób definiowania pojęcia środków publicznych w oparciu o ich katalog, zawarty w art. 5 ufp.

30 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1259 ze zm.

31 Dz.Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r., s. 25, ze zm.

32 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320, ze zm.

- c) instrumentów finansowych oraz wsparcia warunkowego, o których mowa w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027³³, podlegających ponownemu wykorzystaniu;
- 3. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione wcześniej – np. środki od podmiotów zagranicznych z tytułu odszkodowań lub darowizn.

Co istotne, wskazane środki nie są równoznaczne z pojęciem środków europejskich, które zostało wyjaśnione w art. 2 pkt 5 ufp i ograniczone wyłącznie do niektórych spośród wymienionych wcześniej³⁴. Nie ulega więc wątpliwości, że pojęcie środków europejskich ma węższy zakres przedmiotowy niż katalog wymieniony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp.

Pojęcie i systematyka środków publicznych w polskim porządku prawnym odgrywa istotną rolę – w tym również w kontekście wykładni przepisów ustawy o finansach publicznych, ale także innych aktów prawnych, jak np. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z jednej strony porządkuje funkcjonowanie sektora finansów publicznych i wzajemne relacje pomiędzy jednostkami tego sektora, jak również podmiotami zewnętrznymi, z drugiej precyzuje ogólne zasady gospodarowania środkami publicznymi. Pomimo że regulacja zawarta w art. 5 ufp posiada wady – do których zaliczyć można chociażby brak definicji legalnej środków publicznych, wątpliwości w zakresie wewnętrznej klasyfikacji poszczególnych rodzajów środków publicznych czy uwzględnienie środków na realizację programów, które zostały zakończone – należy ją ocenić pozytywnie, jako tworzącą swego rodzaju zakresową definicję, umożliwiającą wskazanie cech poszczególnych rodzajów

33 Dz.U. z 2022 r., poz. 1079.

34 Do katalogu środków europejskich zaliczyć należy jedynie: środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury; niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy; środki na realizację wspólnej polityki rolnej; środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych 2014–2020; Środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym i środki Europejskiego Funduszu Społecznego Plus przeznaczonego na zwalczanie deprywacji materialnej; środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”; środki pochodzące z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym.

środków, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów, przychodów oraz środków ze źródeł zagranicznych³⁵.

2.4. Środki finansowe gromadzone na rachunkach funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego

Wątpliwości budzi status środków finansowych, które są przekazywane na rzecz funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w celu realizowania zadań publicznych zlecanych przez organy władzy wykonawczej. Należą do nich m.in. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19³⁶, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych³⁷, Fundusz Kolejowy³⁸, Krajowy Fundusz Drogowy³⁹, Fundusz Termomodernizacji i Remontów⁴⁰, Fundusz Polskiej Nauki⁴¹ czy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych⁴². Na mocy ustaw tworzących wskazane fundusze, ich plany finansowe są wyodrębniane w planie finansowym BGK. Działają na zasadach zbliżonych do państwowych funduszy celowych, o których mowa w art. 29 ufp, jednak formalnie nie posiadają

35 Zob. E. Ruśkowski, *Zasady gospodarowania środkami publicznymi w Polsce – wybrane uwagi*, w: *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 359–369; Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 5...*, LEX/el.

36 Utworzony na mocy art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568).

37 Utworzony na podstawie Uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

38 Utworzony na podstawie art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 21 ze zm.).

39 Utworzony na podstawie art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2483 ze zm.).

40 Utworzony na podstawie art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 438 ze zm.).

41 Utworzony na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1409 ze zm.).

42 Utworzony na podstawie art. 41 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 2305 ze zm.).

takiego statusu. Nie zostało także jednoznacznie określone w przepisach, czy mają charakter publiczny, czy też należy je traktować jako fundusze własne BGK. Kwestia ta jest istotna, bowiem Bank Gospodarstwa Krajowego to bank państwowy i jako taki nie należy do sektora finansów publicznych, o czym jednoznacznie rozstrzyga art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego⁴³ w związku z art. 9 pkt 14 ufp⁴⁴.

Pomimo że ze środków z omawianych funduszy realizowane są zadania publiczne, a także posiadają one wyodrębnione źródła przychodów⁴⁵, nie można ich zaliczyć do sektora finansów publicznych. W nauce prawa finansowego brak jednak jednoznacznego stanowiska, odnoszącego się do tego, czy można im przypisać przymiot funduszy państwowych⁴⁶.

Wykorzystywanie funduszy obsługiwanych przez BGK do realizacji celów publicznych w coraz szerszym zakresie należy ocenić negatywnie. Poza polityką budżetową pozostają środki związane z realizacją tak ważnych zadań, jak inwestycje związane z budową i przebudową dróg krajowych, budową i przebudową linii kolejowych, działania proekologiczne (w tym dofinansowanie

43 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2153 ze zm.

44 Zob. P. Czernicki, *Fundusze celowe w III Rzeczypospolitej w latach 1989–2009*, Repozytorium Instytucjonalne Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 292–294.

45 Np. źródłami przychodów wspomnianych wcześniej funduszy są: dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – wpłaty z budżetu państwa, w tym z budżetu środków europejskich, wpływy ze skarbowych papierów wartościowych i inne wskazane w art. 65 ust. 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 r.; dla Funduszu Kolejowego – 19,45% wpływów z opłaty paliwowej, przychody z akcji w spółkach przekazanych ministrowi właściwemu do spraw transportu w celu zasilenia Funduszu, a także wpływy z innych środków publicznych i inne wskazane w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r.; dla Krajowego Funduszu Drogowego – środki pochodzące z opłaty paliwowej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, dotacje z budżetu państwa, pożyczki z budżetu państwa i inne wskazane w art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r.; dla Funduszu Termomodernizacji i Remontów – środki pochodzące z budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie budżetowej, odsetki od lokat bankowych i inne wskazane w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.; dla Funduszu Polskiej Nauki – środki pochodzące z dotacji celowych z budżetu państwa, ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z pożyczek z budżetu państwa i inne wskazane w art. 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r.; dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – środki pochodzące z wpływów z tytułu wsparcia udzielonego wojskom obcym oraz udostępniania im poligonów, przychody Agencji Mienia Wojskowego, wpływy ze skarbowych papierów wartościowych, środki z budżetu państwa przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej i inne wskazane w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2022 r.

46 Zob. P. Czernicki, *Fundusze celowe...*, s. 293–294; J. Stankiewicz, *Problem funduszy celowych w systemie finansowym państwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, vol. XVI, s. 40.

termomodernizacji budynków), działalność naukowa, obronność czy walka z pandemią SARS-CoV-2. Tym samym – choć często środki transferowane na rachunki funduszy w ramach BGK pochodzą z budżetu państwa – przekazywane są poza sektor publiczny, a ich dalsze rozdysponowanie odbywa się poza kontrolą parlamentu, z równoczesnym przyznaniem znaczących uprawnień władzy wykonawczej. Co więcej, w znacznej części – w tym związanej z emisją obligacji BGK gwarantowanych przez Skarb Państwa – zadłużenie omawianych funduszy nie jest wliczane do państwowego długu publicznego zgodnie z definicją zawartą w art. 72 ufp.

Na uwagę zasługuje art. 65 ust. 3 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie ze wskazanym przepisem wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia. Oznacza to, że dysponowanie środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zostało powierzone premierowi – bez konieczności dokonywania w tej sprawie konsultacji czy opiniowania dokonywania wydatków chociażby przez właściwe komisje sejmowe⁴⁷. Aktualnie wydatkowanie środków z omawianego funduszu niejednokrotnie nie jest bezpośrednio związane z działaniami mającymi na celu zwalczanie negatywnych następstw pandemii SARS-CoV-2, o czym świadczy chociażby sfinansowanie za jego pomocą programu inwestycji samorządowych czy dodatków węglowych i dodatków na inne źródła ciepła.

2.5. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Dysponowanie środkami publicznymi, a także zarządzanie i gospodarowanie mieniem publicznym podlegają szczególnemu reżimowi prawnemu. Podmioty odpowiedzialne za procesy zachodzące w ramach finansów publicznych są zobowiązane do przestrzegania ogólnych zasad formułowanych w doktrynie,

47 Szerzej: B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 26–47.

tn. zasady legalności, gospodarności, oszczędności i celowości. Szczegółowe kwestie, związane z odpowiedzialnością podmiotów, które gromadzą i wydają środki publiczne, zostały uregulowane w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁸. Regulacja ta dotyczy zarówno sytuacji, w których ze względu na działanie lub zaniechanie podmiotów publicznych dochodzi do szkody w majątku publicznym, jak i takich, które są związane jedynie z naruszeniem przyjętych reguł funkcjonowania sektora finansów publicznych, które potencjalnie mogły do takich skutków prowadzić. Nie musi się więc wiązać z faktycznym wystąpieniem ujemnych skutków finansowych. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma służyć egzekwowaniu od dysponujących środkami publicznymi prawidłowego wykonywania planów finansowych jednostek, które działają, wykorzystując środki publiczne⁴⁹.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych został ujęty szeroko. Zgodnie z art. 4 uondfp odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają:

1. osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów;
2. kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
3. pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych – z tym że w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie

⁴⁸ W art. 2 tej ustawy wskazano, że określenia zawarte w dziale drugim: „finanse publiczne”, „środki publiczne”, „jednostka sektora finansów publicznych”, „budżet”, „plan finansowy”, „wydatek”, „dotacja”, „rezerwa”, „sprawozdanie z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania” oraz „kontrola zarządcza” mają znaczenie nadane im w ustawie o finansach publicznych.

⁴⁹ Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Odpowiedzialność administracyjna (publicznoprawna)*, w: *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, LEX/el; J. Stankiewicz, *Dyscyplina finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2000, s. 273–275; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2003 r., sygn. akt III SA 17/01.

zamówień publicznych, o którym mowa w art. 17 uondfp, osoba obowiązana lub upoważniona do działania w imieniu podmiotu publicznego lub prywatnego, który oferuje pomocnicze działania zakupowe na rynku, któremu kierownik zamawiającego powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub przeprowadzenie konkursu, podlega odpowiedzialności za to naruszenie, jeżeli zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych lub udzielane zamówienie publiczne lub konkurs są finansowane ze środków publicznych;

4. osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami.

Zaznaczyć należy, że odrębnie został uregulowany zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, związane z gospodarowaniem środkami unijnymi i zagranicznymi. Należą do niego:

1. osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
2. osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki;
3. osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki.

Tak ujęty katalog podmiotów, które ponoszą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednoznacznie wskazuje, że nie jest ona powszechna, ma charakter indywidualny i mogą ją ponieść wyłącznie osoby fizyczne, odpowiadające za własne, zawinione czyny lub wydające polecenie ich dokonania. Naruszenie może być przy tym popełnione zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej. Oznacza to, że nie można przypisać odpowiedzialności

osobie, która wprowadziła dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale niemożliwe było jego uniknięcie mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązku; a także osobie niepoczytalnej w chwili dokonania czynu. Zdolności dyscyplinarnej nie ogranicza przy tym nieświadomość bezprawności zachowania ani posiadanie immunitetu związanego z pełnieniem określonych funkcji, ponieważ dotyczy on odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia, a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych takiego charakteru nie ma. Zdolność do poniesienia odpowiedzialności oraz kwalifikację czynu jako naruszającego dyscyplinę finansów publicznych należy oceniać na dzień, w którym miał on miejsce. Nawet jeżeli później osoba odpowiedzialna przestała pracować w danej jednostce sektora finansów publicznych czy przeszła na emeryturę, nie wpływa na zdolność dyscyplinarną i w dalszym ciągu podlega odpowiedzialności⁵⁰.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy ocenić jako szeroki. Ponoszą ją nie tylko osoby fizyczne, sprawujące określone funkcje w ramach sektora finansów publicznych, ale także takie, których działalność ma miejsce poza sektorem finansów publicznych, ale w jej ramach otrzymują środki publiczne, a następnie nimi gospodarują⁵¹. Dotyczy to przede wszystkim beneficjentów dotacji przekazywanych z budżetów publicznych w celu realizacji zadań publicznych.

W ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zdefiniowano pojęcia dyscypliny finansów publicznych ani czynów stanowiących jej naruszenie. Zawiera natomiast zamknięty katalog czynów, których popełnienie uznaje się za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵². Są to czyny polegające w szczególności na⁵³:

50 Zob. A. Kościńska-Paszkowska, *Komentarz do art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. A. Kościńska-Paszkowska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021; A. Talik, *Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 7–8, s. 18–29.

51 Zob. M. Łuczak-Golenia, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób spoza sektora finansów publicznych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 4, s. 101–124.

52 Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Odpowiedzialność...*, LEX/el.

53 Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, M. Bitner i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 172–175.

1. naruszeniu reguł postępowania z należnościami Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek sektora finansów publicznych;
2. naruszeniu zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych;
3. naruszeniu zasad udzielania i wykorzystywania dotacji z budżetów publicznych;
4. przekroczeniu zakresów upoważnień lub działaniem bez upoważnienia w zakresie wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań, dokonywania zmian w budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
5. przyznaniu lub przekazaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzenia zagranicznego niepodlegających zwrotowi, bez zachowania lub z naruszeniem obowiązujących procedur;
6. nieopłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych wymaganych składek i innych świadczeń o charakterze obowiązkowym;
7. niewykonaniu zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat.

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych można więc ująć w czterech kategoriach: realizacji należności publicznoprawnych, wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych oraz zaniechania ich realizacji, a także zmian planu finansowego, inwentaryzacji, sprawozdawczości, kontroli oraz audytu wewnętrznego⁵⁴.

Spośród czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych na szczególną uwagę zasługują te wymienione w art. 9 uondfp, tzn. dotyczące wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez dotującego, nierozliczeniem w terminie dotacji lub niedokonaniem w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości – ze względu na to, że mogą one dotyczyć podmiotów spoza sektora finansów publicznych; a także w art. 18 uondfp, tzn. dotyczące zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵ lub niesporządzenia bądź

54 Zob. C. Kosikowski, P. Kryczko, J. Salachna, *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 818.

55 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.

nieprzekazania w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej – ze względu na to, że obowiązki z zakresu sprawozdawczości i prowadzonej rachunkowości są uregulowane nie tylko w art. 40–41 ufp, ale przede wszystkim w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z art. 80 ur części podmiotów sektora finansów publicznych nie dotyczą przepisy dotyczące sprawozdań, bowiem obowiązki ich dotyczące reguluje w tym przypadku odrębne rozporządzenie⁵⁶.

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadza wyłączenie odpowiedzialności, jeżeli przedmiotem czynu są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej⁵⁷. Nie dochodzi się także odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Ustawodawca w art. 31 u.o.n.d.f.p. zawarł katalog kar, które mogą zostać orzeczone za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Są to:

1. upomnienie;
2. nagana;
3. kara pieniężna;
4. zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do 5 lat.

Kara pieniężna może być wymierzona w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – obliczanego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia. W razie braku możliwości ustalenia wysokości wynagrodzenia w ten sposób, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

56 Zob. M. Kaczurak-Kozak, K. Winiarska, *Rachunkowość budżetowa. Regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2018 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 58–66.

57 Kwotą minimalną jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 lutego 2023 r. (M.P. z 2013 roku, poz. 218) w roku 2022 wynosiła 5540,25 zł.

Kary te w założeniu mają być dotkliwe dla sprawcy i wyrażać dezaprobatę wobec popełnionego czynu. W odniesieniu do podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych funkcje te spełniają wyłącznie kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Kara pieniężna wiąże się z uszczupleniem majątku osoby odpowiedzialnej, a zakaz pełnienia funkcji eliminuje taką osobę z możliwości gospodarowania środkami publicznymi w przyszłości, co znacząco ogranicza perspektywę zatrudnienia – zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych w jednostkach sektora finansów publicznych, ale także spoza tego sektora, które w swej działalności dysponują środkami publicznymi lub je wykorzystują. Kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi są jednak w praktyce wymierzane sporadycznie, natomiast kary pieniężne – choć zazwyczaj rzadziej niż kary upomnienia czy nagany – występują przy najpoważniejszych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych⁵⁸.

3. Pojęcie i cele funkcjonowania partii politycznych

3.1. Rys historyczny

Rola partii politycznych w ramach struktur państwowych zmieniała się wraz z rozwojem demokracji. Pierwsze zorganizowane grupy ludzi, które podejmowały działania, mające na celu dążenie do realizacji wspólnego interesu – często bardziej indywidualnego niż grupowego – powstawały już w starożytnym Rzymie (fakcje), a następnie w większości monarchii europejskich (koterie arystokratyczne). Podkreślić jednak trzeba, że nie posiadały one programów politycznych ani nie rywalizowały o władzę, dążąc przede wszystkim do poszerzania swoich wpływów i zdobywania urzędów dla swoich członków. Tym samym ich działalność, a także struktura, w ramach której brak było zorganizowanego aparatu partyjnego czy struktur terytorialnych, powodują, że nie powinno się utożsamiać omawianych stronnictw ze współczesnymi partiami politycznymi⁵⁹.

58 Zob. A. Sekuła, *Przesłanki i warunki stosowania kar pieniężnych w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 5, s. 13–19; A. Kościńska-Paszkowska, *Komentarz do art. 31 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. A. Kościńska-Paszkowska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

59 Zob. B. Michalak, *Partie polityczne i systemy partyjne*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2010, s. 38–41.

Pierwsze stronnictwa, które w sposób jawny stanowiły polityczną reprezentację określonych grup i interesów społecznych, to z kolei protopartie. Pojawiły się wraz z rozwojem parlamentaryzmu. Funkcjonowały pod koniec XVIII w. oraz w XIX w. i dzieliły się na ugrupowania notabli – a więc partie interesu, skupiające się wokół wpływowych polityków, wyznających wspólne wartości oraz cele działania; oraz kluby polityczne, w ramach których zrzeszali się ludzie o podobnych poglądach⁶⁰.

Do końca XIX w. istnienie i funkcjonowanie partii politycznych nie było regulowane przez prawo. Zanim doszło do ich instytucjonalizacji, działały na podstawie przepisów dotyczących stowarzyszeń, a wcześniej wręcz nielegalnie. Zasadność ich istnienia była podważana, a nawet uznawano, iż mają charakter antydemokratyczny, gdyż przeszkadzają w bezpośrednich relacjach pomiędzy państwem i społeczeństwem. Dopatrywano się także w partiach politycznych źródła podziałów narodowych. Poglądy takie były związane z teorią suwerenności ludu oraz koncepcją woli powszechnej, rozpowszechnianymi przez J.-J. Rousseau i E. Sieyesa⁶¹.

Rozwój partii politycznych i zwiększenie ich znaczenia z punktu widzenia ustrojowego i politycznego zaczęły się wraz z załamaniem systemu feudalnego i zyskującym na znaczeniu kapitalizmem. Okoliczności te doprowadziły do wzmocnienia mobilizacji politycznej grup obywateli, którzy pozostawali dotychczas bierni. Na znaczeniu zyskiwały także liberalne poglądy głoszące równość i wolność, rozszerzając tym samym krąg podmiotów, które mogły się zaangażować w działalność polityczną. Nastąpiła także demokratyzacja prawa wyborczego i rozwój parlamentaryzmu. Z drugiej strony postępująca centralizacja państwa sprzyjała dynamizacji procesów partiotwórczych, gdyż dopatrywano się w partiach politycznych szansy na usprawnienie zarządzania państwem⁶².

Pierwotnie akcentowano znaczenie partii politycznych jako zjednoczenia ludzi, którzy wspólnie działają na rzecz interesu narodowego dzięki wyznaczanym przez nich zasadom. Taka koncepcja zaproponowana została przez

60 Tamże, s. 41–44.

61 Zob. K. Wojtaszczyk, *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998, s. 57–58; M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006, s. 43–44; M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 24–25.

62 Zob. K. Wojtaszczyk, *Partie polityczne...*, s. 22–23.

E. Burke'a, jednak pod koniec XIX w. zaczęto kwestionować konieczność dążenia do realizacji interesu narodowego. Podkreślano, że konkurujące ugrupowania służą dobrobytowi narodowemu, ponieważ realizują partykularne interesy. A. Morse stwierdził, że prawdziwym celem partii politycznych jest co do zasady promowanie interesów klas czy grup obywateli, a nie interesów ogólnych⁶³.

Wraz z dalszym rozwojem partii politycznych zaczęto wyróżniać partie masowe, wyborcze i kartelowe. Pierwsze skupiały duże grupy społeczne i tym samym stawały się ich reprezentantami. Wyrażały potrzeby i interesy społeczne, umożliwiając zarazem partycypację polityczną obywateli. Były nastawione na jak największą liczbę członków wyznających podobną ideologię, co pociągało za sobą konieczność tworzenia rozbudowanej struktury organizacyjnej. Stanowiły rodzaj łącznika pomiędzy społeczeństwem a aparatem państwowym. Z kolei partie wyborcze charakteryzowały się nastawieniem na efektywność i skuteczność w polityce i rządzeniu, a nie na realizację interesów organizacji. Kluczowa była zdolność pozyskiwania wyborców spośród całego elektoratu, ograniczając tym samym rolę wyznawanej ideologii. Partie te skupiały się na realizowaniu potrzeb i interesów różnych grup ze względów wyborczych i finansowych. Natomiast partie kartelowe zakładały daleko posuniętą współpracę pomiędzy poszczególnymi stronnictwami, które teoretycznie miały ze sobą konkurować – i to dotyczyć powinno wszystkich lub przynajmniej większości spośród znaczących ugrupowań⁶⁴.

Początki prawnej instytucjonalizacji partii politycznych na ziemiach polskich przypadają na drugą połowę XIX w. i początek XX w., kiedy we wszystkich trzech zaborach pojawiły się przepisy dotyczące funkcjonowania stowarzyszeń, związków zawodowych i partii⁶⁵.

Kolejny etap w rozwoju partii politycznych w Polsce przypada na okres II Rzeczypospolitej. Początkowo podstawą prawną ich działalności pozostawały przepisy zaborcze dotyczące stowarzyszeń i zgromadzeń. Były w znacznej mierze podobne. Tworzenie stowarzyszeń wymagało zgłoszenia, natomiast

63 Zob. B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 39–41.

64 Zob. B. Michalak, *Partie polityczne...*, s. 44–54.

65 W zaborze pruskim obowiązywała ustawa Rzeszy o stowarzyszeniach z dnia 19 kwietnia 1908 r.; w zaborze austriackim – ustawa o zgromadzeniach z dnia 15 listopada 1867 r.; natomiast w zaborze rosyjskim – ukaz z dnia 4/17 marca 1906 r. o stowarzyszeniach i związkach oraz przepisy tymczasowe z dnia 4/17 marca 1906 r. o zgromadzeniach. Szerzej: M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania...*, s. 44–45.

realnie – z uwagi na szerokie uprawnienia organów administracji – procedura ta przypominała bardziej system koncesyjny. Badano w szczególności zgodność działalności stowarzyszeń z prawem, zagrożenia dla państwa, moralności publicznej, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W tych przypadkach możliwe było odmówienie przyjęcia zgłoszenia stowarzyszenia, a nawet zamknięcia stowarzyszenia⁶⁶.

Porządek prawny w zakresie funkcjonowania partii politycznych zmienił się wraz z wejściem w życie Konstytucji marcowej⁶⁷. Zliberalizowała ona przepisy, nadając jednocześnie rangę konstytucyjnej gwarancji prawu do zgromadzania się, zawiązywania stowarzyszeń i związków. Zawieszenie tych uprawnień mogła zarządzić na podstawie art. 128 Konstytucji marcowej wyłącznie Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej podczas wojny albo gdy groził wybuch wojny, jak też w razie ruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji albo bezpieczeństwu obywateli. W praktyce gwarancje konstytucyjne były jednak w tym zakresie naruszane, a w skrajnych przypadkach nawet dochodziło do daleko posuniętej inwigilacji członków stronnictw, uznanych za podejrzane o prowadzenie działalności wywrotowej⁶⁸.

Kolejna zmiana stanu prawnego nastąpiła na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o stowarzyszeniach⁶⁹ oraz ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach⁷⁰. Na gruncie nowych przepisów stowarzyszenie mogło rozpocząć działalność, jeżeli w ciągu czterech tygodni od zgłoszenia władze nie zakazały jego założenia. Przesłanką takiego zakazu była m.in. niemożność pogodzenia interesu stowarzyszenia z prawem lub prawdopodobieństwo zagrożenia bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego. W przypadku ich stwierdzenia w odniesieniu do już istniejącego stowarzyszenia, władze mogły udzielić upomnienia, żądać usunięcia uchybień pod rygorem rozwiązania stowarzyszenia, a nawet zawiesić i rozwiązać stowarzyszenie. Przepisy te wpisywały

66 Zob. A. Tarnowska, *System partyjny II RP – kilka uwag o podstawie prawnej i wybranych aspektach funkcjonowania*, w: *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, red. M. Winclawska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 291–293.

67 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. R.P. Nr 44, poz. 267.

68 Zob. A. Tarnowska, *System partyjny II RP...*, s. 293–295.

69 Rozporządzenie z mocą ustawy, Dz.U. R.P. Nr 94, poz. 227.

70 Dz.U. R.P. Nr 94, poz. 227.

się w zmiany, jakie następowały w II Rzeczypospolitej w związku z przejściem władzy przez związany z Józefem Piłsudskim Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem. Tendencję do odejścia od liberalnego podejścia do funkcjonowania partii politycznych potwierdziła także Konstytucja kwietniowa⁷¹, która w sposób ogólny zakładała w art. 5 wolność zrzeszeń, której granicą było jednak dobro powszechne⁷².

Kolejne regulacje prawne, dotyczące stowarzyszeń i partii politycznych, ukazały się po II wojnie światowej, jednak nie zakładały wolności ich tworzenia i funkcjonowania. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁷³ nie posługiwała się pojęciem partii politycznych. Wskazywała jedynie w art. 72, że w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się, a organizacje polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia pracujących chłopów, zrzeszenia spółdzielcze, organizacje młodzieżowe, kobiece, sportowe i obronne, stowarzyszenia kulturalne, techniczne i naukowe, jak również inne organizacje społeczne ludu pracującego – skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Natomiast na mocy art. 86 kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszały organizacje polityczne i społeczne, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach. Zmiana w tym zakresie weszła w życie dopiero w roku 1976, natomiast w dalszym ciągu nie prowadziła do swobodnej możliwości tworzenia i funkcjonowania partii politycznych. Nowe brzmienie nadane art. 3 Konstytucji RP z 1952 r. wskazywało bowiem na przewodnią siłę polityczną Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz jej współdziałanie z Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym jako podstawę Frontu Jedności Narodu.

Daleko idąca, systemowa modyfikacja przepisów, regulujących działalność partii politycznych, pojawiła się dopiero po transformacji ustrojowej, która nastąpiła w 1989 r. Na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁴ nowe brzmienie przyjął art. 4 ustawy zasadniczej, wskazując, że partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami

71 Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. R.P. Nr 30, poz. 227.

72 Zob. A. Tarnowska, *System partyjny II RP...*, s. 297–300.

73 Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232 ze zm.

74 Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444.

demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, co dawało podstawy do tworzenia nowego, wolnego systemu partyjnego w Polsce.

3.2. Partie polityczne wspólnie

Kontynuowanie rozważań na temat publicznego finansowania partii politycznych wymaga przedstawienia ich definicji legalnej, która uregulowana została w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁷⁵. Zastąpiła ona wcześniej obowiązującą ustawę z dnia 28 lipca 1990 r.⁷⁶. Zgodnie z art. 1 upp przez partie polityczne należy rozumieć dobrowolne organizacje, występujące pod określoną nazwą, stawiające sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, w tym poprzez udział w wyborach. Znaczenie partii politycznych dla współczesnej demokracji liberalnej jest niebagatelne. Dzięki ich funkcjonowaniu grupy obywateli mogą organizować się i zmierzać do realizacji określonych programów politycznych opartych na wyznawanych przez nich założeniach ideologicznych. Sprzyjają więc rozwojowi pluralizmu politycznego oraz społeczeństwa obywatelskiego, a co się z tym wiąże, w opisywanym kształcie nie będą występowały w państwach totalitarnych i autorytarnych. Celem partii politycznych, zgodnie z art. 11 Konstytucji RP, jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa – co powinno jednak być dokonywane w taki sposób, by osiągnąć kompromis oparty na woli większości, a jednocześnie uwzględniający stanowisko mniejszości. Powyższe zagadnienie nierozzerwalnie wiąże się z instytucją wyborów, które mają kluczowe znaczenie w demokratycznym państwie. Podstawową funkcją wyborów jest bowiem zapewnienie legitymacji do rządzenia zwycięskim podmiotom⁷⁷.

75 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1215 ze zm.

76 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r., Dz.U. z 1990 r., Nr 54, poz. 312.

77 Zob. K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2018, z. 1, s. 151–152; B. Przywora, *Kontrola społeczna i społeczeństwo obywatelskie*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 251–253; B. Przywora, *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 279–284.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele różnych definicji partii politycznych – niejednokrotnie zwracających szczególną uwagę na inne cechy⁷⁸. Jedna z nich – i zarazem najpełniej ukazująca ich istotę – wyjaśnia, że partie polityczne to dobrowolne, formalne, celowo zorientowane organizacje społeczne działające w przestrzeni publicznej, wskazujące swoje cele i metody działania za pośrednictwem ideologii lub programu politycznego, stanowiących podstawę uzyskania poparcia społecznego, dzięki któremu możliwe jest zdobycie, utrzymanie lub wywieranie wpływu na władzę – głównie przez regularny udział w wyborach⁷⁹. Tak sformułowana definicja jednoznacznie sugeruje, że funkcjonowanie partii politycznych umożliwiające realizację ich celów możliwe jest jedynie w systemach demokratycznych.

W art. 11 Konstytucji również podkreślone zostały podstawy ustrojowe funkcjonowania partii politycznych w Polsce – zapewniając wolność ich tworzenia i działania. Partie polityczne mają zrzeszać na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, a także być finansowane w sposób jawny.

4. Podsumowanie

Omówione w niniejszym rozdziale pojęcia odgrywają doniosłą rolę w rozważaniach nad kolejnymi tezami rozpatrywanymi w ramach niniejszej dysertacji. Gromadzenie środków publicznych w wysokości zapewniającej możliwość realizacji zadań publicznych stanowi bowiem główny aspekt podstawowej funkcji finansów publicznych, tzn. funkcji fiskalnej. Kluczowym rodzajem środków publicznych są z kolei dochody publiczne, które dzięki nieustanności ich generowania, a także bezzwrotnemu charakterowi dają gwarancję wykonywania celów publicznych – co wiąże się zarazem z koniecznością dokonywania wydatków publicznych.

Z kolei wyjaśnienie pojęcia partii politycznych, celów ich funkcjonowania i znaczenia w ustroju demokratycznym było konieczne, aby w dalszej części

78 Zob. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Wivenhoe Park 2005, s. 57; M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 23; M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, MORPOL, Lublin 2001, s. 17.

79 Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 162–164.

dysertacji podjąć rozważania nad zasadnością ich finansowania ze środków publicznych.

Wyjaśnienie pojęcia środków publicznych i poszczególnych ich rodzajów, a także partii politycznych stanowi jedno z zamierzeń szczegółowych, niezbędnych do realizacji podstawowego celu niniejszej dysertacji. Zasadnym było więc wprowadzenie siatki pojęć, w celu usystematyzowania terminologii stosowanej w dalszych częściach pracy.

Rozdział II

Charakterystyka wydatków publicznych

1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale – na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz Konstytucji, a także poglądach wyrażanych w piśmiennictwie – omówione zostaną zagadnienia związane z pojęciem wydatków publicznych, ich rodzajami, cechami oraz zasadami dokonywania. Analiza wskazanych treści stanowi realizację jednego z zamierzeń szczegółowych, niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na stawiane w pracy pytania ogólne o prawidłowość i efektywność systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji podmiotowych.

Podjęta zostanie także próba wykazania konieczności powiązania wydatków publicznych z zadaniami publicznymi – co stanowi jedną z tez roboczych pracy, konieczną do weryfikacji postawionej we wstępie tezy głównej. Możliwość dokonania wydatku z budżetu państwa na finansowanie partii politycznych będzie bowiem możliwe tylko wtedy, gdy przedstawiony zostanie jasno określony cel publiczny, który ma być za jego pomocą realizowany.

2. Geneza i podstawy prawne wydatków publicznych w polskim porządku prawnym

2.1. Pojęcie wydatków publicznych

Podstawową kwestią, a zarazem budzącą liczne wątpliwości jest zdefiniowanie pojęcia wydatków publicznych. Zarówno Konstytucja, jak i ustawa o finansach publicznych nie wyjaśniają przedmiotowego terminu, wskazując jedynie na pewne jego cechy.

W pierwszej kolejności konieczne jest przeanalizowanie art. 216 ust. 1 Konstytucji, który, choć nie posługuje się wprost pojęciem wydatków publicznych, to jednak ma fundamentalne znaczenie dla dalszych rozważań w omawianej

materii. Przepis ten stwarza wymóg, aby środki finansowe na cele publiczne były gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. W doktrynie podkreśla się, że ma on charakter ogólny, a zarazem ramowy. Trudności nasuwa już samo objaśnienie użytych w nim terminów. Środkami finansowymi należałoby określić środki pieniężne, którymi dysponuje państwo lub inny podmiot publiczny. W konsekwencji stwierdzić należy, że są to wszelkie środki pieniężne przeznaczane na cele publiczne, które pozostają w dyspozycji tych podmiotów bez względu na źródło ich pochodzenia¹. Zauważyć przy tym trzeba, że ustrojodawca posługuje się w Konstytucji zarówno pojęciem „cele publiczne” (art. 216 ust. 1), jak i „zadania publiczne” (m.in. art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 163), jednak żadne z nich nie zostało zdefiniowane. Przyjmuje się, że ich realizacja powinna zmierzać do zaspokajania potrzeb zbiorowych. Postuluje się, aby starania w tym zakresie miały charakter ciągły, gdyż niemożliwe jest wyczerpanie celu publicznego jednorazowym działaniem. Cele publiczne są także często łączone z interesem publicznym i powinny cechować się powszechnością w zakresie dostępu do osiąganých efektów, rozumianą jako możliwość uczestniczenia w przejawach ich realizacji przez wszystkie osoby będące w takim samym położeniu². Pojęcie celu publicznego jest przy tym nadrzędne względem zadania publicznego, bowiem zadanie jest tym, co należy wykonać dążąc do osiągnięcia wyznaczonego celu³. Ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące tego, jakie zadania mają być realizowane i jak dużym nakładem środków publicznych, uzależnione jest od decyzji politycznej, której podjęcie powinno zostać poprzedzone wypracowaniem porozumienia uwzględniającego wyważenie interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli⁴. Wydatki publiczne są więc głównym elementem administracyjnego mechanizmu redystrybucji zasobów w gospodarce, współistniejącym z rynkowymi mechanizmami alokacji zasobów na rzecz realizacji potrzeb wspólnych⁵.

1 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 116–117.

2 Zob. Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216 Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, C.H.Beck, Warszawa 2016.

3 Zob. E. Feret, *Finansowe aspekty funkcjonowania współczesnej administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr XVI/1(2), s. 113.

4 Zob. J. Buchanan, *The constitution of economic policy*, „American Economic Review” 1987, t. 77(3), s. 243–250.

5 Zob. J. Szolno-Koguc, *Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2015, t. 49, nr 2, s. 193–202; M. Marlow,

W ramach wydatków publicznych można wyodrębnić wydatki budżetu państwa, których przykładowe wyliczenie wskazano w art. 112 ufp. Przepis ten zakłada obligatoryjność przeznaczania środków publicznych z budżetu państwa na cele w nim wskazane, które niejednokrotnie wynikają z Konstytucji lub umów międzynarodowych (np. subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego czy wpłaty do budżetu Unii Europejskiej). Nie stanowi on więc samodzielnej podstawy prawnej do dokonania przewidzianych w nim wydatków, a jedynie ma charakter ogólny i systematyzujący⁶. Wydatki budżetu państwa są zawarte w ustawie budżetowej, która na podstawie art. 219 ust. 1 Konstytucji jest uchwalana przez Sejm na rok budżetowy i ma charakter obligatoryjny. W doktrynie wskazuje się, że tylko ustawa budżetowa może określać dochody i wydatki państwa, tzn. obejmuje całość dochodów i wydatków państwa jako środków finansowych na cele publiczne w rozumieniu art. 216 ust. 1 Konstytucji⁷.

W kontekście podejmowanych rozważań należy także przytoczyć art. 219 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym w wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o provizorium budżetowym. Przepis ten stanowi jedną z podstaw wyrażanej w doktrynie zasady zupełności (powszechności) budżetu. Wynika z niego, że budżet powinien mieć charakter dwustronny, tzn. aby zachowany został odrębny charakter prawny strony dochodowej i strony wydatkowej. Dla spełnienia cech ustawy budżetowej kluczowe znaczenie ma pojęcie dochodów i wydatków budżetu. Dochody i wydatki państwa muszą być przy tym wyrażone w pieniądzu i mieć charakter finansowy, a nie rzeczowy⁸.

Liczba środków publicznych przeznaczanych w formie wydatków na realizację celów publicznych – a więc również potrzebny poziom dochodów – jest

Public Finance. Theory and Practice, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers 1995, s. 237–239.

- 6 Zob. M. Cilak, *Komentarz do art. 112 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.
- 7 Zob. P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 219 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023; T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 2, LEX/el.
- 8 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H.Beck, Warszawa 2016.

uzależniona od zakresu redystrybucji dóbr. Ta z kolei wynika z roli państwa i władz publicznych, w tym możliwości wpływania na procesy gospodarcze czy zakres podziału dóbr i usług między sektor prywatny i publiczny. Współcześnie można zaobserwować rosnące znaczenie państwa wynikające z dynamicznie rozszerzających się zadań publicznych związanych przede wszystkim z ekonomicznymi, socjalnymi i kulturalnymi wolnościami i prawami obywateli⁹. Zyskują na znaczeniu również takie kategorie zadań, jak: dbanie o bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne (związane ze zwalczaniem terroryzmu, pokojowymi misjami wojskowymi czy ograniczaniem patologii społecznych); przeciwdziałanie skutkom zjawisk demograficznych, takich jak np. starzenia się społeczeństw czy niski przyrost naturalny (wiążą się z nimi rosnące wydatki na ochronę zdrowia oraz system zabezpieczeń społecznych); a także obsługa administracji państwowej (zwiększanie zatrudnienia w sektorze publicznym determinuje między innymi obowiązki wynikające z umów międzynarodowych, np. prowadzenie różnego rodzaju rejestrów i ewidencji w celu wymiany informacji pomiędzy państwami, korzystanie z nowoczesnych technologii zabezpieczających dokumenty, w tym paszportów biometrycznych). Rola niektórych spośród omawianych grup wydatków publicznych została podkreślona m.in. w art. 64–76 Konstytucji, w których wskazano jednocześnie aksjologiczne podstawy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Aktualnie, z wymienionych powodów, bez względu na dominujące w poszczególnych państwach koncepcje i teorie dotyczące gospodarowania środkami publicznymi, tendencja do stałego wzrostu wydatków publicznych jest powszechna na świecie¹⁰. Dąży się jednak do ograniczania wydatków publicznych i dozwolonej wartości państwowego długu publicznego, co niejednokrotnie stoi w sprzeczności z ideą państwa socjalnego. Te – w niektórych płaszczyznach przeciwstawne – stanowiska ma spajać wyrażona w art. 20 Konstytucji zasada społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstawie ustroju gospodarczego Polski. W założeniu ma oznaczać takie zarządzanie w ramach

9 Zob. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, LEX/el; S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 482–483; B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa 2010, s. 30–35.

10 Zob. Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020; D. Hyman, *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers 1996, s. 11–15.

wolnorynkowego systemu, którego celem jest utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego i niskiego wskaźnika inflacji oraz poziomu bezrobocia, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwych warunków pracy, systemu zabezpieczeń społecznych i dostarczania dóbr publicznych. Zasada ta stanowi więc połączenie wolnego rynku i dbałości o poziom zadłużenia państwa z uwzględnieniem postulatu dotyczącego sprawiedliwości i równości społecznej¹¹. Konieczne jest wyważenie wskazanych wartości, aby z jednej strony bez uszczerbku realizować zadania państwa związane z zapewnieniem minimalnych standardów egzystencji, tworzeniem nowych miejsc pracy, rozbudową infrastruktury i wspieraniem wzrostu gospodarczego, z drugiej – utrzymać względną równowagę budżetową i stabilny stan finansów publicznych¹².

Podkreślenia wymaga, że współcześnie świadczenia państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, związane z takimi celami, jak: ochrona zdrowia, edukacja, nauka, kultura czy ochrona środowiska, nie są już traktowane wyłącznie jako postulaty i oczekiwania ich potencjalnych beneficjentów. Od końca XX w. zaczęto je traktować jako obowiązek, którego realizacji mogą żądać obywatele i inni uprawnieni. Wiąże się to z jednej strony z dynamicznym rozwojem gospodarczym i społecznym, z drugiej z ideologiczną zmianą w rozumieniu odpowiedzialności państwa za jakość i poziom życia jednostki – zwłaszcza w trudnych sytuacjach życiowych poszczególnych osób i ich rodzin. Tak ujmowane prawa socjalne są gwarantowane obywatelom w niemal całym cywilizowanym świecie i traktuje się je jako przejaw przypadającego każdemu człowiekowi prawa do życia w godności¹³.

Zagadnienie środków publicznych jest związane bezpośrednio z kwestiami prawnymi, odnoszącymi się do wydatków publicznych, bowiem omawiane zadania, na które przeznaczane są środki publiczne, stają się w odczuciu społecznym pewną szczególną powinnością państwa i tym samym obligatoryjnie przynależą do systemu prawnego wydatków publicznych. Powinności tej nie należy jednak rozumieć jako

-
- 11 Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*. Tom 8A, C.H.Beck, Warszawa 2018.
 - 12 Zob. P. Misztal, *(Nie)zależność finansowa państwa we współczesnej gospodarce rynkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2019, nr 2.
 - 13 Szerzej: J. Glumińska-Pawlic, *Finansowanie wydatków z zakresu pomocy społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 79–91.

bezwzględnej, bezwarunkowej i oznaczonej w konkretnej wysokości, a raczej jako wskazanie, na co (na realizację jakich zadań) państwo musi ponosić wydatki¹⁴.

2.2. Wymóg ustawowej regulacji wydatkowania środków publicznych

Kolejną budzącą wątpliwości kwestią jest zakres konstytucyjnego wymogu ustawowej formy dla gromadzenia i wydatkowania środków na cele publiczne. Zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej oraz Z. Ofiarskiego problematyka ta odnosi się nie tylko do kwestii formalnych związanych z procesem legislacyjnym, ale także do merytorycznego określenia cech, które takie akty prawne powinny posiadać oraz eksternalizacji procesów zarządzania finansowego państwa. Za wymagane na gruncie omawianego przepisu przymioty ustaw, które mają określać sposoby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, uznaje się w doktrynie m.in.: wskazywanie podstaw prawnych oraz regulowanie procedur związanych z ich gromadzeniem i wydatkowaniem przez podmioty publiczne; określanie potencjalnie realizowanych zadań publicznych mających znamiona celów publicznych; a także określanie struktury organizacyjno-prawnej podmiotów publicznych uczestniczących w opisywanych procesach i procedurach¹⁵. Ponadto w literaturze podkreśla się, że wydatki publiczne mogą być ponoszone tylko w wysokości i na cele wskazane w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych – na dany rok budżetowy¹⁶. Znajduje to potwierdzenie także w art. 44 ufp¹⁷, który dodatkowo wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

14 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 116–117.

15 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 116–117; Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216..* Legalis/el. Odmienny pogląd wyraził m.in. B. Banaszak, uznając, że konstytucja konkretyzuje, w jakim zakresie ma następować gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych na cele publiczne, stwierdzając, że ma to miejsce wyłącznie w zakresie regulacji zawartych w art. 216 ust. 2, 3, 4 i 5. Artykuł 216 ust. 1 jest przepisem ogólnym, pozostawiającym ustawodawcy znaczną swobodę w zakresie określania zakresu i zasad, jakie będą kształtować procesy gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne. Szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz do art. 216*, C.H.Beck, Warszawa 2012.

16 Zob. A. Mikos-Sitek, *Budżet państwa – Dodatek specjalny*, „Edukacja Prawnicza” 2013, nr 10.

17 Podobnie kwestia ta była uregulowana w poprzednich aktach prawnych odnoszących się do finansów publicznych.

1. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
2. w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
3. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i organów administracji publicznej, wielokrotnie analizowane było wydatkowanie środków publicznych pod względem zgodności z wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp zasadą celowości i oszczędności. Celowość ma oznaczać, że poniesienie wydatku jest niezbędne do realizacji zadania publicznego, a oszczędność wiąże się z maksymalnym ograniczeniem wysokości wydatku – ale takim, które umożliwi wykonanie zadania na odpowiednim poziomie jakościowym. Kluczowe są więc racjonalność, efektywność i skuteczność. Podkreśla się także, że pod pojęciem celowości dokonywania wydatków należy rozumieć zgodność działań jednostki z jej celami statutowymi, optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatności dla osiągnięcia założonych celów oraz przyjętych kryteriów oceny realizacji celów i zadań. Jest to bowiem wybór przez podmiot dysponujący środkami publicznymi takiego sposobu finansowania zadań, który prowadził będzie do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi¹⁸.

Kontrowersje wywołuje także samo normatywne uregulowanie (normatywizacja) zadań państwa (przede wszystkim w drodze ustawowej) generujących wydatki publiczne, które jednak nie wskazuje w wystarczająco konkretny sposób celów, jakie mają zostać osiągnięte za pomocą ponoszonych wydatków. Aktualnie wzrost poziomu normatywizacji finansów publicznych, poprzez tworzenie zobowiązań finansowych wynikających z odrębnych ustaw, może stanowić efekt narzucenia określonego rozwiązania przez większość społeczeństwa, reprezentowaną w parlamencie. To zjawisko społeczno-prawne ma duży potencjał, a w kontekście możliwego dokonywania za jego pomocą zmian ustrojowych – jako wyraz świadomego wyboru tożsamościowego – powinno znaleźć podstawy w Konstytucji. Jest to szczególnie istotne, gdy generowany jest obowiązek dokonywania wydatków publicznych w określonej wysokości i terminie, gdyż

18 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2020 r., sygn. akt I GSK 1002/18; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3906/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 85/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Rz 670/17.

rozwiązania takie godzą w swobodę polityczną władz państwowych w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Sytuacji takiej nie można jednak ocenić jako jednoznacznie niedopuszczalnej, bowiem przypisywanie zbyt dużej roli swobodzie politycznej demokratycznie wybranej władzy może prowadzić do niepożądanych rozwiązań. Przedmiotem dyskusji pozostaje także kwestia dotycząca tego, czy w ogóle dopuszczalne jest uchwalenie wobec obywateli lub innych podmiotów prywatnoprawnych stałych i przewidywalnych publicznych praw podmiotowych do określonych świadczeń ze strony państwa, a będących wydatkami publicznymi – wraz z zapewnieniem im sądowej gwarancji ochrony tych praw, i to bez względu na stan finansów publicznych. Poważnym problemem jest również kontrola wydatkowania takich środków, które jako środki publiczne muszą być przeznaczane na realizację określonego zadania publicznego, mającego znamiona celu publicznego. Proponowane rozwiązania dają wprawdzie większą swobodę obywatelom, ale jednocześnie ograniczają racjonalność zarządzania państwem, generując obowiązek dokonania wydatku publicznego bez wskazania szczegółowych kryteriów uzasadniających jego wypłatę i konkretnych celów, które mają zostać osiągnięte¹⁹.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt wydatków publicznych, podkreślić należy, że w przeszłości wśród przedstawicieli doktryny znaczne zastrzeżenia budziła sama reglamentacja prawna omawianej materii. Częściowo problem ten jest nadal aktualny, a to ze względu na coraz większą wagę przykładaną do pluralizmu politycznego w ramach ustroju państwa czy decentralizacji władzy publicznej na szczebel samorządowy oraz subsydiarnej roli państwa – jako gwarantach wolności jednostki. Niejednoznaczną kwestią pozostaje w dalszym ciągu to, jak daleko może się posunąć ustawodawca w kreowaniu nowych celów publicznych, uzasadniających ingerencję w sferę praw indywidualnych obywateli²⁰. Swoboda w dysponowaniu środkami publicznymi przez legalnie wybraną władzę, rozumiana jako możliwość określania priorytetów politycznych i ich realizacji za pomocą tych środków, jest uznawana za jeden

19 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Normatywizacja finansów publicznych – jako ograniczenie (samoograniczenie) swobody politycznej władz i organów publicznych*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 75–78.

20 Rozumianej jako uprawnienie do poboru podatków i opłat oraz stosowania w granicach prawa określonej polityki finansowej. Szerzej: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 2, C.H.Beck, Warszawa 2018.

z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Co więcej, możliwość dokonywania wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych stanowi jeden z najważniejszych elementów władztwa finansowego, które obok prawa do stanowienia pieniądza krajowego, pierwotnego prawa do stanowienia i pobierania dochodów publicznych oraz prawa do administrowania w sferze gospodarki finansowej, świadczy o suwerenności państwa²¹. W razie istnienia precyzyjnej regulacji związanej z dokonywaniem wydatków z budżetu, przeprowadzanie wyborów straciłoby na znaczeniu, a instytucje związane z odpowiedzialnością za prowadzenie gospodarki finansowej stałyby się niepotrzebne, gdyż w istocie rola władz sprowadzałaby się tylko do technicznych czynności związanych z przepływem pieniędzy. Ponadto dysponowanie wydatkami stanowiło tradycyjny przejaw swobodnego uznania administracyjnego, wyłączonego spod kontroli zewnętrznej, o ile nie wiązało się z wypływem środków poza aparat państwowy²². Wreszcie, jako przyczynę polityczno-ustrojową ograniczenia prawnej reglamentacji wydatkowania środków publicznych można wskazać potrzebę ochrony praw podmiotowych partii politycznych i innych korporacji polityczno-terytorialnych, do których zaliczyć można m.in. zagwarantowanie samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, w tym określania priorytetów i wagi wydatkowania środków publicznych na poszczególne zadania noszące znamiona celów publicznych. Normy kompetencyjne oraz prawo formalne winny jednak bezwzględnie stanowić podstawę publicznego wydatkowania środków przeznaczanych na cele publiczne w granicach wyznaczonych normami prawnymi, w tym przede wszystkim normami konstytucyjnymi. Stanowisko w tej sprawie zostało wyrażone również w orzecznictwie sądów administracyjnych²³,

21 Zob. T. Dębowska-Romanowska, W. Wójtowicz, red., *Prawo finansowe*, C.H.Beck, Warszawa 2000, s. 5–9.

22 Szerzej: T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 21–29.

23 WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt III Sa/Wr 348/06 uznał, że odnośnie do swobody wydatkowania środków finansowych na realizację zadań gminy obowiązuje reguła, iż w ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno tylko to, na co pozwalają ustawy; NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach w wyroku z dnia 23 marca 2000 r., sygn. akt II Sa/Ka 2407/99 stwierdził, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków w oparciu o przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów wydatków, i w związku z tym podstawa ich dokonania, jak i sposób finansowania muszą wynikać wyraźnie z przepisów ustaw przewidujących m.in. rodzaj świadczeń i wskazujących podmiot uprawniony do ich udzielania; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt III Sa/Łd 41/06 skonstatował, że jednostki sektora finansów publicznych

które kwestionują daleko idącą swobodę organów w zakresie kształtowania wydatków, uznając, że wiążące są wyłącznie dyspozycje właściwych przepisów prawa materialnego, na podstawie których mogą dokonywać wydatków²⁴.

3. Wydatki publiczne w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

3.1. Cechy wydatków publicznych

Jak wskazano wcześniej, ustawodawca nie zawarł w ustawie o finansach publicznych definicji legalnej pojęcia wydatków publicznych, choć sformułowaniem tym posługuje się wielokrotnie. Artykuł 6 ufp stanowi, że środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne oraz rozchody publiczne (w tym rozchody budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego), jednakże poza rodzajowym, enumeratywnym wyliczeniem tych ostatnich, omawiany przepis nie zawiera informacji na temat cech określających każdą z grup. W nauce prawa finansowego wskazuje się na powiązanie wydatków publicznych z realizacją celów i zadań władz publicznych²⁵. Uznaje się również, na zasadzie wnioskowania *a contrario*, że wydatkami publicznymi będą wszelkie sposoby przeznaczania środków publicznych, które nie zostały zakwalifikowane jako rozchody²⁶. Obszerniejszą i bardziej szczegółową definicję zaproponowała T. Dębowska-Romanowska, która określiła wydatki publiczne jako środki finansowe przeznaczane przez władze publiczne w ramach posiadanych kompetencji na utrzymanie organów państwa, a także ostateczne i bezzwrotne zaspokajanie potrzeb zbiorowych zarówno za pomocą funkcji organizatorskich, jak i świadczenia usług publicznych na rzecz indywidualnych odbiorców, na podstawie demokratycznych i jawnych decyzji politycznych podejmowanych w imieniu dobra wspólnego²⁷.

mają obowiązek przestrzegania przepisów prawnych dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, a kwestie ich ponoszenia określają odrębne przepisy, w związku z czym podstawą do dokonywania takich wydatków mogą być wyłącznie przepisy ustaw.

24 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy...*, s. 113–114.

25 Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H.Beck, Warszawa 2019; S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 233.

26 Zob. B. Nawrocki, *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Walczak, C.H.Beck, Warszawa 2017.

27 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne...*, s. 123–124.

Szczególnie istotna jest także oceniana niejednoznacznie w nauce prawa finansowego kwestia charakteru prawnego ustawy budżetowej i jednego z jej podstawowych elementów, tzn. budżetu państwa. Z jednej strony uznaje się, że ustawa budżetowa jest aktem normatywnym, który w swej treści zawiera normy prawne, jednakże występują w doktrynie również poglądy odmienne, zgodnie z którymi ustawę budżetową należy kwalifikować jako indywidualny, rozbudowany akt administracyjny czy akt planowania lub zarządzania finansowego. W budżecie państwa znajdują się bowiem zarówno normy planowe (dotyczące dochodów budżetowych), które nie mają charakteru normatywnego, jak i normy prawne w tradycyjnym ujęciu – dające podstawę do dokonywania wydatków na wskazane zadania publiczne w określonej wysokości. Wątpliwości budzi także sam fakt, czy moc prawna ustawy budżetowej jest tożsama z mocą prawną innych ustaw, czy też nie ma ona takiego charakteru. Źródła dochodów publicznych oraz rodzaje i formy przeznaczania środków publicznych, określone są w odrębnych ustawach, zwłaszcza ustawach podatkowych, a także ustawach wskazujących na obowiązek ponoszenia przez budżety publiczne wydatków (np. dział XII ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁸ – Finansowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz gospodarka finansowa uczelni; lub rozdział VII ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁹ – Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego). Ustawa budżetowa zawiera więc plan finansowy związany z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych, natomiast podstawa prawna do ich dokonania wynika z ustaw szczególnych³⁰.

Zagadnienie charakteru prawnego budżetu zostało uregulowane w art. 51 ufp, na mocy którego zamieszczenie w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz planach finansowych pozostałych jednostek sektora finansów publicznych dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Kwestia charakteru prawnego budżetu państwa była analogicznie uregulowana w ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.³¹ oraz ustawie o finansach publicznych

28 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.

29 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2267 ze zm.

30 Zob. A. Borodo, *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.

31 Dz.U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014.

z dnia 30 czerwca 2005 r.³², z tą różnicą, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zrezygnowano ze wskazania wprost wyłączenia, które w poprzednio obowiązujących aktach prawnych obejmowało wydatki budżetu państwa na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. Budżet nie ustanawia więc praw lub obowiązków osób trzecich, czyli podmiotów nienależących do struktur państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale także nie pociąga za sobą automatycznego ustanawiania praw i obowiązków dla jego wykonawców. Ci ostatni są wprawdzie adresatami norm zawartych w budżecie, jednak ich kompetencje do dokonywania wydatków wynikają z przepisów dotyczących dochodów i wydatków budżetowych o charakterze materialnym³³.

Jednocześnie należy zauważyć, że powyższe nie implikuje zniesienia obowiązku wpłat do budżetu państwa kwot, które wynikają z odrębnych przepisów lub czynności cywilnoprawnych, jeżeli te nie zostały zamieszczone w ustawie budżetowej. Ponadto z art. 51 ufp nie można wyprowadzić wniosku, że nieuwzględnienie lub niedoszacowanie w budżecie państwa wydatków na określony cel pociąga za sobą zniesienie zobowiązań Skarbu Państwa wobec innych podmiotów, jeśli mają one podstawę prawną w odrębnych przepisach materialnych niż te, które zostały zamieszczone w ustawie budżetowej³⁴.

Z kolei charakter prawny wydatków budżetowych został odmiennie uregulowany dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i planów finansowych jednostek budżetowych, a odmiennie dla Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp, ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody – w przeciwieństwie do dochodów oraz przychodów, które stanowią prognozy ich wielkości – stanowią nieprzekraczalny limit³⁵. Określenie charakteru ustaleń dotyczących wydat-

32 Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104.

33 Zob. B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014.

34 Zob. W. Misiąg, *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H.Beck, Warszawa 2019.

35 Inaczej uregulowana została przedmiotowa kwestia dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w których na podstawie art. 52 ust. 2 ufp ujęte w rocznych planach finansowych przychody stanowią prognozy ich wielkości, a koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych lub zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań. Różnica ta wynika ze sposobu powiązania z budżetem metodą brutto lub netto.

ków we wskazany sposób rodzi poważne konsekwencje. Należy bowiem uznać, że stanowią one maksymalną dopuszczalną granicę przeznaczania środków publicznych na poszczególne cele. Jest to więc norma prawnie wiążąca, a jej nieprzestrzeganie stanowi delikt finansowy i pociąga za sobą odpowiedzialność prawną. Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków jest, na podstawie art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych. Tak określony charakter prawny wydatków nadaje budżetowi przymiot planu jednostronnie dyrektywnego i stanowi jeden z przewidzianych w ustawie o finansach publicznych sposobów utrzymania stabilności finansów publicznych i ograniczenia dokonywanych wydatków, a w konsekwencji także poziomu zadłużania państwa, gdyż do zmiany określonego w nim maksymalnego pułapu potrzeb pożyczkowych niezbędna byłaby nowelizacja ustawy budżetowej³⁶.

Chcąc określić charakter prawny wydatkowej normy budżetowej, należałoby więc stwierdzić, że stanowi indywidualno-konkretnie upoważnienie dla dysponenta części budżetowej do dokonania wydatku do określonego limitu w danym roku budżetowym, które zawarte jest w planie finansowym.

Na marginesie należy zaznaczyć, że ustawa o finansach publicznych z roku 2009 – w porównaniu do ustaw o finansach publicznych z 1998 i 2005 r. – zmodyfikowała treść przepisu art. 52, który stanowi odpowiednik wcześniejszych regulacji, bowiem we wskazanych, a nieobowiązujących aktach prawnych z nieprzekraczalnego limitu wydatków wyłączone zostały wydatki finansowane z dochodów własnych jednostek budżetowych.

Inaczej kwestia wydatków budżetowych została uregulowana w odniesieniu do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. W art. 104 ust. 2 ufp. wskazano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w części zawierającej Program Konwergencji, określa dodatkowo m.in. planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z mechanizmem wskazanym w art. 112aa ust. 1 ufp, nazywanym stabilizującą regułą wydatkową; albo według wzoru zawartego w art. 112d ust. 3 ufp. Ten ostatni jest wykorzystywany, gdy stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej zostało zawieszono z uwagi na wprowadzenie stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzenie

36 Zob. A. Borodo, *Komentarz do art. 52 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020; B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 52 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014.

stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ogłoszenie stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli prognozowany w tych latach wzrost gospodarczy w cenach stałych jest mniejszy o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych. Wynika z tego, że w WFPF wstępna kwota wydatków będzie stanowiła kwotę prognozowaną, a nie nieprzekraczalny limit, jak ma to miejsce w przypadku budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz planów finansowych jednostek budżetowych. Ze względu na konieczność uwzględnienia perspektywy dłuższej niż roczna, proces przewidywania zjawisk społecznych i ekonomicznych, z którymi będą się wiązały wydatki ujęte w WFPF, z praktycznego punktu widzenia, nie może być tak dokładny, jak przy uchwalaniu ustawy budżetowej. Prognozowanie powinno być oparte na racjonalnych przesłankach, których uwzględnienie nie wyklucza całkowicie możliwości wystąpienia nieścisłości czy pomyłek, w związku z czym wydatki w tym dokumencie nie mają charakteru nieprzekraczalnego limitu³⁷.

3.2. Rodzaje wydatków publicznych

Przybliżenie cech charakteryzujących wydatki publiczne pociąga za sobą konieczność przedstawienia sposobów ich klasyfikacji. Podział wydatków publicznych ze względu na ich szczególne cechy może zostać dokonany na podstawie różnych kryteriów. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, wyróżnić można:

1. wydatki budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
2. wydatki podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych;
3. wydatki znajdujące się w dyspozycji poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Zauważyć przy tym należy, że wśród przedstawicieli nauki prawa finansowego wyrażany jest pogląd, iż pojęcie wydatków publicznych jest zastrzeżone dla gospodarki budżetowej – czyli gospodarki związanej z operacjami finansowymi budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w tym podmiotów powiązanych z tymi budżetami, finansowanych metodą brutto). Z kolei w przypadku podmiotów sektora finansów publicznych, które są

37 Zob. R. Bucholski, *Problematyka deficytu budżetowego w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

budżetowane netto, ustawodawca posługuje się pojęciem kosztów. Ma to miejsce zarówno w przypadku samorządowych zakładów budżetowych³⁸, jak i jednostek państwowych – agencji wykonawczych³⁹, instytucji gospodarki budżetowej⁴⁰ czy nawet państwowych funduszy celowych⁴¹. Z takiego ujęcia w ustawie o finansach publicznych można wysnuć wniosek, że „z wydatkami publicznymi mamy do czynienia tylko wówczas, gdy występuje dwustronność planowania oraz zakaz przeznaczania bezpośredniego i celowego określonych wpływów (środków publicznych) na określone zadania”⁴².

Kolejnym kryterium podziału wydatków publicznych jest kryterium przedmiotowe związane z wyliczeniem wskazanym w art. 112 ufp, w którym przykładowo wymieniono cele, na które przeznaczane są wydatki budżetu państwa⁴³. Przepis ten nie ma charakteru wyczerpującego, o czym świadczy użyte w nim stwierdzenie „w szczególności”. Należy więc przyjąć, że wskazuje jedynie w sposób ogólny kierunki wydatkowania środków z budżetu państwa. Inaczej kwestia ta była uregulowana w ustawie o finansach publicznych z 1998 r., która nie uwzględniała środków oraz realizowanych zadań związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także nie wymieniała odrębnie wydatków budżetu państwa przeznaczonych na obsługę długu publicznego. Szczegółowe

38 Zgodnie z art. 15 ust. 1 ufp samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych.

39 W art. 21 ust. 1 ufp wskazano, że roczny plan finansowy agencji wykonawczej obejmuje m.in. zestawienie kosztów: funkcjonowania agencji wykonawczej; oraz realizacji zadań ustawowych, z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty.

40 Art. 23 ust. 1 ufp określa, że instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów.

41 Zgodnie z art. 29 ust. 2 ufp przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

42 T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne...*, s. 123–124.

43 Zaliczamy do nich wydatki budżetowe związane z: funkcjonowaniem organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; zadaniami wykonywanymi przez administrację rządową; subwencjami ogólnymi dla jednostek samorządu terytorialnego; subwencjami dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki; dotacjami dla jednostek samorządu terytorialnego; wpłatami do budżetu UE oraz wkładem krajowym na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub innych środków niepodlegających zwrotowi; zadaniami określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych; subwencjami dla partii politycznych; dotacjami na zadania określone odrębnymi ustawami; oraz obsługą długu publicznego.

grupy wydatków oraz formy prawne, w jakich są realizowane, zostały natomiast wskazane w art. 124 ufp⁴⁴. Zaznaczenia wymaga jednak fakt, że przepis ten nie formułuje katalogu zupełnego ani terminologicznie jednolitego. Zgodnie z nim wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy:

1. dotacje i subwencje;
2. świadczenia na rzecz osób fizycznych – kierowane do nich bezpośrednio lub pośrednio, na podstawie odrębnych przepisów, niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę;
3. wydatki bieżące jednostek budżetowych;
4. wydatki majątkowe;
5. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa;
6. wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w tym wydatki budżetu środków europejskich;
7. środki własne Unii Europejskiej.

W ramach tak dokonanej systematyki wydatków budżetu państwa jedynie dotacje i subwencje mogą zostać uznane jako odrębne instytucje prawno-finansowe, które mają charakter ustrojowy. Szczególną cechą tych wydatków jest dalsze rozdysponowanie na realizację zadań publicznych. W konsekwencji służą one interesowi zbiorowemu, a nie indywidualnym potrzebom jednostek.

Kolejnym podziałem wydatków budżetowych, który można wyróżnić, są wydatki bieżące i majątkowe. Wydatki bieżące obejmują: wynagrodzenia i uposażenie osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń (regulowane szczegółowo w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁵); zakupy towarów i usług (które odbywają się w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych⁴⁶); koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań;

44 Zob. P. Pest, *Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe. Dochody i wydatki budżetu państwa*, w: *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 132–133.

45 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1533 ze zm.

46 T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.

koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Wydatkami bieżącymi są więc wydatki budżetowe niezaliczające się do wydatków majątkowych, którymi na mocy art. 124 ust. 4 ufp są wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. Z kolei w art. 69 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. ustawodawca wprost dokonał podziału wydatków budżetu państwa na wydatki bieżące, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz wydatki majątkowe⁴⁷.

Podkreślenia wymaga, że wyróżnienie wydatków bieżących i majątkowych nie ma charakteru ustrojowego, a jest jedynie związane z prezentacją danych w ustawie budżetowej. Ustawodawca nie wskazał także ograniczeń w kontekście generowania deficytu budżetowego w związku z dokonywaniem określonych rodzajów wydatków. Może on więc wynikać zarówno z wydatków majątkowych, jak i wysokich wydatków bieżących, których sfinansowanie nie jest możliwe z uzyskiwanych dochodów. Brak też rozróżnienia, które dochody mają charakter inwestycyjny, a które wiążą się z bieżącymi zadaniami i związanymi z nimi wydatkami⁴⁸.

Wśród przedstawicieli nauki prawa finansowego panuje zgoda co do powiązania wydatków publicznych z zadaniami publicznymi⁴⁹. Wydatki publiczne mają charakter planistyczny, przez co należy rozumieć obowiązek istnienia planu finansowego, a więc ustawy budżetowej dla budżetu państwa, uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych, które to stanowią podstawy wydatków publicznych.

47 Do wydatków bieżących zaliczono: subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, subwencje dla partii politycznych, dotacje, wynagrodzenia i uposażenia oraz składki od nich naliczane, inne świadczenia na rzecz osób fizycznych, zakupy towarów i usług, inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich statutowych zadań oraz wydatki związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej; natomiast do wydatków majątkowych: wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

48 Zob. M. Cilak, *Komentarz do art. 124 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

49 Taki pogląd wyrazili m.in. T. Dębowska-Romanowska, E. Chojna-Duch oraz Z. Ofiarski.

Istotne znaczenie ma także dualny charakter wydatków publicznych – tj. prawny i ekonomiczny. Aspekt ekonomiczny oznacza wykorzystanie części PKB na cele związane z realizacją zadań państwa dotyczących celów wyznaczonych w ramach polityki społecznej oraz gospodarczej. Pod względem prawnym rozumie się przez nie przepisy stanowiące podstawę dla ponoszenia wydatków oraz przejaw realizacji funkcji, celów i zadań władz publicznych, a także plany finansowe, programy i strategie przyjmowane w formie aktów prawnych koniecznych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sektora finansów publicznych⁵⁰.

Wydatki publiczne, a w ich ramach również wydatki budżetu państwa, mają zróżnicowany charakter. Wynika on z przeznaczania ich na poszczególne grupy celów publicznych. Zaliczamy do nich takie cele, jak: utrzymanie struktur państwa, koszty świadczeń emerytalnych i socjalnych oraz wydatki inwestycyjne, czyli związane z rozwojem infrastruktury państwowej. Pierwsze dwie grupy w znacznej mierze stanowią wydatki sztywne, natomiast ostatnia to cele publiczne generujące wydatki o charakterze elastycznym. Konsekwencją takiego podziału jest ograniczanie wysokości wydatków inwestycyjnych w przypadku zagrożenia stabilności finansów publicznych⁵¹. Powyższa tendencja wiąże się z definicjami, które zostały wypracowane w nauce prawa finansowego. Wydatki sztywne są bowiem określane jako takie, których wysokość, czas i sposób finansowania determinują przepisy prawa w takim stopniu, że całkowicie lub przynajmniej częściowo wyłączona zostaje możliwość swobodnego decydowania przez organy władzy publicznej o tych wydatkach⁵². Zaliczamy do nich przede wszystkim środki przeznaczane na obsługę długu publicznego, obligatoryjne składki wpłacane do budżetu Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, wypłaty i obsługę świadczeń rodzinnych oraz socjalnych i inne.

50 Zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 244.

51 Zob. W. Grygorowicz, *Zakres wydatków sztywnych budżetu państwa (w związku z reformą finansów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5, s. 49–59.

52 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa, w: Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2007, s. 279 i n.; W. Lachiewicz, red., *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, C.H.Beck, Warszawa 2010.

Przez wydatki elastyczne należy z kolei rozumieć takie wydatki, których jedyną ustawową podstawą są określone kompetencje do ich dokonania, co umożliwia swobodniejsze wyznaczenie wysokości poszczególnych świadczeń i w związku z tym daje szansę na zrationalizowanie polityki budżetowej i dostosowanie jej do istniejącej rzeczywistości gospodarczej i społecznej. Wola polityczna jest bowiem czynnikiem przesądzającym, w jakiej wysokości i na jakie cele przeznaczone zostaną środki w ramach wydatków elastycznych. Kategoria tych wydatków obejmuje głównie wydatki inwestycyjne, infrastrukturalne oraz wynagrodzenia – pod warunkiem że ich wysokość nie jest dokładnie określona w przepisach szczególnych⁵³.

W doktrynie występuje spór dotyczący klasyfikacji subwencji dla partii politycznych jako wydatków elastycznych lub sztywnych budżetu państwa. Argumentem przemawiającym za uznaniem ich jako wydatki elastyczne jest możliwość weryfikacji i zmiany ich wysokości przez ustawodawcę w uzasadnionych okolicznościach. W latach 2002–2003, ze względu na pogarszający się stan finansów publicznych, podjęta została decyzja o zmniejszeniu przysługujących kwot subwencji dla partii politycznych, co znalazło odzwierciedlenie w art. 14 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r.⁵⁴, bowiem możliwość dokonania zmian kwoty subwencji wymaga zachowania formy ustawowej. Co istotne, nie został zmieniony mechanizm, na podstawie którego obliczana jest wartość subwencji, a jedynie incydentalnie, we wskazanym okresie, obniżono kwoty przysługujące za każdy uzyskany w wyborach głos. Podobna sytuacja miała

53 Zob. B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014; T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219...*, Legalis/el.; J. Szolno-Koguc, *Czynniki nierównowagi finansów publicznych w Polsce – próba oceny wybranych kategorii*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2015, t. 49, nr 1, s. 180–187.

54 Ustawa o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, Dz.U. z 2001 r., Nr 154, poz. 1802.

miejsce w roku 2009, kiedy z uwagi na występujący kryzys gospodarczy, w art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych i niektórych innych ustaw⁵⁵ zaktualizowano kwotę subwencji przysługującej za każdy głos na lata 2009–2010. Przywołane ustawy świadczą o możliwości doraźnej zmiany wysokości subwencji, w zależności od możliwości budżetowych i sytuacji finansów publicznych, co stanowi cechę charakterystyczną dla wydatków elastycznych⁵⁶.

Z kolei argumentem świadczącym o klasyfikacji subwencji dla partii politycznych jako wydatków prawnie zdeterminowanych budżetu państwa jest obligatoryjność ich wypłacania przez Ministra Finansów jako dysponenta części budżetowej pod warunkiem spełnienia warunków ustawowych⁵⁷. Pogląd ten, zdaniem autora niniejszej rozprawy, należy uznać za prawidłowy, bowiem opisywany obowiązek wypłaty określonych kwot ze środków publicznych w danym roku budżetowym w wysokości i terminach wynikających z właściwych przepisów jest dla państwa bezwzględnie wiążący. Obniżenie wartości środków przekazywanych za każdy uzyskany głos w wyborach nie wpływa na charakter wydatku budżetu państwa, a jedynie na przewidzianą jego wysokość.

3.3. Równowaga budżetowa

Nie bez znaczenia dla finansowania partii politycznych ze środków publicznych pozostaje także kwestia stabilności systemu finansów publicznych, zwłaszcza równowagi budżetowej. W tradycyjnym ujęciu zasada równowagi budżetowej stanowi wymóg pełnego pokrycia wydatków budżetowych dochodami budżetowymi lub nadwyżką budżetową występującą w latach ubiegłych. Współcześnie

55 Ustawa ta została skierowana przez Prezydenta RP do TK z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją ze względu na wprowadzanie zmian w kwocie przysługującej subwencji dla partii politycznych w trakcie trwania kadencji Sejmu. W wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09 została uznana za zgodną z ustawą zasadniczą.

56 Zob. T. Budzyński, *Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2002–2005*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 25–27.

57 Zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty racjonalizacji wydatków publicznych na finansowanie partii politycznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 2: *Kontrolerskie wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 283.

jednak rozumie się ją raczej jako postulat racjonalnej polityki finansowej i utrzymywania stabilnego stanu finansów publicznych w perspektywie wieloletniej oraz względnego zrównoważenia budżetu w danym roku, który to wymóg nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Aktualnie całkowita realizacja tej zasady w tradycyjnym ujęciu występuje bardzo rzadko, natomiast powszechnie wprowadza się rozwiązania legislacyjne mające na celu określenie granic, w jakich dopuszczalne jest generowanie deficytu budżetowego. W konsekwencji, z uwagi na jej względny charakter, w najnowszej literaturze przedmiotu ujmowana jest w kategoriach postulatu i określana jako zasada ograniczonej nierównowagi budżetowej⁵⁸.

W polskim porządku prawnym występowanie deficytu budżetowego jest dopuszczalne, ale zarówno Konstytucja, jak i ustawa o finansach publicznych wprowadzają mechanizmy i instytucje prawne mające na celu jego ograniczenie do wskazanego w przepisach poziomu. Jako przykład można wskazać określony w ustawie zasadniczej limit wysokości wartości relacji państwowego długu publicznego do PKB wynoszący 60%. Istnieją także inne rozwiązania i restrykcje, które mogą być skutkiem wprowadzenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, gdy wartość relacji państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55% (tzw. procedura ostrożnościowa) lub 60% (tzw. procedura sanacyjna)⁵⁹.

W sytuacjach kryzysowych – związanych np. z recesją gospodarczą lub wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych, angażujących dodatkowe publiczne środki finansowe – w których stabilność systemu finansów publicznych oraz bezpieczny poziom bilansu budżetowego są zagrożone, koniecznym staje się ważenie wartości konstytucyjnych i ewentualne ograniczanie poziomu określonych wydatków publicznych.

Rozstrzygnięcie wątpliwości w razie wystąpienia takiego konfliktu wartości konstytucyjnych przejawia istotną rolę praktyczną, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów, zwłaszcza administracyjnych. W jego ramach konieczne jest analizowanie okoliczności konkretnej sprawy, a przed podjęciem decyzji o przyznaniu pierwszeństwa określonej zasadzie – czyli

58 Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz do art. 113*, LexisNexis, Warszawa 2011, LEX/el.; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasady budżetowe*, w: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, red., M. Bitner i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 143.

59 Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 255.

realizacji jej w większym stopniu – należy zastosować test proporcjonalności. Jego istotę stanowi respektowanie określonej zasady, przy jednoczesnym, możliwie jak najmniejszym, uszczerbku w stosowaniu innej, które w danej sprawie wyrażają sprzeczne powinności⁶⁰. Opisana zasada proporcjonalności, nazywana także zakazem nadmiernej ingerencji, została wyprowadzona z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, natomiast w kontekście regulacji ograniczających prawa jednostki zyskała podstawę prawną w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁶¹. Zawiera w swej treści trzy zasady:

1. konieczności (ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy zastosowaniu środków prawnych, przy pomocy których możliwe jest zrealizowanie celu usprawiedliwiającego ograniczenie);
2. przydatności (jeśli istnieją różne sposoby ograniczenia danego konstytucyjnego prawa, które służą osiągnięciu usprawiedliwionego celu, powinno się zastosować sposób najmniej uciążliwy);
3. proporcjonalności *sensu stricto* (polega na ważeniu kolidujących ze sobą zasad i zadecydowaniu, która z nich w danej sytuacji powinna mieć pierwszeństwo)⁶².

Przepisy Konstytucji dotyczące finansów publicznych nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione⁶³. Za wartość podlegającą ochronie Trybunał Konstytucyjny uznał także przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu⁶⁴. Podkreślił, że w hierarchii zasad konstytucyjnych odgrywają one ważną rolę, bo od ich realizacji w życiu publicznym zależy zdolność państwa do realizacji zadań i rozwiązywania jego problemów⁶⁵.

Istotnego znaczenia w kontekście generowania wydatków publicznych, w związku z realizacją zadań państwa, nabiera pogląd wyrażony przez Trybunał

60 Zob. T. Grzybowski, M. Sarnowiec-Cisłak, *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6(81), s. 47–56.

61 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 66–67.

62 Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.

63 Por. wyroki TK: z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01.

64 Por. wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02.

65 Por. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92; wyroki TK: z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96; z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07.

Konstytucyjny w omawianym wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, zgodnie z którym konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz stabilnego stanu finansów publicznych wyznacza granice realizacji określonych w Konstytucji praw i gwarancji. Konieczność ta stanowi przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie w związku z kryzysową sytuacją w sferze finansów państwa. Podobny punkt widzenia Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w wyrokach z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 oraz z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05, stwierdzając, że w czasie recesji gospodarczej państwo może być zmuszone do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść, dostosowując poziom realizacji praw socjalnych do aktualnych warunków ekonomicznych. Za dopuszczalną uznano więc zarówno ingerencję w sferę praw nabytych⁶⁶, przejściowe ograniczanie wysokości subwencji dla partii politycznych⁶⁷, jak i inne działania mające na celu ochronę stabilności finansów publicznych⁶⁸.

Ograniczenie wysokości wydatków publicznych związanych z finansowaniem partii politycznych spowodowane kryzysem finansowym miało miejsce w latach 2002–2003. Podjęto wówczas decyzję o zmniejszeniu przysługujących kwot subwencji. Co istotne, nie został zmieniony mechanizm, na podstawie którego obliczana jest jej wartość, a jedynie incydentalnie, we wskazanym okresie, obniżono kwoty przysługujące za każdy uzyskany w wyborach głos. Podobna sytuacja miała miejsce w roku 2009, kiedy z uwagi na występujący

66 Zob. wyroki TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09.

67 Zob. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09.

68 W tym: ustanowienie przepisów negatywnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych (wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96); mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych (wyroki TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01; z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05); przejściowe zniesienie indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (wyrok TK z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02); zawieszenie podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych (wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03); ograniczenie uprawnień kombatanckich (wyrok TK z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02); zawieszenie wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03); ograniczenie uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym (wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01); ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94).

kryzys gospodarczy zaktualizowano kwotę subwencji przysługującej za każdy głos na lata 2009–2010.

Dbłość o stan finansów publicznych, a w tym przede wszystkim o poziom długu publicznego w relacji do PKB, jest obowiązkiem władz publicznych. Ustrojodawca podkreślił jego wagę, ustanawiając konstytucyjny limit zadłużenia, a racjonalny ustawodawca przewidział dodatkowo progi ostrożnościowe, które uregulowano w ustawie o finansach publicznych, a których przekroczenie wymusza podjęcie określonych działań mających na celu zmniejszenie poziomu zadłużenia państwa⁶⁹.

Odnutowania wymaga także fakt, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wartością szczególnie chronioną z punktu widzenia konstytucyjnych zasad jest stan finansów publicznych i uniknięcie nadmiernego zadłużania się podmiotów publicznych. W wyroku z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00, sformułował on dyrektywę harmonijnego pogodzenia wartości konstytucyjnych z uwzględnieniem kluczowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych.

4. Podsumowanie

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że problematyka wydatków publicznych ma bardzo doniosłe znaczenie z punktu widzenia całego systemu finansów publicznych. Świadczyć o tym może chociażby usytuowanie przepisu dotyczącego sposobu wydatkowania środków finansowych na cele publiczne oraz ich gromadzenia – w art. 216 Konstytucji, rozpoczynającym jej X rozdział, zatytułowany *Finanse publiczne*. Przepis ten ma wymiar nie tylko techniczny – dotyczący formy ustawowej aktu prawnego regulującego sposób gospodarowania środkami finansowymi na cele publiczne, ale także merytoryczny, gdyż ogranicza swobodę polityczną w zakresie kreowania mechanizmów w ramach dynamicznie ujętych, dwustronnych procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Wysokość wydatków publicznych powinna co do zasady stanowić wypadkową możliwości dochodowych sektora finansów publicznych, która wynikać może z aspektów prawnych (ograniczenia ustawowe odnośnie do sposobu

69 Zob. J. Braun, J. Szołno-Koguc, *The problem of public debt in Poland and methods of stabilizing the debt*, w: *Management Challenges in a Network Economy Proceedings of the MakeLearn and TIIM*, red. V. Dermol, M. Smrkolj, ToKnowPress, Lublin 2017, s. 493–496.

gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne), ekonomicznych (możliwość realizacji zakładanych celów w oparciu o stan finansów publicznych i sytuację gospodarczą), jak i politycznych (decyzja rządzących odnośnie do publicznego finansowania określonych celów, zgodnych z ich polityką finansową). W ostatnich latach zaobserwować można jednak zwiększającą się rolę wydatków publicznych – w związku z nieustannie rozszerzaną gamą zadań publicznych. Prawo stale rosnących wydatków publicznych nazywane jest prawem Wagnera – i można je w praktyce zaobserwować w większości demokratycznych podmiotów⁷⁰. Wśród przedstawicieli nauki prawa finansowego zjawisko to bywa jednak oceniane negatywnie. Podkreślany jest zbyt szeroki zakres i rozmiary wydatków publicznych, w tym zwłaszcza przeznaczanych na konsumpcję zbiorową i indywidualną⁷¹.

W ramach niniejszego rozdziału zrealizowano więc zamierzenie szczegółowe, dotyczące wyjaśnienia podstawowych zagadnień związanych z wydatkowaniem środków publicznych. Za potwierdzoną należy także uznać tezę, że wydatki publiczne mogą być dokonywane wyłącznie w związku z realizacją zadań publicznych.

70 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne...*, s. 22–24.

71 Zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011, s. 111–116.

Rozdział III

Dotacje i subwencje

jako kategoria wydatków publicznych

1. Wprowadzenie

Jedna z roboczych tez rozprawy, która będzie weryfikowana w ramach niniejszego rozdziału, zakłada, że dotacje i subwencje pełnią istotną funkcję w strukturze wydatków publicznych. W celu jej zbadania scharakteryzowane będą wskazane pojęcia, a także udział dotacji i subwencji w łącznej kwocie wydatków budżetu państwa – z uwzględnieniem kwot przekazywanych na finansowanie partii politycznych.

Poza analizą przepisów i tekstów źródłowych przedstawiona zostanie w formie tabelarycznej także analiza danych z lat 2011–2021 ukazujących łączną kwotę wydatków budżetu państwa, wydatków przeznaczonych na wszystkie dotacje i subwencje, a w tym także środków publicznych przekazanych na subwencje i dotacje podmiotowe dla partii politycznych.

2. Pojęcie dotacji w polskim porządku prawnym

Jednym z najistotniejszych z praktycznego punktu widzenia rodzajów wydatków publicznych są dotacje. Pojęcie to wywodzi się od łacińskiego *donatio* – oznaczającego darowiznę, przysporzenie. Aktualnie w Polsce przybiera jednak odmienne znaczenie. Zgodnie z definicją słownikową termin ten oznacza bezzwrotną pomoc finansową z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego udzieloną na pewien czas lub na stałe określonej instytucji, organizacji państwowej lub innemu podmiotowi w celu wsparcia jej działalności statutowej i wydatków bieżących¹. Pojęcie to funkcjonuje także w języku prawnym i scharakteryzowane zostało w art. 126 ufp. Na mocy wskazanego przepisu dotacje są określane jako podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki

1 Zob. I. Kamińska-Szmaj, red., *Milenijny słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2005, s. 160.

z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Również w nauce prawa finansowego wypracowane zostały różne definicje. Zgodnie z poglądem zaprezentowanym przez Z. Ofiarskiego dotacja rozumiana jest jako świadczenie dokonywane z budżetu podmiotu publicznego na rzecz osób trzecich będących jej beneficjentami (w tym jednostek sektora finansów publicznych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, osób fizycznych itd.), na podstawie norm prawa finansowego w trybie władczym czy też jako prawna forma dokonywania wydatków publicznych, zwykle bezzwrotna, podlegająca szczególnym zasadom rozliczania, będąca formą wyposażania w środki pieniężne określonych podmiotów, które wykonują zadania publiczne².

Dotacja w rozumieniu prawa finansów publicznych jest więc szczególnym rodzajem wydatku z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub z państwowych funduszy celowych. Należy jednak podkreślić, że dotacje mogą być udzielane także przez państwowe agencje, a nawet fundacje (w tym prywatne). W konsekwencji przyjąć trzeba, że dotacja stanowi wydatek redystrybucyjny z jednego budżetu (podmiotu udzielającego dotacji, tzn. donatora) na rzecz drugiego (podmiotu otrzymującego dotację, tzn. beneficjenta dotacji), związany z realizacją określonych zadań. Jej celem może być stymulacja beneficjenta dotacji do podjęcia określonych działań lub ich zaniechania. Szczególny status mają dotacje z budżetu państwa dla państwowych funduszy celowych i jednostek sektora finansów publicznych, gdyż mają charakter wewnętrzny i nie dotyczą powszechnego systemu dotacyjnego, w ramach którego udziela się ich podmiotom samodzielnie prawnie i finansowo³.

Odnutowania wymaga fakt, że jeżeli dotacja jest udzielana z budżetu podmiotu należącego do sektora finansów publicznych, to podlega szczególnym zasadom rozliczania. Musi być związana z finansowaniem oraz właściwą realizacją określonych zadań publicznych, nie zaś z indywidualnymi celami poszczególnych podmiotów. Udzielenie dotacji może więc dotyczyć prowadzenia

2 Zob. Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002, s. 23–26; W. Gonet, *Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6, LEX/el.

3 Zob. A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2014, s. 115.

działalności o charakterze użyteczności publicznej, realizacji celów publicznych i potrzeb zbiorowych (np. dotowanie sportu, ochrony zabytków, ochrony środowiska), ale także zlecenia realizacji wskazanych zadań publicznym organizacjom pozarządowym. Transfery środków publicznych w formie dotacji to również ich prosta redystrybucja i alokacja między poszczególnymi podmiotami sektora finansów publicznych⁴. Beneficjenci dotacji podlegają przy tym szczególnym zasadom rozliczania otrzymanych środków oraz kontroli ich przeznaczania i dysponowania, bowiem na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 ufp przepisy ustawy o finansach publicznych znajdują do nich zastosowanie. Ustawodawca sformułował przesłankę stanowiącą warunek i zakres stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych w postaci „wykorzystywania środków publicznych” lub „dysponowania środkami publicznymi”. Istotna jest różnica pomiędzy wskazanymi pojęciami, która sprowadza się do tego, że dysponowanie kładzie większy nacisk na element decyzyjny, natomiast wykorzystywanie jest procesem o charakterze w większym stopniu instrumentalnym. Wątpliwości budzi natomiast kwestia ustalenia, w jakich przypadkach podmioty spoza sektora finansów publicznych dokonują określonych czynności w odniesieniu do środków publicznych. Ich istota sprowadza się do tego, że uznawanie środków pieniężnych za publiczne warunkowane jest uzyskiwaniem ich przez podmioty należące do sektora finansów publicznych, a następnie ich rozdysponowanie musi mieć charakter definitywny. Gdyby więc przyjąć wykładnię literalną, można dojść do przekonania, że podmioty spoza sektora finansów publicznych nie mogą być w posiadaniu środków publicznych, nie rozporządzają nimi w żaden sposób. Uwzględniając jednak wykładnię celowościową, należałoby uznać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ufp nakazuje stosować ustawę o finansach publicznych do podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym przekazano do dysponowania lub wykorzystania środki publiczne – natomiast nastąpi to wyłącznie wtedy, gdy ustawa wprost reguluje także obowiązki tych podmiotów, np. związane ze zwrotem dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości⁵.

4 Zob. J. Glumińska-Pawlic, T. Gwóźdź, K. Żmuda-Matan, *Dotacje samorządowe udzielane na realizację zadań przez organizacje pozarządowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 17–18; A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, LEX/el; M. Wróblewska, *Leksykon prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 98–103.

5 Zob. J. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne...*, s. 87–88; J. Salachna, *Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red.

Podstawą prawną do udzielenia dotacji z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub zasobów podmiotów publicznych musi być przepis prawa publicznego zawarty w akcie prawnym rangi ustawowej bądź umowie międzynarodowej. W przypadku braku takiej podstawy nie ma możliwości, aby dany organ – jako reprezentant osoby prawnej (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – udzielił dotacji lub w jej miejsce darowizny na podstawie przepisów prawa cywilnego⁶.

Innymi cechami szczególnymi dotacji są ich ścisłe przeznaczenie oraz charakter, bowiem w ustawie o finansach publicznych wyróżniono dotacje podmiotowe, przedmiotowe oraz celowe. Ponadto w przypadkach określonych w przepisach możliwe jest także udzielenie jednorazowej dotacji przeznaczonej na pierwsze wyposażenie danego podmiotu w środki obrotowe. W ustawie o finansach publicznych przewidziano taki rodzaj dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla nowo tworzonych samorządowych zakładów budżetowych (art. 15 ust. 5 ufp) oraz z budżetu państwa dla nowo tworzonych instytucji gospodarki budżetowej (art. 24 ust. 4 ufp).

Dotacja, jako rodzaj wydatku publicznego, nie stanowi zapłaty za realizację przez beneficjenta określonego świadczenia na rzecz podmiotu publicznego. Nie jest to także świadczenie o charakterze jednostronnego przysporzenia, bowiem jednostka sektora finansów publicznych, udzielając dotacji, przenosi na podmiot dotowany obowiązek wykonania swojego zadania publicznego w możliwie najpełniejszym zakresie, bez konieczności angażowania swoich jednostek organizacyjnych⁷. Wysokość dotacji powinna przy tym odpowiadać realnym nakładom finansowym na wykonanie realizowanego zadania publicznego. W literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym dotacja jest świadczeniem jednostronnym, nieodpłatnym i zwykle bezzwrotnym⁸. Jako główne cele wykorzystania dotacji wskazuje się złagodzenie niekorzystnych zjawisk ekonomicznych o charakterze zewnętrznym, narzucenie

J. Salachna, M. Tyniewicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, LEX/el.; A. Mierzwa, *Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014.

6 Zob. W. Lachiewicz, *System prawa dotacyjnego*, w: *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Lachiewicz, A. Talik, C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 3–8.

7 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne...*, s. 124–125.

8 Zob. A. Mikos-Sitek, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. A. Nowak-Far, C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 283.

pewnych preferencji władz państwowych czy korygowanie pionowej i poziomej nierównowagi finansowej poprzez transferowanie środków w ramach realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych. Aktualnie nie ma przeszkód, by dotacje były udzielane również osobom fizycznym, bowiem przepisy nie wyłączają ich z kręgu potencjalnych beneficjentów dotacji. Co więcej, rozwiązanie takie jest wprost przewidziane w art. 73 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹ czy art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰. Nie ulega jednak wątpliwości, że tego typu wydatek na rzecz osób fizycznych, podobnie jak wszelkie wydatki dokonywane ze środków publicznych, musi mieć wyraźnie określoną podstawę prawną¹¹.

Pojęcie dotacji było również przedmiotem analizy w orzecznictwie organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych. W definicji zawartej w art. 126 ufp podkreślano, że dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu zadań publicznych, które istnieją w chwili przyznania dotacji. O realizacji zadania publicznego można mówić więc dopiero po przyznaniu wskazanych środków, gdyż jest to wydatek o charakterze redystrybucyjnym, który został udzielony na przyszłe wydatki związane z realizacją określonego celu, a odstępstwa od tej zasady wynikać muszą z przepisów rangi ustawowej¹².

Jako zmienne elementy dotacji należy wskazać:

1. wysokość – każdorazowo ściśle określona w trakcie udzielania dotacji; uzależniona od konieczności uzupełnienia brakujących środków finansowych na realizację zadań publicznych;
2. warunki udzielenia – wynikają z przepisów będących podstawą jej udzielenia; są uzależnione od czynników społecznych, ekonomicznych oraz ustrojowych¹³.

9 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 840 ze zm.

10 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.

11 Zob. M. Dylewski i in., *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 164–166; K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Dom Organizatora, Toruń 2018, s. 25–32.

12 Zob. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 37/16; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Kr 351/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Po 95/19.

13 Zob. E. Chojna-Duch, *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 7–30; też, *Uwarunkowania dotowania budżetowego*, „Finanse” 1988, nr 7–8, s. 14.

3. Rodzaje dotacji związane z finansowaniem polityki

W ustawie o finansach publicznych wyróżniono i zdefiniowano trzy podstawowe rodzaje dotacji: celowe, przedmiotowe i podmiotowe. Aby móc omówić przedstawioną klasyfikację, należy także wspomnieć, iż koniecznym jest, z praktycznego punktu widzenia, dokonanie podziału dotacji ze względu na budżet, z którego pochodzą przekazywane środki pieniężne. W tej klasyfikacji jako najważniejsze należy wskazać dotacje z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej części niniejszego podrozdziału omówione zostaną dotacje z budżetu państwa, które są związane z finansowaniem polityki – a więc dotacje celowe oraz dotacje podmiotowe.

3.1. Dotacje celowe z budżetu państwa

Dotacje celowe udzielane z budżetu państwa zostały uregulowane w art. 127 i nast. ufp. Ponadto wymieniono je także jako wydatki budżetu państwa w art. 112 ust. 1 pkt 4 i 7 ufp. W nauce prawa finansowego uznaje się, że zadania, na realizację których udziela się takich dotacji celowych, przytoczone w art. 127 ufp, zostały wymienione w sposób enumeratywny, stanowiąc *numerus clausus*¹⁴.

Kluczową cechą dotacji celowych jest przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji określonego zadania publicznego, które dla podmiotu otrzymującego dotację będzie wiązało się z poniesieniem wydatków. Należy podkreślić, że aktualnie dotacje celowe stanowią najczęściej występujący rodzaj dotacji w polskim porządku prawnym¹⁵.

W myśl art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a ufp dotacje celowe są przeznaczane na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Wskazania wymaga fakt, że możliwość realizacji zadań, o których mowa w powyższym przepisie, została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 166 ust. 2 Konstytucji. Co istotne, do zadań zleconych nawiązują wszystkie trzy ustrojowe ustawy samorządowe, ponieważ zasadniczym wyznacznikiem tej grupy zadań jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych szeroko

14 Zob. M. Münnich, *Komentarz do art. 127 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014.

15 Zob. W. Gonet, *Dotacja w systemie...*, LEX/el.

pojmowanej wspólnoty¹⁶. Charakter realizowanych celów, pomimo ich przeniesienia na szczebel lokalny, pozostaje ogólnonarodowy, a ich przekazanie do wykonania jest zasadne przede wszystkim ze względów pragmatycznych.

Zgodnie z art. 128 ust. 1 ufp, udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego określają odrębne ustawy. W ich ramach są nakładane m.in. obowiązki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów powszechnych oraz referendum. Pełen katalog tych zadań na mocy art. 122 ust. 1 pkt 5 ufp, każdorazowo musi znajdować się w załącznikach do ustaw budżetowych¹⁷. Tytułem przykładu należy wskazać, że w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2020 r.¹⁸ wymieniono zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, w tym m.in. na szczeblu gminnym w zakresie prowadzenia stałego rejestru wyborców.

Wysokość dotacji celowych w ramach tej grupy jest kształtowana na podstawie kryteriów materialnoprawnych i ustrojowych. Pierwsze odnoszą się do wymogu ustalania kwot dotacji, wykorzystując regułę adekwatności, co oznacza, że z jednej strony ich wysokość powinna w pełni pokrywać koszty, jakie zostaną poniesione przez jednostkę samorządu terytorialnego, z drugiej strony zadania powinny być realizowane jedynie w takim zakresie, na jaki pozwalają przekazane z budżetu państwa środki pieniężne. Jednocześnie planowana wysokość dotacji celowych powinna nawiązywać do wydatków, które potencjalnie zostaną poniesione. Nie ma więc możliwości ustalania wysokości dotacji celowych w sposób uznaniowy i arbitralny. W przypadku gdy wysokość dotacji celowej, przyznanej jednostce samorządu terytorialnego na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jest niewystarczająca, by prawidłowo i zgodnie ze wskazanymi wytycznymi zadania te wykonać, to istnieje możliwość dochodzenia w postępowaniu sądowym

16 Mowa o art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.); art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526); art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).

17 Zob. K. Czarnecki, *Komentarz do art. 127 i 128 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, LEX/el.

18 Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 571) zmieniona z dniem 1 listopada 2020 r. ustawą z dnia 28 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1919).

należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych¹⁹.

Drugim kryterium, które kształtuje wysokość dotacji celowych, jest kryterium ustrojowe. Odnosi się ono do samodzielności – w tym zwłaszcza samodzielności finansowej – jednostek samorządu terytorialnego, która stwarza postulat, aby omówione materialnoprawne kryteria kształtowania wysokości dotacji były unormowane w aktach prawnych rangi ustawowej, a nie w rozporządzeniach wykonawczych. Nie stanowi on jednak wymogu bezwzględnego, gdyż swoboda wydatkowania tych środków jest znacznie mniejsza niż chociażby w przypadku subwencji ogólnej. Ważne jednak, aby wysokość dotacji celowych przeznaczanych na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami pozostawała adekwatna do ponoszonych wydatków, a ich dokładna kwota była określana przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju²⁰.

Zgodnie z art. 149 ufp dotacje celowe są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego co do zasady przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Mogą być także przekazywane w terminach wynikających z odrębnych przepisów przez Kierownika Krajowego Biura Wyborczego lub, działających z jego upoważnienia, dyrektorów zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego na finansowanie zadań związanych z prowadzeniem rejestru wyborców oraz organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów; a także przez dyrektorów urzędów statystycznych na finansowanie zadań związanych z organizacją spisów powszechnych i rolnych.

3.2. Dotacje podmiotowe z budżetu państwa

Dotacjami podmiotowymi, na mocy art. 131 ufp, są środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej, przekazane wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w określonym zakresie. Brzmienie

19 Zob. E. Feret, *Gwarancje finansowe funkcjonowania jednostek samorządowych w Polsce*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego*, red. A. Gorgol, C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 128–129; K. Żmuda-Matan, *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, LEX/el.

20 Zob. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i pozarządową*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, LEX/el.

przywołanego przepisu jednoznacznie rozstrzyga, że ze środków pochodzących z dotacji nie można finansować wszystkich kosztów prowadzonej działalności przez beneficjenta dotacji, a jedynie może zostać wykorzystana w ograniczonym zakresie, na mocy przepisów ustaw odrębnych niż ustawa o finansach publicznych. Z konstrukcji przepisu można więc wysnuć wniosek, że podmiot dotowany musi posiadać także inne źródła finansowania swojej działalności aniżeli dotacja podmiotowa. Wysokość przyznanych środków z budżetu państwa oraz kryteria ich ustalania regulowane są z kolei w odrębnych przepisach i ustalone indywidualnie dla poszczególnych podmiotów. Beneficjentami dotacji podmiotowych z budżetu państwa są m.in. uczelnie publiczne, instytucje kultury, a także przedsiębiorcy. Wykaz podmiotów, które w danym roku budżetowym otrzymują dotacje podmiotowe, umieszczany jest w załączniku do ustawy budżetowej na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 2 ppkt a ufp, co należy ocenić pozytywnie z perspektywy realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych²¹.

4. Pojęcie subwencji w polskim porządku prawnym

Kolejną bardzo istotną grupę wydatków publicznych stanowią subwencje. Pojęcie to wywodzi się z łacińskiego słowa *subventio*, które oznacza „pomagać”. Należy więc przyjąć, patrząc przez pryzmat omawianego zagadnienia, że subwencje stanowią wsparcie lub pomoc finansową o charakterze subsydiarnym, których zadaniem nie jest pełne finansowanie wskazanych celów, a jedynie wspomaganie podmiotów je realizujących²². Choć w polskim porządku prawnym – w przeciwieństwie do omówionych wcześniej dotacji – brak jest definicji legalnej subwencji, to w literaturze przedmiotu zostały one szeroko opisane. Wskazuje się, że są to środki publiczne realizowane w formie wydatków z budżetu państwa o charakterze transferowym i dwustronnym, bowiem są zarazem dochodami ich adresatów. Wspomniane cechy upodabniają subwencje do dotacji, jednakże należy pamiętać, że są to dwie odrębne instytucje prawne. Różnice pomiędzy nimi dotyczą przede wszystkim procedur ustalania, uruchamiania, przekazywania, realizowania, rozliczania oraz odpowiedzialności prawnej. Cechą

21 Zob. J. Wierzbicki, *Komentarz do art. 131 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, C.H.Beck, Warszawa 2022.

22 Zob. M. Münnich, *Komentarz do art. 124 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H.Beck, Warszawa 2014.

szczególną subwencji jest ich ogólny i obiektywny charakter, który wynika z faktu ich przekazywania zgodnie z kryteriami określonymi w ustawach. Ponadto subwencje charakteryzują się bezzwrotnością, jednostronnością i nieodpłatnością. Są środkami mającymi dofinansować ogół zadań danego podmiotu i – inaczej niż dotacje – nie mają ukierunkowania na konkretne cele. Podmioty subwencionowane wyróżnia swoboda dysponowania uzyskanymi z tego tytułu środkami pieniężnymi, której granice zostały nakreślone przepisami prawa²³.

Zauważyć trzeba, iż brak jest jednoznacznego sklasyfikowania subwencji pod względem konstrukcji prawnej. Polska doktryna prawa finansów publicznych kwalifikuje subwencje z jednej strony jako szczególną, niepowtarzalną formę powiązań finansowych między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego, a z drugiej jako sposób finansowego zasilania konkretnych organizacji społecznych, do których zaliczane są m.in. partie polityczne. Celem opisywanej konstrukcji jest stworzenie roszczenia o kwotę świadczenia z budżetu państwa w określonej wysokości wynikającej z przepisów. Udzielanie subwencji jest konstytucyjnym obowiązkiem władz centralnych, a materialnoprawną podstawę do dokonania tych wydatków budżetowych stanowi Konstytucja i ustawy, w tym przede wszystkim Kodeks wyborczy – w odniesieniu do subwencji dla partii politycznych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – w zakresie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – w stosunku do podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki²⁴. Wysokość subwencji jest corocznie konkretyzowana w budżecie państwa, co wynika wprost z art. 112 ust. 1 pkt 3, 3a i 6 ufp.

W doktrynie i orzecznictwie wypracowano stanowisko, zgodnie z którym cechami szczególnymi subwencji ogólnej, wyróżniającymi ją od dotacji celowych, są przede wszystkim bezwarunkowość, stałość, powszechny i ogólny

23 Zob. P. Pest, *Budżet państwa*, w: *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 134–135; M. Cilak, *Komentarz do art. 112...*, LEX/el.; J. Dąbrowska, *Komentarz do art. 112 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, C.H.Beck, Warszawa 2020; P. Lenio, W. Miemiec, *Subwencja jako źródło finansowania publicznej szkoły wyższej*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 377–378.

24 Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy...*, s. 126–127; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 71–72.

charakter, bezzwrotność oraz brak określenia celów i zadań, na które ma zostać przeznaczona²⁵.

Obecnie w ustawie o finansach publicznych wyróżnia się trzy rodzaje subwencji udzielanych z budżetu państwa: subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego²⁶, subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki²⁷ oraz subwencje dla partii politycznych.

5. Analiza planowanych wydatków budżetowych na dotacje i subwencje w latach 2011–2021

Omawiane dotacje i subwencje zostaną w niniejszym podrozdziale przedstawione w ujęciu praktycznym poprzez wskazanie ich wysokości w latach 2011–2021, a także udziału w łącznej kwocie wykonanych wydatków budżetu państwa. Dodatkowo, w celu weryfikacji roboczych tez badawczych postawionych na wstępie, przeanalizowany zostanie udział środków publicznych przekazywanych partiom politycznym, w łącznej wysokości dotacji i subwencji oraz wydatków budżetu państwa w danym roku. Zestawienie zostało sporządzone na podstawie danych, zawartych w ustawach budżetowych oraz sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa.

25 Zob. P. Czarny, *Komentarz do art. 167 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, LEX/el., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt II CK 199/04.

26 Szerzej: P. Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.

27 Szerzej: P. Lenio, W. Miemiec, *Subwencja jako...*

Tabela 1. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2011 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie budżetu	4:3 (%)	Udział w łącznej kwocie wykona- nych wydatków (%)	Udział w łącznej kwocie dotacji i subwencji (%)	
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	313 344 394	313 344 394	302 681 609	96,6		
Dotacje i subwencje ogółem	147 235 556	149 183 167	148 461 276	99,5	49,049	
Dotacje i subwencje dla partii politycznych ogółem	172 782	172 782	70 201	40,6	0,023	0,047
Subwencje dla partii politycznych	71 382	71 382	70 097	98,3	0,023	0,047
Dotacje dla partii politycznych	101 400	101 400	104	0,1	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa-sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> [dostęp: 13 marca 2021 r].

Tabela 2. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2012 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	328 765 688	328 765 688	318 001 861	96,7		
Dotacje i subwencje ogółem	156 466 500	156 547 578	155 355 640	99,2	48,854	
Dotacje i subwencje dla partii politycznych ogółem	126 281	126 281	126 281	100	0,04	0,081
Subwencje dla partii politycznych	54 656	54 656	54 656	100	0,017	0,035
Dotacje dla partii politycznych	71 625	71 625	71 625	100	0,023	0,046

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 3. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2013 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	327 294 440	327 294 440	321 345 286	98,2		
Dotacje i subwencje ogółem	156 296 838	156 378 188	155 203 308	99,2	48,298	
Dotacje i subwencje dla partii politycznych ogółem	54 410	54 410	54 410	100	0,017	0,035
Subwencje dla partii politycznych	54 410	54 410	54 410	100	0,017	0,035
Dotacje dla partii politycznych	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finance-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>, [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 4. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2014 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie budżetu	4:3 (%)	Udział w łącznej kwocie wykonanych wydatków (%)	Udział w łącznej kwocie dotacji i subwencji (%)	
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	325 287 369	325 287 369	312 519 527	96,1		
Dotacje i subwencje ogółem	153 487 393	154 031 751	152 259 604	98,8	48,72	
Dotacje i subwencje dla partii politycznych ogółem	54 410	54 410	54 410	100	0,017	0,036
Subwencje dla partii politycznych	54 410	54 410	54 410	100	0,017	0,036
Dotacje dla partii politycznych	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa-sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>, [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 5. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2015 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	343 277 818	336 680 000	331 743 437	98,5		
Dotacje i subwencje ogółem	168 143 348	170 110 809	169 049 166	99,4	50,958	
Dotacje i subwencje dla partii politycznych ogółem	62 054	62 054	61 668	99,4	0,019	0,036
Subwencje dla partii politycznych	54 410	54 410	54 371	99,9	0,016	0,032
Dotacje dla partii politycznych	7 644	7 644	7 297	95,5	0,002	0,004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>, [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 6. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2016 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie budżetu	4:3 (%)	Udział w łącznej kwocie wykonanych wydatków (%)	Udział w łącznej kwocie dotacji i subwencji (%)	
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	368 548 526	368 548 526	360 843 115	97,9		
Dotacje i subwencje ogółem	196 963 142	196 513 688	194 575 328	99	53,922	
Dotacje i subwencje dla partii politycznych ogółem	138 085	138 085	115 885	83,9	0,032	0,06
Subwencje dla partii politycznych	55 688	55 688	52 563	94,4	0,015	0,027
Dotacje dla partii politycznych	82 397	82 397	63 322	76,8	0,018	0,033

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 7. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2017 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	384 773 502	384 773 502	375 768 453	97,7		
Dotacje i subwencje ogółem	209 782 554	210 210 680	205 610 980	97,8	54,717	
Dotacje i subwencja dla partii politycznych ogółem	53 299	53 299	52 134	97,8	0,014	0,025
Subwencje dla partii politycznych	53 135	53 135	51 970	97,8	0,04	0,025
Dotacje dla partii politycznych	164	164	164	100	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa: <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 8. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2018 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	397 197 405	397 197 405	390 454 347	98,3		
Dotacje i subwencje ogółem	213 898 023	213 374 764	211 287 236	99	54,113	
Dotacje i subwencja dla partii politycznych ogółem	52 137	52 137	52 137	100	0,013	0,025
Subwencje dla partii politycznych	51 973	51 973	51 973	100	0,013	0,025
Dotacje dla partii politycznych	164	164	164	100	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://www.gov.pl/web/finance/sprawozdanie-roczne-za-2018> [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 9. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2019 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	416 234 520	416 234 520	414 273 014	99,5		
Dotacje i subwencje ogółem	222 579 619	234 048 782	233 329 136	99,7	56,323	
Dotacje i subwencja dla partii politycznych ogółem	52 147	49 691	49 691	95,3	0,012	0,021
Subwencje dla partii politycznych	51 973	49 517	49 517	100	0,012	0,021
Dotacje dla partii politycznych	174	174	174	100	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://www.gov.pl/web/finance/sprawozdanie-roczne-za-2019> [dostęp: 13 marca 2021 r.].

Tabela 10. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2020 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	435 340 000	508 019 293	504 776 100	99,4		
Dotacje i subwencje ogółem	291 411 455	296 886 595	295 768 309	99,7	58,594	
Dotacje i subwencja dla partii politycznych ogółem	149 494	149 494	149 492	100	0,03	0,051
Subwencje dla partii politycznych	66 175	66 175	66 174	100	0,013	0,022
Dotacje dla partii politycznych	83 493	83 319	83 318	100	0,017	0,028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020> [dostęp: 13 lipca 2021 r.].

Tabela 11. Zestawienie łącznej kwoty wydatków budżetu państwa z wydatkami przeznaczanymi na dotacje i subwencje oraz na finansowanie partii politycznych w roku 2021 (w tys. zł)

1	2	3	4	5	6	7
Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie budżetu	4:3 (%)	Udział w łącznej kwocie wykonanych wydatków (%)	Udział w łącznej kwocie dotacji i subwencji (%)	
Łączna kwota wydatków budżetu państwa	486 784 028	523 492 865	521 216 817	99,6		
Dotacje i subwencje ogółem	287 955 066	291 758 560	290 806 668	99,7	55,794	
Dotacje i subwencja dla partii politycznych ogółem	70 649	70 589	70 589	100	0,014	0,024
Subwencje dla partii politycznych	70 475	70 415	70 415	100	0,014	0,024
Dotacje dla partii politycznych	174	174	174	100	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://www.gov.pl/web/finance/sprawozdanie-roczne-za-2021> [dostęp: 13 maja 2022 r].

Z przedstawionych danych jednoznacznie wynika, że subwencje oraz dotacje to współcześnie główne ustrojowe instytucje wywodzące się z prawa finansowego. Są to wydatki transferowane z budżetu państwa w celu dalszego ich rozdysponowania na realizację zadań publicznych, z zastosowaniem zobiektywizowanych kryteriów. Ich rosnącą rolę potwierdza wzrastający udział w łącznej kwocie wydatków budżetu państwa – z poziomu około 49% w roku 2011 do ponad 55% w roku 2021. Rekordowy był rok 2020, kiedy udział dotacji i subwencji sięgnął niemal 59% wydatków budżetu państwa.

Z kolei udział środków publicznych przeznaczanych na finansowanie partii politycznych stanowi znikomy odsetek ogółu wydatków budżetu państwa. Zwiększa się w latach, w których partiom wypłacane są dotacje podmiotowe, w wysokości wynikającej z liczby uzyskanych mandatów parlamentarnych, jednak nawet wtedy nie przekracza 0,04%. Podkreślenia jednak wymaga, że gdyby rozważyć te kwoty w liczbach bezwzględnych, ilość środków przekazywanych partiom politycznym w ramach dotacji i subwencji osiąga w skali roku znaczące wartości – od niespełna 50 000 000 zł (jak w roku 2019) do niemal 150 000 000 zł (rekordowa wartość dotyczy roku 2020).

6. Podsumowanie

Z omówionych kwestii szczegółowych można wysnuć wniosek, że dotacje i subwencje są istotnymi instytucjami prawnofinansowymi i zarazem odgrywają kluczową rolę w strukturze wydatków budżetu państwa. Konkluzja taka jest wynikiem analizy przepisów, poglądów wyrażanych w nauce prawa finansowego, a także badań dotyczących udziału dotacji i subwencji w ogólnej kwocie wydatków budżetowych. Potwierdzona została więc teza robocza zakładająca, że dotacje i subwencje pełnią istotną funkcję w strukturze wydatków publicznych.

Po przeanalizowaniu dotychczasowych zagadnień możliwe jest prowadzenie dalszych rozważań, zmierzających do weryfikacji podstawowej tezy badawczej – to znaczy dotyczących subwencji i dotacji podmiotowej z budżetu państwa jako źródeł finansowania partii politycznych.

Rozdział IV

Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych

1. Wprowadzenie

W ramach niniejszego rozdziału przeanalizowane zostaną zagadnienia związane z normatywnymi i aksjologicznymi podstawami finansowania partii politycznych ze środków publicznych – wraz z omówieniem prezentowanych w piśmiennictwie zalet oraz wad tego rozwiązania. Kolejną szczegółową kwestię, której wyjaśnienie jest niezbędne dla realizacji celów pracy, stanowią sposoby obliczania wysokości przysługujących partiom politycznym subwencji i dotacji podmiotowych z budżetu państwa, a także badania prawidłowości ich wydatkowania oraz ewentualnych konsekwencji naruszeń.

Wskazany zakres rozważań umożliwi weryfikację tezy roboczej, zgodnie z którą finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest zasadne, ale przyjęte w Polsce rozwiązania wymagają modyfikacji, polegających na ograniczeniu ich wysokości, a także zapewnieniu bardziej efektywnej i rozsądnej kontroli wydatkowania.

2. Finansowania partii politycznych – wytyczne Rady Europy i GRECO

Istotna rola finansowania partii politycznych z punktu widzenia ich wpływu na politykę państwa oraz podejmowane decyzje sprawiła, że wytyczne w tym zakresie zostały opracowane również na poziomie europejskim. Znaczącą rolę odgrywają Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wspólnych zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych¹, Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dwudziestu

1 Council of Europe, Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003) 4), <https://rm.coe.int/16806cc1f1> [dostęp: 10 lutego 2023 r.].

zasad wiodących w walce z korupcją z 1997 r.², Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie przestrzegania zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych³ oraz działania podejmowane przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) w celu eliminowania z życia publicznego korupcji i dokonywania oceny funkcjonowania systemów finansowania partii politycznych w poszczególnych państwach⁴.

W punkcie 15 Rezolucji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy wskazano, że jednym z najważniejszych elementów zwalczania korupcji powinno być przyjmowanie przez wybieranych przedstawicieli kodeksów postępowania oraz promowanie zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które zniechęcają do stosowania nieuczciwych praktyk. Wskazania te zostały więc ujęte w sposób ogólny i dotyczą kierunków kształtowania aktów prawnych, związanych z finansowaniem partii politycznych. Ich celem powinna być minimalizacja zagrożenia wystąpieniem działań o charakterze korupcyjnym. Ścisłej do kwestii tej odnoszą się Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy. Należy podkreślić, że nie mają one charakteru prawnie wiążącego, ale dotyczą szczegółowych kwestii, takich jak zewnętrzne źródła finansowania partii politycznych, źródła finansowania kandydatów w wyborach i wydatki przez nich ponoszone w związku z kampanią wyborczą, przejrzystość finansowania partii politycznych, kontrola prawidłowości działalności w tym zakresie oraz ewentualne sankcje w razie wystąpienia naruszeń.

Zgodnie ze wskazanymi zaleceniami dwoma głównymi źródłami finansowania partii politycznych powinny być: budżet państwa oraz podmioty prywatne (ujmowane jako społeczeństwo obywatelskie). Ważne jest, aby wsparcie publiczne cechowało się obiektywnymi kryteriami udzielania, które nie kolidują z niezależnością partii politycznych. Jego skala powinna także przybierać rozsądne rozmiary, tzn. gwarantować możliwość realizacji celów statutowych i wypełniania zadań konstytucyjnych partii politycznych na arenie ogólnopolskiej, ale jednocześnie nie doprowadzać do zbędnego rozrostu aparatu partyjnego

2 https://antykorupcja.gov.pl/ftp/pdf/Rezolucja_Rady_Europy_Nr__97__24_w_sprawie_dwudziestu_zasad_wiodacych_w_walce_z_korupcja.pdf [dostęp: 10 lutego 2023 r.].

3 <https://rm.coe.int/16806cc1f1> [dostęp: 10 lutego 2023 r.].

4 Zob. J. Jaskiernia, *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2003, s. 52–55; J. Uliasz, *Prawne aspekty zwalczania korupcji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 144.

i dokonywania wydatków, które nie są niezbędne w działalności ugrupowań. Należałoby więc dokonywać weryfikacji sprawozdań finansowych również pod względem celowości dokonywanych wydatków i wprowadzić wymóg powiązania ich z konkretnymi wykonywanymi zadaniami noszącymi znamiona celów publicznych. Prywatne źródła finansowania powinny natomiast być uregulowane w taki sposób, żeby zminimalizować zagrożenie wystąpienia konfliktu interesów, co dotyczy zwłaszcza podmiotów, których działalność jest uzależniona od decyzji politycznych. Niezbędne jest również zapewnienie jawności darowizn⁵. Istotne znaczenie finansowania partii politycznych z budżetu państwa podkreślono także w wytycznych w sprawie regulacji prawnej partii politycznych⁶, ponieważ poza pożądanymi efektami w zakresie zwalczania korupcji, gwarantuje ugrupowaniom właściwą pozycję w życiu publicznym. Dodatkowo ogranicza ich zależność od prywatnych darczyńców oraz wspiera w realizacji celów partii politycznych⁷.

Jednym z kluczowych działań, mających zwiększyć skuteczność zapobiegania i zwalczania korupcji – w tym w sferze politycznej – było powołanie Grupy Państw Przeciwko Korupcji. Zadaniem tej organizacji jest monitorowanie w sposób elastyczny i efektywny przestrzegania zasad przyjętych przez Radę Europy w zakresie walki z korupcją. Jako jej cel statutowy wskazano natomiast poprawę zdolności państw sygnatariuszy do zwalczania korupcji poprzez wykorzystanie dynamicznych procedur wzajemnej oceny i presji zmierzających do wdrożenia wymaganych instrumentów prawnych. Przedmiotem oceny GRECO jest nie tylko obowiązujący w danym państwie stan prawny, ale też praktyka stosowania przepisów⁸.

Europejskie standardy finansowania partii politycznych, dotyczące przede wszystkim zwalczania korupcji, oddziałują na przepisy przyjmowane w poszczególnych państwach, w tym także w Polsce. Stosowanie odpowiednich

5 Zob. M. Papucki, *Rola Rady Europy w zwalczaniu korupcji*, Kielce 2019, s. 106–108; https://bip.ujk.edu.pl/get_file.php?id=795&x=71336b85bfc6c8a13107de8a0f10846e [dostęp: 10 lutego 2023 r.].

6 Guidelines on Political Party Regulation, OSCE/ODIHR, Venice Commission, CDL-AD (2010) 024.

7 Zob. G. Bukowska i in., *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 28–29.

8 Zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 156–158.

mechanizmów, których celem jest kontrola pozyskiwania środków i sposobów ich wydatkowania przez partie polityczne, sprzyja umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego, a więc stanowi przejaw urzeczywistniania zasady demokratycznego państwa prawnego.

3. Podstawy finansowania partii politycznych ze środków publicznych w Polsce

Współcześnie kluczowym zagadnieniem z zakresu funkcjonowania partii politycznych jest wskazanie zasad i źródeł ich finansowania. Takie cechy jak transparentność, przejrzystość i kontrola prawnofinansowa partii politycznych mają służyć nie tylko walce z korupcją, lecz również z nielegalnym lobbingiem i wszelkimi prawnie lub społecznie niepożądanymi zachowaniami⁹. Rolą organów państwa winno być traktowanie partii politycznych w sposób równy, co przejawiać się będzie w stosowaniu jednakowych kryteriów wobec ich działań. Zasady te mają bezpośrednie przełożenie na sferę publicznego finansowania partii politycznych¹⁰, zwłaszcza w kontekście ustawowego zakazu przeprowadzania zbiorów publicznych oraz prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, wynikającego z art. 24 ust. 3 upp, który nie był przewidziany w sposób bezwzględny w uprzednio obowiązującej ustawie o partiach politycznych. Ustawa ta zakładała bowiem możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółdzielni lub udziału w spółkach. Przedmiotowa regulacja była w znacznym stopniu ogólnikowa, co stwarzało możliwości do nadużyć w zakresie finansowania partii politycznych¹¹.

Jak wspomniano wcześniej, obowiązujący w Polsce model publicznego finansowania partii politycznych ma podstawy konstytucyjne, które są wyprowadzane

9 Zob. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, „Konferencje i seminaria. Finansowanie partii politycznych” 2000, nr 6 (34), s. 22–23.

10 Zob. A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, w: *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 209–214; A. Gorgol, *Reglamentacja majątku partii politycznej jako przejaw odejścia od liberalnej koncepcji ich funkcjonowania*, w: *Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 25; T. Szawiel, *Spółczesność obywatelska*, w: *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, red. M. Grabowska, T. Szawiel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 145.

11 Zob. J. Juchniewicz, *O potrzebie nowych rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych uwag kilka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 41–57.

z art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, które zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Przepis ten ma charakter gwarancyjny, bowiem wynika z niego zobowiązanie organów władzy publicznej do zapewnienia możliwości prowadzenia działalności partii politycznych i wypełniania ich podstawowych funkcji, w tym wyborczej, rządzenia, kontrolnej oraz społecznej. Jest to o tyle istotne, że partie polityczne odgrywają niebagatelną rolę w wyrażaniu poglądów i dążeń obywateli w przestrzeni publicznej¹². Model ten, opierający się na finansowaniu partii politycznych ze środków publicznych, został również potwierdzony przez bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹³.

Zasadność finansowania partii politycznych z budżetu państwa jest upatrywana w ograniczeniu ich zależności od zorganizowanych grup interesu i ryzyka korupcji, wyrównywaniu szans partii działających w systemie partyjnym, stabilizacji systemu partyjnego, stworzeniu gwarancji finansowych dla ich długotrwałej działalności polityczno-organizacyjnej czy uniknięciu przekształcenia w podmioty, których podstawowym celem staje się prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej. Za zagrożenie minimalizowane dzięki finansowaniu partii politycznych ze środków publicznych uznaje się także niejasne powiązania pomiędzy sferą biznesu i polityki. Osiągnięcie tych celów jest kluczowe z punktu widzenia roli partii politycznych i celów ich funkcjonowania w państwach demokratycznych¹⁴.

Publiczne finansowanie partii politycznych ma także wady, które są podkreślane przez krytyków tego rozwiązania. Wymienia się wśród nich wysokie kwoty przekazywane partiom politycznym, które w zbyt dużym stopniu obciążają budżet państwa, a zarazem powodują zbędny rozrost wydatków ugrupowań osiągających najwyższe wyniki wyborcze. Przeciwnicy omawianego rozwiązania zwracają także uwagę na zagrożenie polegające na osłabieniu

-
- 12 Zob. B. Przywora, *Instytucja partii politycznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 3(164), s. 89–96.
 - 13 Zob. wyroki TK: z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03; z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99.
 - 14 Zob. M. Bąkiewicz, *Patologie w finansowaniu polityki*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 222–230; M. Chmaj, *Wolność tworzenia...*, s. 127–128.

opozycji w systemie politycznym poprzez finansowe promowanie ugrupowań o najwyższym poparcu, utrudniające zmiany w strukturze systemu partyjnego. Potencjalnie daje ono także możliwość pewnej ingerencji w wewnętrzne sprawy partii, w tym poprzez wprowadzanie ograniczeń co do pozyskiwania i wydatkowania środków pieniężnych, a także umożliwia zobowiązanie do składania sprawozdań finansowych. Publiczne finansowanie partii politycznych wzmacnia również ich etatyzację¹⁵.

Najbardziej optymalny wydaje się jednak mieszany system finansowania partii politycznych, zakładający rozsądną równowagę pomiędzy finansowaniem ze środków publicznych i prywatnych – ustalaną indywidualnie dla każdego państwa. Takie rozwiązanie wynika z wytycznych Rady Europy, która zaleciła rządów państw członkowskich przyjęcie rozwiązań prawnych, gwarantujących partiom politycznym publiczne wsparcie finansowe w odpowiedniej wysokości, którego skala nie powinna jednak kolidować z niezależnością tych partii. Przekazywanie środków z budżetu państwa powinno gwarantować równość szans ugrupowań i minimalizować zagrożenie uzależnienia się od prywatnych darczyńców. Jednocześnie jednak tak określony cel stanowi granicę dla wysokości środków publicznych przekazywanych na rzecz partii politycznych, bowiem jego przekroczenie mogłoby prowadzić do osłabienia więzi z wyborcami i stać w sprzeczności z ideą społeczeństwa obywatelskiego¹⁶.

Do zalet mieszanego systemu finansowania partii politycznych należy także możliwość uzależnienia jego poziomu od wielkości partii lub uzyskiwanego przez nią wyniku wyborczego, z uwzględnieniem mniejszych ugrupowań, aby zagwarantować reprezentację różnych interesów społecznych. Pozyskiwanie środków ze źródeł prywatnych stanowi natomiast element charakterystyczny dla ustroju demokratycznego. Obie formy wymagają jednak istnienia górnych limitów wydatków, a także dokonywania ogólnej kontroli nad finansami partyjnymi – w tym obejmującej składanie sprawozdań i informacji finansowych¹⁷.

15 Zob. M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2011, s. 106–107; M. Chmaj, *Wolność tworzenia...*, s. 128; M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996, s. 63–64.

16 Zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty...*, s. 41–43.

17 Zob. A. Jatsa, *Finansowanie polityki – najlepsze praktyki europejskie*, w: *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, red. A. Kobylńska, L. Petrakova, F. Pazderski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015, s. 56–57.

Podkreślenia wymaga, że system finansowania partii politycznych w Polsce – podobnie jak system wyborczy – premiuje ugrupowania duże i średnie, jednocześnie marginalizując te z niewielkim poparciem społecznym. Ponadto kwota przyznanej subwencji jest uzależniona wyłącznie od wyniku wyborów do Sejmu, abstrahując zarazem od poparcia społecznego wyrażonego w wyborach do Senatu, Parlamentu Europejskiego czy samorządowych – których rezultat niejednokrotnie różni się w sposób znaczący¹⁸.

W aktualnym stanie prawnym w art. 24 upp wskazano, że na majątek partii politycznych składają się składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z posiadanego majątku oraz określone ustawami dotacje i subwencje. Składki członkowskie są uznawane za ważną, pożądaną i demokratyczną formę samofinansowania partii politycznych. Największą rolę odgrywają w strukturze dochodów partii o charakterze masowym. Składki mogą być wpłacane wyłącznie przez członków partii politycznych, a ich wysokość podlega prawnym ograniczeniom. Aktualnie stają się coraz mniej popularne, co wiąże się z mniejszym zainteresowaniem społeczeństwa przynależnością do stronnictw politycznych i preferowaniem nieformalnego charakteru członkostwa. Z ustawy o partiach politycznych nie wynika przy tym jednoznacznie, czy omawiane składki mają się wiązać z samą przynależnością do partii, czy również ze sprawowaniem określonych funkcji publicznych z jej rekomendacji. Mogą mieć charakter dobrowolny lub obligatoryjny – zakładający wymóg wpłaty określonej kwoty pieniędzy, czasami uzależnionej od uzyskanych z rekomendacji partii stanowisk, które na ogół wiążą się z czerpaniem z tego tytułu korzyści majątkowych. W praktyce rozstrzygnięcie tej kwestii jest dokonywane w statucie partii, który określa m.in. prawa i obowiązki członków oraz sposób pozyskiwania środków pieniężnych¹⁹.

18 Największe różnice w wynikach wyborów na poziomie centralnym oraz samorządowym można zaobserwować w przypadku Polskiego Stronnictwa Ludowego, które w kolejnych wyborach samorządowych w XXI w. uzyskiwało znacząco wyższe wyniki niż w wyborach do Sejmu.

19 Zob. M. Chmaj, *Wolność tworzenia...*, s. 130–131; A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 48; M. Bąkiewicz, *Źródła finansowania polityki*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 45; M. Walecki, *Dochody polskich partii politycznych – regulacje prawne i praktyka*, w: *Finansowanie polityki: wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 90; M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Londyn 1954, s. 63; T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5(118), s. 12–16.

Ponadto w art. 25 upp wprowadzono ograniczenie podmiotowe w zakresie możliwości przekazywania środków pieniężnych na rzecz partii politycznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – z zastrzeżeniem możliwości pozyskiwania środków z budżetu państwa, kredytów bankowych oraz dochodów z majątku. Z kolei na podstawie art. 25 ust. 4 upp łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej; nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Przytoczone przepisy należy stosować także do wartości niepieniężnych. Należy podkreślić, że w ustawie o partiach politycznych z 1990 r. nie występował zakaz przekazywania darowizn na rzecz partii politycznych przez osoby prawne, spółki czy przedsiębiorstwa. Nie obowiązywał także limit przekazywanych środków. Z tego powodu w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku to źródło finansowania partii politycznych miało istotne znaczenie. Aktualnie przepisy dają jednak możliwości legalnego ich obejścia, co odbywa się w praktyce poprzez tworzenie fundacji lub spółek prawa handlowego, na rzecz których przekazywane są środki z pominięciem ustawowych limitów²⁰.

Do przekazywania na rzecz stronnictw darowizn stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że jeżeli świadczenie nie jest dokonane niezwłocznie, powinna zostać zachowana forma aktu notarialnego. Wynika to z art. 890 § 1 kc, zgodnie z którym oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego, jednakże umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy staje się ważna, jeżeli przyrządzone świadczenie zostało spełnione. Omawiana konwalidacja może nastąpić przed zawarciem samej umowy, jednocześnie z jej zawarciem lub w terminie późniejszym. W przypadku partii politycznych najczęściej dochodzi do niezwłocznego dokonania darowizny, a więc przekazania jej przedmiotu jednocześnie z zawarciem umowy – której przedmiotem mogą być zarówno pieniądze, jak i rzeczy oraz zbywalne prawa majątkowe²¹.

20 Zob. M. Bidziński, *Finansowanie partii...*, s. 92–95; A. Gorgol, *Prawne aspekty...*, s. 31.

21 Tamże, s. 93; A. Janas, *Komentarz do art. 890 Kodeksu cywilnego*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

Co ważne, pozyskiwanie dochodu z majątku zostało przez ustawodawcę ograniczone do: oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, zbycia należących do niej składników majątkowych oraz działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii czy też przedmiotów symbolizujących partię oraz wydawnictw popularyzujących cele i działalność danej partii, a także wykonywania odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego. Majątek ten może być przeznaczony wyłącznie na cele statutowe lub charytatywne.

Wątpliwości związane z dochodami partii politycznych były także rozpatrywane przez Sąd Najwyższy i znajdują odzwierciedlenie w jego bogatym orzecznictwie. W postanowieniu z dnia 6 października 2021 r.²² rozstrzygnięto, że katalog środków finansowych partii politycznych jest zamknięty i reguła ta odnosi się również do komitetów wyborczych. Darowizny na rzecz danej partii powinny być oznaczone w sposób umożliwiający identyfikację darczyńcy, tj. z podaniem imienia, nazwiska oraz miejsca zamieszkania osoby wpłacającej. Niedozwolone są zaś wpłaty od osoby anonimowej²³. Z kolei z orzeczenia z dnia 14 listopada 2017 r.²⁴ wynika, że nieodpłatne podnajmowanie, nawet bezumowne, przez partię polityczną lokalu na cele działalności tej partii oznacza, że partia polityczna przyjmuje od najemcy wartości niepieniężne, do których na podstawie art. 25 ust. 4a upp stosuje się odpowiednio przepisy o przekazywaniu środków finansowych na rzecz partii politycznej. Z kolei postanowieniem z dnia 25 września 2009 r.²⁵ Sąd Najwyższy orzekł, że środki uzyskane z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia nie mogą stanowić składnika majątku partii politycznej²⁶.

22 Sygn. akt I NSW 1/21.

23 Zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 17/16; z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III SW 72/14.

24 Postanowienie o sygn. akt III SW 2/17.

25 Sygn. akt III SW 47/09.

26 Zob. M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz do art. 24*, LexisNexis, Warszawa 2013; M. Granat, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, C.H.Beck, Warszawa 2003, s. 87.

4. Jawność finansowania partii politycznych

Bardzo istotnym aspektem finansowania partii politycznych, stanowiącym jednocześnie ważny przymiot działalności organów władzy publicznej, jest jawność. Jej kluczowe znaczenie w odniesieniu do partii politycznych zostało uwypuklone poprzez nadanie jej rangi konstytucyjnej. Ustawa zasadnicza w art. 11 ust. 2 rozstrzyga bowiem jednoznacznie, że finansowanie partii politycznych jest jawne. Podobnie art. 23a upp akcentuje jawność źródeł finansowania partii politycznych. Nie ulega wątpliwości, że postulat ten powinien dotyczyć również etapów wyłaniania przedstawicieli władz publicznych, a więc także kampanii wyborczych i działalności partii politycznych. Jawność obejmuje zatem zarówno źródła pozyskiwania środków (przede wszystkim pod względem legalności), ich rozdysponowywanie, jak i końcowe sprawozdania finansowe, co wiąże się z zakazem utajniania finansów partyjnych²⁷. Nadto finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych podlega kontroli Państwowej Komisji Wyborczej w ramach analizy składanych informacji i sprawozdań oraz kontroli społecznej²⁸. Jest ona na podstawie art. 157 § 1 kw centralnym, najwyższym, stałym organem wyborczym, właściwym w sprawie przygotowania i przeprowadzenia wyborów. Charakteryzuje ją także niezależność od władz państwowych²⁹.

Rola pieniądza w polityce jest niezwykle istotna, ponieważ udział w powszechnych wyborach wiąże się z koniecznością ponoszenia nakładów finansowych. W piśmiennictwie spotykane jest także określanie pieniądza jako siły napędowej polityki³⁰, zwiększającej dysponującym nimi podmiotom szanse na osiągnięcie sukcesu w elekcji. Jest to jedna z przyczyn dążenia do szczegółowej regulacji finansowania stronnictw politycznych i możliwości identyfikacji ich źródeł³¹. Omawiana cecha jawności ma również duże znaczenie w kontekście

27 Zob. postanowienie SN z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 74/14.

28 Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz do art. 125*, C.H.Beck, Warszawa 2018; J. Uliasz, *Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4, s. 22–25.

29 Szerzej: A. Poglódek, B. Przywora, *Państwowa Komisja Wyborcza – w poszukiwaniu modelu ustrojowego*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015, s. 314–318.

30 T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 28–29.

31 Jako przykłady można wskazać wymóg dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego wyłącznie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą, czy też obowiązek

przyjętego przez państwo modelu finansowania partii politycznych, który powinien ograniczać w jak największym stopniu podatność na zjawiska o charakterze korupcyjnym czy nielegalne formy lobbingu³².

Opisywany aspekt finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych stanowi szczególnie istotną kwestię również z uwagi na jego znaczenie dla życia publicznego oraz zaufania społeczeństwa do klasy politycznej³³. Jawność działań komitetów wyborczych jako podmiotów istniejących incydentalnie i w celu wygranej w wyborach jest ważna także ze względu na umożliwienie wyborcom świadomego podjęcia decyzji – z uwzględnieniem wiedzy posiadanej m.in. w zakresie finansowania kampanii wyborczych.

Ważną konsekwencją jawności finansowania partii politycznych jest m.in. obowiązek gromadzenia przez nie środków wyłącznie na rachunku bankowym. Co więcej, niedopuszczalne jest prowadzenie wspólnego rachunku bankowego partii politycznej i innych podmiotów³⁴. Ponadto partia polityczna nie może przyjąć środków pieniężnych od anonimowego darczyńcy, gdyż w takiej sytuacji nie jest możliwe precyzyjne ustalenie, czy przekazana kwota mieści się w granicach prawem przewidzianych limitów, jak również czy została przekazana przez podmiot do tego uprawniony – a nie np. przez osobę niebędącą obywatelem polskim. Przyjęcie anonimowej darowizny narusza zatem zasadę jawności finansowania partii politycznych i może więc stanowić podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej³⁵.

gromadzenia środków finansowych wyłącznie na jednym rachunku bankowym, otwartym na podstawie zaświadczenia o utworzeniu komitetu wyborczego w banku w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324 ze zm.), który (lub którego oddział) znajduje się na terenie Polski – lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej. Szerzej: K. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 125 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. Czaplicki i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018; J. Zaleśny, *Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich zastosowanie*, „Iusnovum” 2011, nr 4, s. 70–75; T. Gąsior, *Problematyka finansowania...*, s. 2526.

- 32 Zob. F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 27.
- 33 Zob. M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- 34 Zob. Postanowienie SN 7 Sędziów z dnia 3 października 2002 r., sygn. akt III SW 21/02.
- 35 Zob. Postanowienia SN: z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 17/16; z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III SW 72/14.

Ponadto partie polityczne oraz komitety wyborcze podlegają przepisom dotyczącym dostępu do informacji publicznej, w szczególności również ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁶. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 sierpnia 2016 r.³⁷, rozstrzygając, że komitet wyborczy jest podmiotem wykonującym zadania noszące znamiona celów publicznych, gdyż istotą jego działalności są czynności ukierunkowane na sprawowanie władzy przez podmioty zgłoszone i popierane w danych wyborach przez komitet. Stronnictwa polityczne podejmują działania w sferze publicznej, w związku z czym objęte są kryteriami wskazanymi w art. 4 ust. 1 pkt 5 udip. Podmioty te są również zobowiązane, na podstawie art. 140 ust. 1 kw, do udostępniania na stronach internetowych wpłat przekraczających łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę³⁸, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów – ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Obowiązkiem komitetu wyborczego jest również prowadzenie rejestru zaciągniętych kredytów, zawierającego dane dotyczące umów kredytowych oraz banków, które ich udzieliły. Niezależnie od tego, w przypadku złożenia stosownego wniosku zobligowane są do udzielenia także innych informacji na wniosek o udostępnienie informacji publicznej³⁹.

Jednocześnie, podsumowując dotychczasowe rozważania, należy ocenić pozytywnie wszelkie opisane działania, które są nastawione na zwiększenie transparentności finansowania partii politycznych – jako dążące do wykluczenia nadużyć oraz zjawisk o charakterze korupcyjnym. Co ważne, wdrażają one zalecenia, które zostały wskazane przez GRECO jako pożądany kierunek zmian, poprawiający przejrzystość finansowania partii politycznych w Polsce⁴⁰.

36 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm.

37 Sygn. akt II SAB/Wa 1115/15.

38 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1952 ze zm.

39 Zob. S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.

40 Zob. Raport Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dotyczący Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/poland> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

5. Subwencje dla partii politycznych jako wydatki budżetu państwa

5.1. Charakterystyka subwencji dla partii politycznych

Jednym z wydatków budżetu państwa, wymienionym w art. 112 ust. 1 pkt 6 ufp, są subwencje dla partii politycznych, które od dnia 31 maja 2001 r. – obok dotacji dla partii politycznych – stanowią ich główne źródło finansowania⁴¹. Wprowadzone zostały w art. 238 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁴², tym samym zastępując istniejące dotychczas dotacje celowe na działalność statutową partii (stanowiące 60% ogólnej kwoty przyznanej dotacji) i dotacje podmiotowe związane z poniesionymi wydatkami na udział w wyborach do Sejmu i Senatu (stanowiące 40% ogólnej kwoty przyznanej dotacji)⁴³. Celem opisanej nowelizacji było zwiększenie nadzoru publicznego nad finansowaniem partii politycznych, a także usystematyzowanie katalogu źródeł ich finansowania oraz określenie szczegółowego trybu przekazywania im środków z budżetu państwa⁴⁴.

Subwencje dla partii politycznych są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, co wynika z pokrywania ich środkami z budżetu państwa – z części „budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

41 Szerzej: A. Jackowska, *Subwencje budżetowe dla partii politycznych – kwoty i tendencje*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 11–12.

42 Dz.U. z 2001 r., Nr 46, poz. 238.

43 Przed wejściem w życie opisywanej zmiany przepisy uzależniały otrzymanie środków z budżetu państwa od uczestniczenia przez partię polityczną w ostatnio zarządzonych wyborach do Sejmu i Senatu i uzyskania przez nie mandatów poselskich lub senatorskich. Kwota dotacji wynikała z podziału ogólnej kwoty przewidzianej w budżecie państwa na ten cel podzielonej przez 560 i pomnożonej przez liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez partie (dotacja podmiotowa). Natomiast dotację celową na działalność statutową partii politycznej otrzymywały partie polityczne, jeżeli ich okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na wszystkie listy kandydatów partii politycznych w skali kraju. Wysokość dotacji dla danej partii ustalano proporcjonalnie do liczby ważnych głosów oddanych na okręgowe listy kandydatów na posłów tej partii.

44 Zob. M. Chmaj, *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. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 16–17.

W takiej sytuacji koniecznym jest respektowanie ogólnych zasad ich gromadzenia i wydatkowania, a ponadto przestrzeganie uregulowanej w art. 11 ust. 2 Konstytucji zasady jawności finansowania partii politycznych⁴⁵. Mają one jednak odmienny charakter niż subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to głównie z wprowadzenia subwencji dla partii politycznych jako źródła finansowania partii politycznych w akcie prawnym rangi ustawowej, podczas gdy kwestie subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy Konstytucji. W konsekwencji subwencje przewidziane dla partii korzystają z mniejszej ochrony prawnej i brak jest gwarancji otrzymywania ich w kolejnych latach⁴⁶.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że art. 112 ust. 1 pkt 6 ufp posługuje się pojęciem subwencji, nie zaś subwencji ogólnych. Brak opisującego subwencję przymiotu ogólności w przywołanym przepisie pozwala na przyjęcie, że cechami subwencji dla partii politycznych są: nieodpłatność, bezzwrotność oraz bezwarunkowość przekazania z budżetu państwa. Określenie subwencji w ten sposób odczytywać także można w kontekście ograniczenia tego źródła finansowania partii politycznych wyłącznie do tych, które spełnią wymogi określone w odrębnych przepisach⁴⁷.

Zgodnie z art. 28 upp, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory, prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu subwencji z budżetu państwa na działalność statutową ma partia polityczna, która:

1. w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo;

45 W nauce wyróżnia się dwa aspekty jawności finansowania partii politycznych: merytoryczny (odnoszący się do treści zjawisk finansowych) i proceduralny (odnoszący się do procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych). Jawność w ujęciu merytorycznym jest powiązana z obowiązkiem tworzenia informacji finansowych i przekazywania ich do publicznej wiadomości. Szerzej: A. Gorgol, *Prawne aspekty...*, s. 206–212.

46 Zob. M. Cilak, *Komentarz do art. 112...*, LEX 2020/el.

47 Zob. M. Münnich, *Subwencja budżetowa dla partii politycznych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 12. Odmienny pogląd wyraził A. Gorgol. Jego zdaniem pominięcie cechy ogólności w nazwie subwencji dla partii politycznych nie jest właściwe, gdyż to zasadnicza cecha rozróżniająca każdą subwencję od dotacji. Por. A. Gorgol, *Prawne aspekty...*, s. 235.

2. w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów⁴⁸.

Wysokość rocznej subwencji dla partii politycznej albo koalicji partii politycznych jest ustalana zgodnie z mechanizmem opisanym w art. 29 upp. Polega on na stopniowej regresji wysokości kwoty wypłacanej za każdy uzyskany głos, proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów, w rozbiu na liczby głosów, które odpowiadają poszczególnym przedziałom określonym w procentach. Przedziały te oraz obowiązujące w nich poszczególne wysokości kwoty za jeden głos są następujące:

- dla wyniku od 3% do 5% ważnie oddanych głosów w całym kraju – 5,77 zł;
- dla wyniku powyżej 5% do 10% ważnie oddanych głosów w całym kraju – 4,61 zł;
- dla wyniku powyżej 10% do 20% ważnie oddanych głosów w całym kraju – 4,04 zł;
- dla wyniku powyżej 20% do 30% ważnie oddanych głosów w całym kraju – 2,31 zł;
- dla wyniku powyżej 30% ważnie oddanych głosów w całym kraju – 0,87 zł⁴⁹.

Do obliczenia całkowitej kwoty subwencji należnej w danym roku partii politycznej lub koalicji partii politycznych, zastosowanie znajduje następujący wzór:

$$S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5,$$

w którym W oznacza liczbę głosów w poszczególnym przedziale procentowym, a M – wskazaną wyżej wysokość kwoty za jeden głos w danym przedziale.

48 W przypadku koalicji partii politycznych subwencja dzielona jest na rzecz partii wchodzących w jej skład w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą, a proporcje te nie mogą zostać zmienione. W przypadku braku określenia stosownych proporcji subwencja nie przysługuje.

49 Wskazane kwoty subwencji ogólnej obowiązują od dnia 1 stycznia 2011 r. Wcześniej były dwukrotnie wyższe, jednak w wyniku społecznej krytyki nadmiernych sum wypłacanych partiom politycznym z budżetu państwa parlament zmienił omawiany przepis ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1702). Szerzej: J. Zawadzki, *System finansowania partii politycznych w Polsce – praktyka i kierunki rozwoju*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 169, s. 216–220.

Krytyka subwencji z budżetu państwa jako źródła finansowania partii politycznych w kształcie uchwalonym aktualnie obowiązującą ustawą o partiach politycznych skupia się głównie wokół ich wysokości, która obliczana jest za pomocą wskazanych założeń. W porównaniu z wcześniejszymi kwotami deklarowanymi jako dochody partii politycznych, uległy one nawet dziesięciokrotnemu wzrostowi, obciążając tym samym budżet państwa⁵⁰. Przeciwno opisywanym rozwiązaniom wystąpiła w 2001 r. m.in. Platforma Obywatelska, postulując likwidację finansowania partii politycznych z pieniędzy podatników. Pod protestem zebrano ponad 170 000 podpisów, jednak nie przyniósł on spodziewanego rezultatu w postaci zmiany przepisów⁵¹.

Opisany mechanizm budzi także wątpliwości interpretacyjne. Dotyczą one przede wszystkim tego, czy wymienione w art. 29 ust. 1 upp wielkości procentowe odnosić się mają do głosów ważnych, oddanych w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, czy też głosów oddanych na wszystkie partie lub koalicje wyborcze w granicach uzyskanego przez dane stronnictwa wyniku wyborczego⁵².

Mechanizm obliczania wysokości subwencji dla partii politycznych należy ocenić pozytywnie. Jego degresywny charakter zapewnia przekazanie ugrupowaniom osiągającym niższe poparcie środków publicznych w wysokości umożliwiającej prowadzenie działalności statutowej. Jednocześnie ograniczenie kwoty przyznanej za każdy uzyskany głos w wyborach wraz ze wzrostem procentowego poparcia eliminuje zagrożenie przekazywania zbyt wysokich kwot, które przekraczałyby racjonalne wartości, tzn. takie, które są niezbędne do dokonywania celowych i oszczędnych wydatków, dozwolonych w działalności partii politycznych.

Ustawa o partiach politycznych przewiduje także mechanizm podziału środków przyznanych w ramach subwencji partiom, które startowały w wyborach z list koalicyjnych. Są one dzielone na rzecz poszczególnych partii w proporcjach określonych w umowie zawierającej koalicję wyborczą. Postanowienia te stanowią istotny element umowy i nie mogą być zmieniane. Ustawodawca

50 Np. dochód Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy wynosił łącznie w 1999 r. 2 835 238,94 zł, a po zmianie sposobu finansowania partii politycznych roczna kwota subwencji z budżetu państwa wyniosła 28 191 472,50 zł. Szerzej: M. Bidziński, *Finansowanie...*, s. 104–124.

51 Zob. A. Ławniczak, *Finansowanie partii...*, s. 158–162.

52 Zob. M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 179–180.

przewidział przy tym surowy rygor w przypadku braku ich określenia. Na mocy art. 28 ust. 4 upp, jeżeli partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej nie określiły w umowie zawiązującej koalicję wyborczą proporcji podziału środków, subwencja nie przysługuje. W sytuacji rozwiązania się koalicji wyborczej po uzyskaniu prawa do subwencji, subwencja przysługuje partiom politycznym wchodzącym w skład koalicji wyborczej w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Natomiast w razie połączenia się partii politycznej z inną partią lub partiami subwencja przysługuje nowej partii w wysokości równej sumie subwencji ustalonych dla łączących się partii.

Subwencja z budżetu państwa przysługuje partiom politycznym od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory i jest wypłacana do końca roku, w którym odbędą się kolejne wybory. Wyjątek stanowi sytuacja, w której ma miejsce skrócenie kadencji Sejmu. Wtedy prawo do subwencji wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu. Środki są przekazywane partiom politycznym każdego roku w czterech równych kwartalnych ratach na podstawie wniosku składanego do dnia 31 marca każdego roku przez uprawniony organ partii politycznej⁵³. Szczegółowy tryb składania wniosku oraz wypłacania subwencji, określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw finansów publicznych, a wzór urzędowego formularza wniosku – również w drodze rozporządzenia – minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej⁵⁴.

Kolejnym istotnym zagadnieniem są cele, na które przeznaczone mogą zostać środki uzyskane w ramach subwencji dla partii politycznych. Przepisy ustawy o partiach politycznych ujmują je w sposób ogólny. W art. 28 ust. 1 upp wskazano jedynie, że mają być wykorzystywane na prowadzenie działalności statutowej. Dodatkowa dyrektywa w tym zakresie wypływa z art. 30 ust. 3 upp, zgodnie z którym partia polityczna, która otrzymuje subwencję, przekazuje od 5% do 15% subwencji na Fundusz Ekspercki, w ramach którego środki powinny być gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym i wykorzystywane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej,

53 Zob. M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz do art. 29*, LexisNexis, Warszawa 2013.

54 Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługujących partiom politycznym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 439 ze zm.).

związanych z działalnością statutową partii politycznej. Nie ma przy tym przeszkód, by Fundusz Ekspercki zasilony został również środkami finansowymi pochodzącymi z innych tytułów, jednakże muszą one stanowić wpłaty własne danej partii politycznej. Na marginesie wskazać należy, że Fundusz Ekspercki nie ma odrębności organizacyjnej ani podmiotowej, wymaga natomiast założenia osobnego subkonta rachunku bankowego⁵⁵.

5.2. Analiza wydatków budżetu państwa na subwencje dla partii politycznych w latach 2011–2021

W przedstawionej tabeli 12 ukazano dane dotyczące wydatków ponoszonych z budżetu państwa na subwencje dla partii politycznych w latach 2011–2021, a więc od roku, w którym zmniejszona została kwota środków przysługujących partiom politycznym. W zestawieniu uwzględniono środki pieniężne, które przysługują poszczególnym ugrupowaniom w ramach umów koalicyjnych, zgodnie z ich postanowieniami. Na uwagę zasługuje brak subwencji dla stowarzyszenia Kukiz'15, które w wyborach do Sejmu w 2015 r. uzyskało trzeci wynik (8,81% głosów) i zdobyło 42 mandaty. Jest to efektem formy organizacyjnoprawnej podmiotu, bowiem stowarzyszenia – w przeciwieństwie do partii politycznych – nie są uprawnione do uzyskania subwencji.

Kluczową rolę subwencji dla partii politycznych w kontekście ich funkcjonowania i realizacji celów statutowych odgrywa również marginalizacja podmiotów biorących udział w wyborach, które ich nie otrzymały lub utraciły prawo do subwencji. Jako przykłady można wskazać wspomniane już stowarzyszenie Kukiz'15, które po trzecim wyniku wyborczym w 2015 r., w kolejnej elekcji uległo marginalizacji. Podobnie Nowoczesna Ryszarda Petru, która ze względu na odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej utraciła prawo do otrzymania subwencji w latach 2017–2019. Potwierdza to tezę, że w Polsce publiczne finansowanie partii politycznych odgrywa istotną rolę, a nawet stanowi nieodłączny element realnej możliwości ich funkcjonowania i dążenia do osiągnięcia wysokich wyników wyborczych.

55 Zob. M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz do art. 30*, LexisNexis, Warszawa 2013; A. Gorgol, *Komentarz do art. 30 ustawy o partiach politycznych*, w: *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, C.H.Beck, Warszawa 2003, s. 128.

Uwagę zwracają również znaczące kwoty uzyskiwane corocznie przez poszczególne ugrupowania na ich działalność – stanowiące wydatki budżetu państwa. Co więcej, przedstawione dane uwzględniają lata po nowelizacji ustawy o partiach politycznych z dnia 16 grudnia 2010 r., zakładającej dwukrotne zmniejszenie wysokości subwencji dla partii politycznych. Biorąc pod uwagę współczesne realia prowadzenia działalności politycznej – w tym kampanii wyborczych – głównie w przestrzeni wirtualnej, a także opierającej się na bezpośrednim kontakcie z wyborcami, zasadnym wydaje się kolejne zrewidowanie wysokości subwencji. Zwłaszcza w okresach kryzysów gospodarczych i finansowych – jak te wywołane pandemią wirusa SARS-CoV-2 czy rosyjską agresją na Ukrainę – wydatki budżetu państwa na rzecz partii politycznych powinny zostać ograniczone. Za proponowanym rozwiązaniem przemawia także sposób rozdysponowywania środków finansowych przez poszczególne partie polityczne.

Niezależnie od tego, zauważalna jest również dysproporcja w zakresie zestawienia kwot uzyskanych subwencji oraz wyniku wyborczego – w przeliczeniu na uzyskane głosy. Algorytm stosowany do obliczenia kwoty subwencji premiuje ugrupowania, które uzyskały niższe poparcie. Przykładowo można wskazać, że w roku 2011 i 2015 zwycięska Platforma Obywatelska, uzyskując przewagę nad drugim Prawem i Sprawiedliwością o ponad dziesięć punktów procentowych, uzyskała subwencję wyższą jedynie o około 6,5%. Jeszcze bardziej różnice te są widoczne porównując ugrupowania zwycięskie z takimi, które osiągnęły kilkuprocentowe poparcie. W wyborach z roku 2019 zwycięskie Prawo i Sprawiedliwość uzyskało poparcie ponad sześciokrotnie wyższe niż partia KORWIN, co przełożyło się na kwotę subwencji wyższą jedynie około 3,5-krotnie.

Sposób wydatkowania subwencji przez poszczególne partie polityczne oraz ich sprawozdawczość w tym zakresie zostaną omówione po prezentowanych w poniższej tabeli danych liczbowych.

Tabela 12. Wysokość subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych w latach 2011–2021

rok 2011	
PO (41,51% głosów)	20 244 868,20 zł
PiS (32,11% głosów)	18 924 614,49 zł
PSL (8,91% głosów)	7 563 759,94 zł
SLD (w koalicji z PD, UP, SDPL ⁵⁶ – 13,15%)	7 198 906,60 zł
PD (w koalicji z SLD, UP, SDPL – 13,15%)	1 199 817,77 zł
UP (w koalicji z SLD, PD, SDPL – 13,15%)	260 829,95 zł
RAZEM:	55 392 796,95 zł
lata 2012–2015	
PO (39,18% głosów)	17 729 870,91 zł rocznie
PiS (29,89% głosów)	16 545 829,92 zł rocznie
RP (10,02% głosów)	7 468 033,83 zł rocznie
PSL (8,36% głosów)	6 372 937,24 zł rocznie
SLD (8,24% głosów)	6 293 068,99 zł rocznie
RAZEM:	54 409 740,89 zł rocznie
lata 2016–2019	
PiS (37,58% głosów)	18 543 370,32 zł rocznie
PO (24,09% głosów)	15 465 516,69 zł rocznie

56 SDPL została pozbawiona prawa do subwencji dla partii politycznych od pierwszego kwartału 2011 r. ze względu na odrzucenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą z dnia 27 września 2010 r. Następnie Sąd Najwyższy oddalił skargę partii postanowieniem z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt III SW 391/10. W latach 2008–2010 subwencja przysługiwała SDPL w wysokości 3 329 787,54 zł.

N ⁵⁷ (7,60% głosów)	6 207 895,14 zł rocznie
PSL (5,13% głosów)	4 476 863,19 zł rocznie
SLD (w koalicji z TR, UP i Zielonymi – 7,55% głosów)	4 318 845,77 zł rocznie
TR (w koalicji z SLD, UP i Zielonymi – 7,55% głosów)	1 233 955,94 zł rocznie
UP (w koalicji z SLD, TR i Zielonymi – 7,55% głosów)	493 582,38 zł rocznie
Zieloni (w koalicji z SLD, TR i UP – 7,55% głosów)	123 395,60 zł rocznie
KORWIN (4,76% głosów)	4 171 704,23 zł rocznie
Razem (3,62% głosów)	3 175 513,73 zł rocznie
RAZEM:	58 210 642,99 zł rocznie
lata 2020–2021	
PiS (43,59% głosów)	23 499 528,06 zł rocznie
PO (w koalicji z Zielonymi i IP – 27,40% głosów)	19 800 329,59 zł rocznie
SLD (12,56% głosów)	11 496 714,07 zł rocznie
PSL (8,55% głosów)	8 348 292,79 zł rocznie
KONFEDERACJA (6,81% głosów)	6 865 855,09 zł rocznie
Zieloni (w koalicji z PO i IP – 27,40% głosów)	303 066,27 zł rocznie
IP (w koalicji z PO i Zielonymi – 27,40% głosów)	101 022,09 zł rocznie
RAZEM:	70 414 807,96 zł rocznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o wysokości subwencji na działalność statutową, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/subwencja-z-budzetu-panstwa> [dostęp: 23 stycznia 2022 r.].

57 N otrzymała subwencję tylko w roku 2016, bowiem Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła jej sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych za 2015 rok uchwałą z dnia 3 października 2016 r.

5.3. Analiza sposobu wydatkowania środków pochodzących z subwencji przez partie polityczne, a także informacji finansowych, składanych za lata 2011–2021

Polskie partie polityczne przeznaczają środki finansowe uzyskane w ramach subwencji z budżetu państwa na Fundusz Ekspercki, realizację celów statutowych, związanych z funkcjonowaniem ich struktur (np. wynagrodzenia pracowników, usługi obce, zużywane materiały) oraz kampaniami wyborczymi. W badanym okresie od 2011 do 2021 r. zauważalna jest tendencja polegająca na zwiększaniu udziału wydatków na Fundusz Wyborczy w latach, w których odbywają się ogólnopolskie elekcje oraz w latach je poprzedzających. Co więcej, ogólny bilans wydatków w tych latach znacząco przewyższa uzyskiwaną w danym roku kwotę subwencji. Świadczy to o wykorzystywaniu wolnych środków pieniężnych, które zaoszczędzono w latach poprzednich. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim dwóch największych partii politycznych. W 2011, 2014 i 2015 r. wydatki Platformy Obywatelskiej na Fundusz Wyborczy wynosiły odpowiednio: 415%, 71% oraz 58% rocznej subwencji. W analogicznym okresie Prawo i Sprawiedliwość wydało na ten cel 48%, 71% oraz 58% rocznej subwencji. Z kolei najniższy poziom wydatków na cele wyborcze odnotowano w Polskim Stronnictwie Ludowym, gdzie w żadnym z lat nie przekraczały one 15% wysokości rocznej subwencji⁵⁸. Charakterystyczne jest również wydatkowanie większych kwot na Fundusz Wyborczy przez partie rządzące aniżeli opozycyjne. Taka sytuacja miała miejsce w latach: 2014 (rządząca PO: 20 495 291,27 zł, opozycyjne PiS: 7 235 500 zł), 2015 (rządząca PO: 10 266 084,04 zł, opozycyjne PiS: 5 380 000 zł), 2018 (rządzące PiS: 15 700 000 zł, opozycyjna PO: 7 652 599,95 zł), 2019 (rządzące PiS: 7 600 000 zł, opozycyjna PO: 1 100 733,52 zł) i 2020 (rządzące PiS: 7 970 000 zł, opozycyjna PO: 3 188 162,96 zł). Ukazana dysproporcja jest znacząca, nawet po uwzględnieniu różnic w uzyskiwanych kwotach subwencji, które są wyższe w przypadku partii zwyciężających w wyborach parlamentarnych – co przedstawiają tabele, stanowiące załączniki nr 1–11 do rozprawy.

Godne odnotowania są także wysokie kwoty niewykorzystanej subwencji w partiach rządzących. Platforma Obywatelska w latach 2011–2015 łącznie nie wykorzystwała 35 196 506,40 zł subwencji – podczas gdy opozycyjne Prawo i Sprawiedliwość „jedynie” 9 848 438,80 zł. Z kolei rządzące Prawo i Sprawiedliwość w latach 2016–2020 łącznie nie wykorzystowało 36 466 331,75 zł – podczas

⁵⁸ Analiza własna. Zob. także: G. Bukowska i in., *Finanse polskich...*, s. 59.

gdy opozycyjna Platforma Obywatelska „jedynie” 8 924 635,23 zł. Kwoty te są porównywalne w obu przypadkach, co świadczy o podobnym schemacie wydatkowania środków w obu partiach, kiedy znajdują się w analogicznej sytuacji politycznej.

Stosunkowo wysokie i zarazem stałe wydatki na cele statutowe są zauważalne w partiach politycznych o ugruntowanej pozycji i utrzymującym się poparciu społecznym. Ugrupowania takie jak Polskie Stronnictwo Ludowe, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska czy Sojusz Lewicy Demokratycznej (później Nowa Lewica) we wszystkich badanych latach – poza tymi, w których odbywały się ogólnopolskie wybory – przeznaczają największą część przyznanych w ramach subwencji środków na cele statutowe, zwłaszcza wynagrodzenia osobowe, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia. Oznacza to, że ugrupowania te zatrudniają do obsługi aparatu partyjnego pracowników, opłacanych środkami subwencyjnymi.

Ponadto w strukturze wydatków Polskiego Stronnictwa Ludowego na przestrzeni badanych lat nie występują znaczące zmiany w latach wyborczych i takich, w których nie odbywają się ogólnopolskie elekcje. Kwoty przeznaczane na Fundusz Ekspercki, wynagrodzenia czy nawet Fundusz Wyborczy pozostają względnie stałe. Natomiast w przypadku Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej widoczne jest dostosowanie finansów partyjnych do terminów wyborów. Przejawia się to głównie w zwiększonych wydatkach na Fundusz Wyborczy, które finansowane są przede wszystkim niewykorzystanymi w poprzednich latach środkami subwencyjnymi oraz zaciąganimi zobowiązaniami w postaci przede wszystkim kredytów.

Część subwencji uzyskanej przez wszystkie uprawnione do niej ugrupowania przekazywana była także na Fundusz Ekspercki – w kwocie wymaganej w art. 30 ust. 3 upp, tzn. wynoszącej 5–15%. Wydatki ze zgromadzonych na nim środków przeznaczane były głównie na ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne, a także na działalność wydawniczo-edukacyjną. Często jednak nie zostają wykorzystane w danym roku kalendarzowym – i w takiej sytuacji pozostają do dyspozycji partii politycznej w kolejnych latach, z zastrzeżeniem, że nie mogą być przeznaczone na inne cele, niż dozwolone dla Funduszu Eksperckiego.

Struktura wydatków poszczególnych partii politycznych w latach 2011–2021, w tym środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Eksperckiego, ukazana została w tabelach, stanowiących załączniki nr 1–11. Ujęte tam wydatki

dokonywane są z subwencji z budżetu państwa przekazanej w bieżącym roku budżetowym, ale także z odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i niewykorzystanych kwot subwencji z lat ubiegłych. Następnie przedstawiono na wykresach, stanowiących załączniki do rozprawy nr 12–15, szczegółowe porównanie wydatków trzech badanych ugrupowań: Polskiego Stronnictwa Ludowego, Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej.

6. Kontrola finansowania partii politycznych

6.1. Kontrola wydatkowania środków publicznych przekazanych z budżetu państwa w ramach subwencji dla partii politycznych

Sposób wykorzystywania środków finansowych, przyznanych w ramach subwencji dla partii politycznych, która to stanowi wydatek budżetu państwa finansowany ze środków publicznych, podlega szczególnym zasadom rozliczania i kontroli. Podstawowym ich aspektem, wynikającym z ustawy o partiach politycznych, jest obowiązek sporządzania corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z tego tytułu wydatkach i składania jej do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do dnia 31 marca – za rok poprzedni. Następnie informacja jest publikowana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 14 dni od dnia jej przedłożenia. Odnośnie do stawianych wymogów informacja finansowa powinna być opracowana na wzorze i zgodnie z wytycznymi wynikającymi z rozporządzenia wydane go przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej⁵⁹. Zgodnie z § 2 wskazanego rozporządzenia zakres przedmiotowy omawianej informacji obejmuje dane dotyczące:

1. wydatków partii politycznej, w tym:
 - a) kwot przekazanych na Fundusz Eksperski oraz Fundusz Wyborczy⁶⁰;
 - b) wydatków poniesionych na cele statutowe, w tym w szczególności na:
 - wynagrodzenia oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia,

59 Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U. z 2003 r., Nr 33, poz. 268).

60 Fundusz Wyborczy zostanie omówiony w dalszej części niniejszego rozdziału.

- zużycie materiałów i energii,
 - usługi obce, w tym korzystanie ze środków masowego przekazu,
 - podatki i opłaty;
 - c) spłaconych kredytów bankowych wraz z odsetkami;
 - d) wydatków poniesionych niezgodnie z przeznaczeniem (a zatem nie na działalność statutową partii politycznej);
2. wydatków poniesionych z Funduszu Eksperckiego na:
- a) ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne;
 - b) działalność wydawniczo-edukacyjną;
 - c) cele niezgodne z przeznaczeniem (czyli na działalność niewymienioną w podpunktach a i b lub niezwiązaną z działalnością statutową partii politycznej).

Podkreślenia wymaga, że wzór informacji finansowej musi zostać wypełniony we wszystkich polach, nawet jeśli kwota poszczególnego wydatku wynosi zero. Ponadto do tak sporządzonej informacji należy załączyć sprawozdanie sporządzone przez biegłego rewidenta wybranego przez PKW. Koszty sprawozdania pokrywa Krajowe Biuro Wyborcze⁶¹.

Kolejnym etapem jest analiza informacji finansowej przez PKW, która w terminie 6 miesięcy od dnia jej złożenia rozstrzyga w formie uchwały o przyjęciu jej bez zastrzeżeń, przyjęciu ze wskazaniem uchybień lub odrzuceniu, przy czym odrzucić informację może wyłącznie w sytuacji, gdy partia polityczna wykorzystwała środki z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W razie wystąpienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności złożonej informacji finansowej, PKW może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie. Możliwe jest także zlecenie wykonania ekspertyz lub opinii w sytuacji wystąpienia wątpliwości organu. Ponadto w przypadku prowadzenia postępowań kontrolnych w stosunku do partii politycznych przez działające w ramach administracji rządowej lub samorządowej organy kontroli, rewizji i inspekcji, PKW może domagać się udostępnienia wyników tych postępowań oraz współpracy z ich strony.

Ustawodawca ograniczył więc możliwość odrzucenia informacji finansowej do jednej przesłanki związanej z celem, na jaki wydatkowane są środki pieniężne, przekazywane partiom politycznym w formie subwencji z budżetu

61 Zob. M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz do art. 34*, LexisNexis, Warszawa 2013.

państwa. Wiąże się to z objęciem publicznej gospodarki finansowej szczególnym reżimem prawnym, w ramach którego istnieje wymóg wydatkowania środków publicznych wyłącznie w związku z realizacją zadań publicznych. Podkreślenia wymaga, że pomimo przekazania środków z budżetu państwa partiom politycznym – a więc podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ufp przepisy ustawy stosuje się do nich w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub nimi dysponują⁶².

Umotywowane zastrzeżenia co do składanych przez partie polityczne treści informacji finansowych mogą być także zgłaszane do PKW w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia informacji w Monitorze Polskim. Legitymacja do składania zastrzeżeń przysługuje stowarzyszeniom, fundacjom, jak również innym partiom politycznym, które w swoich statutach przewidują podejmowanie działań mających na celu analizę finansową partii. Co więcej, wniesienie zastrzeżeń pociąga za sobą obowiązek udzielenia przez Państwową Komisję Wyborczą pisemnej odpowiedzi w terminie 60 dni od dnia ich zgłoszenia.

W przypadku niekorzystnego rozstrzygnięcia partia polityczna ma możliwość złożenia skargi do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia doręczenia jej uchwały o odrzuceniu informacji finansowej. Jest ona rozpatrywana w składzie 7 sędziów z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁶³ o postępowaniu nieprocesowym. Sąd Najwyższy jest obowiązany rozpoznać skargę w terminie 60 dni od dnia jej doręczenia. Po jej rozpoznaniu wydaje orzeczenie, od którego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

W razie uznania skargi za zasadną PKW niezwłocznie wydaje uchwałę o przyjęciu informacji finansowej. Z kolei konsekwencją oddalenia skargi – podobnie jak niezłożenia stosownej informacji w terminie, czy też odrzucenia jej przy równoczesnym braku złożenia skargi do Sądu Najwyższego – jest utrata prawa do otrzymania subwencji przez partię polityczną w następnym roku kalendarzowym.

62 Zob. J. Salachna, *Środki publiczne...*, s. 86–91.

63 Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.

6.2. Weryfikacja przez Państwową Komisję Wyborczą informacji finansowych partii politycznych

Ważnym aspektem, który został poddany analizie w ramach prowadzonych badań naukowych, są rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie przedkładanych informacji finansowych oraz sprawozdań finansowych partii politycznych. Mają one kluczowe znaczenie, gdyż konsekwencje ich odrzucenia są daleko idące, bowiem powodują utratę przez partię polityczną prawa do otrzymania środków na finansowanie zadań statutowych.

Najczęściej podejmowane uchwały przyjmują informacje finansowe partii politycznych bez zastrzeżeń, lub ze wskazaniem uchybień⁶⁴. Jedyne przypadki odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą informacji finansowej w badanym okresie dotyczy partii Lewica Razem (dawniej: Partia Razem) za rok 2019. Nastąpiło to uchwałą nr 79/2021 z dnia 24 maja 2021 r., z powodu wykorzystania środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową partii. W uzasadnieniu wskazano, że część środków finansowych, przekazana w ramach subwencji z budżetu państwa, została wypłacona osobom fizycznym w formie nagród w wysokości około 150 000 zł brutto każda, w celu przekazania ich następnie na Fundusz Wyborczy partii Sojusz Lewicy Demokratycznej. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że nastąpiło niedopuszczalne w polskim porządku prawnym przekazanie środków finansowych Lewicy Razem pochodzących z subwencji z budżetu państwa, na rzecz innej partii – w tym przypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Operacje te doprowadziły bowiem do sfinansowania udziału w wyborach innej partii politycznej niż ta, która uzyskała prawo do subwencji. Tym samym wydatkowanie omawianych środków nie nastąpiło na cele związane z działalnością statutową partii politycznej Lewica Razem. Jednocześnie przedmiotowa uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nie została zaskarżona do Sądu Najwyższego, gdyż nie generowała skutków finansowych. Wynika to z faktu, że odrzucenie informacji finansowej dotyczyło roku 2019 – a więc ostatniego, w którym subwencja przysługiwała Partii Razem ze względu na wynik, uzyskany w wyborach do Sejmu z 2015 roku. Z kolei w roku 2020 subwencja przysługiwała już Nowej Lewicy (dawniej Sojuszowi Lewicy Demokratycznej), z której list startowali kandydaci

64 Przykładowo, w latach 2011–2021 wszystkie informacje finansowe partii politycznych: PiS, PO i PSL; były przyjmowane bez zastrzeżeń. Z kolei sprawozdanie finansowe SLD (aktualnie Nowa Lewica) było przyjęte ze wskazaniem uchybień za lata 2011, 2012, 2014, 2017.

do Sejmu, należący także do Partii Razem. Tym samym konsekwencja w postaci utraty prawa do subwencji w kolejnym roku kalendarzowym okazała się bezprzedmiotowa⁶⁵.

6.3. Weryfikacja przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań finansowych partii politycznych

Poza opisaną w poprzednim podrozdziale informacją finansową, partie polityczne są także zobowiązane do składania Państwowej Komisji Wyborczej, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym⁶⁶. Do sprawozdania dołącza się także sprawozdanie biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy. Wymóg ten dotyczy wszystkich partii politycznych, w związku z czym ma powszechniejszy charakter niż obowiązek przedkładania informacji finansowych, który ogranicza się wyłącznie do tych partii, które są uprawnione do pobierania subwencji z budżetu państwa.

Sprawozdanie finansowe powinno zostać przedłożone na wzorze określonym w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii PKW⁶⁷. Załącza się do niego sprawozdanie biegłego rewidenta, dotyczące wpływów na Fundusz Wyborczy. W razie wystąpienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności informacji, PKW może zwrócić się do partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień. Co więcej, PKW może zlecić sporządzenie ekspertyz lub opinii.

Organ wyborczy rozstrzyga w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania partii politycznej o jego przyjęciu bez zastrzeżeń, przyjęciu ze wskazaniem uchybień albo jego odrzuceniu. Odrzucenie, na podstawie art. 38a ust. 2 upp, następuje w przypadku:

65 Zob. W. Ferfecki, *Wątpliwe ekstra pieniądze dla członków zarządu Razem*, „Rzeczpospolita”, 11 października 2021 r., <https://www.rp.pl/polityka/art19005131-watpliwe-ekstra-pieniadze-dla-czlonkow-zarzadu-razem> [dostęp: 16 marca 2022 r.].

66 Dalej także jako sprawozdanie partii politycznej.

67 Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. z 2003 r., Nr 33, poz. 269).

1. prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej;
2. pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych;
3. gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym, z wyjątkiem kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę – z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością;
4. przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych;
5. gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego;
6. gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym;
7. przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów;
8. finansowania komitetu wyborczego tworzonego przez partię polityczną lub komitetu wyborczego tworzonego przez koalicję partii politycznych, w skład której wchodziła partia, z naruszeniem przepisów zakazujących im przeprowadzania zbiorów publicznych, przyjmowania środków finansowych z innych źródeł niż Fundusz Wyborczy lub przyjęcia korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, za wyjątkiem dozwolonych wyjątków.

Stwierdzenie przez PKW innych nieprawidłowości niż wymienione powyżej na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 2 upp powoduje przyjęcie sprawozdania partii politycznej ze wskazaniem uchybień. Ponadto, po wejściu w życie dnia 31 marca 2023 r. ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw⁶⁸, przepis art. 38a ust. 1 pkt 2 upp został rozszerzony o uchybienia, które co do zasady stanowią podstawę do odrzucenia sprawozdania finansowego, ale ze względu na ich niewielką skalę ustawodawca rozstrzygnął, że należy dotknięte nimi sprawozdania przyjmować ze wskazaniem uchybień. Następuje to w sytuacjach, gdy:

1. pozyskane, przyjęte lub gromadzone z naruszeniem przepisów środki finansowe lub wartości niepieniężne nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 zł lub 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 złotych;

⁶⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 497.

2. czynności skutkujące zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej przez nieuprawnioną osobę lub dokonane z naruszeniem limitu wpłat, nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym nie przekroczyły 1 000 000 złotych, lub 0,1% ogólnej kwoty przychodów partii politycznej – jeśli przychody partii w okresie sprawozdawczym przekroczyły 1 000 000 zł.

W razie odrzucenia sprawozdania finansowego partia polityczna ma prawo – w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia – do złożenia do Sądu Najwyższego skargi na rozstrzygnięcie PKW. Rozpatrywana jest w składzie siedmiu sędziów przy zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Oznacza to również, że skarga powinna spełniać wymogi formalne przyjęte dla pism procesowych w postępowaniu cywilnym. Z kolei na uchwałę w przedmiocie przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń bądź ze wskazaniem uchybień nie przysługuje żaden środek prawny. Konsekwencją odrzucenia sprawozdania jest utrata przez partię polityczną prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania, co wynika z art. 38d upp. Termin ten rozpoczyna się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania lub – w przypadku oddalenia skargi złożonej do Sądu Najwyższego – od kwartału następującego po kwartale, w którym skarga została oddalona.

Natomiast z przepisów nie wynika w sposób jednoznaczny, czy sankcja w postaci utraty prawa do otrzymania subwencji przez trzy kolejne lata powinna być przerywana przez wybory parlamentarne. Wątpliwości w kontekście jej egzekwowania budzi w szczególności sytuacja, w której odrzucone zostaje sprawozdanie finansowe partii politycznej w ostatnich latach kadencji Sejmu lub w razie jej skrócenia. Aktualnie praktyka w tym zakresie zakłada, że po uzyskaniu wymaganego poparcia w ogólnopolskiej elekcji partie polityczne uzyskują prawo do nowej subwencji, w związku z czym traci swój byt sankcja, związana z wcześniejszym odrzuceniem przez Państwową Komisję Wyborczą rocznego sprawozdania finansowego. Kwestia ta budzi jednak poważne wątpliwości w piśmiennictwie. Dotyczą one przede wszystkim tego, że omawiana wykładnia sprawia, iż sankcja stosowana jest krócej niż trzy lata. Może to prowadzić do sytuacji, w której partie polityczne – oczekując braku kary za nieprawidłowości powodujące odrzucenie sprawozdania finansowego w ostatnim roku posiadania prawa do subwencji z budżetu państwa – świadomie będą naruszały zasady gromadzenia i rozdysponowywania majątku

partii politycznej. W literaturze przedmiotu pojawił się jednak również odmienny pogląd, zgodnie z którym pozbawienie partii politycznej prawa do subwencji trwa przez trzy lata niezależnie od kadencji Sejmu – a więc nawet po jej zakończeniu lub skróceniu⁶⁹.

Skutki utraty prawa do otrzymania subwencji z budżetu państwa są dla ugrupowań bardzo daleko idące, gdyż zważywszy na ich możliwe źródła przychodów, będzie to prowadzić do uniemożliwienia prowadzenia działalności politycznej w szerokim zakresie w skali ogólnopolskiej – i w efekcie do ich marginalizacji, a nawet likwidacji. W piśmiennictwie i praktyce orzeczniczej pojawiają się wątpliwości w zakresie zgodności takiego uregulowania z Konstytucją, w tym w szczególności z 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 podnosili w szczególności, iż trudna do zaakceptowania jest obligatoryjność odrzucenia sprawozdania 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 naruszeń⁷⁰. Wprowadzone w tym zakresie ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. zmiany należy uznać za słuszne, gdyż są zbieżne z formułowanymi postulatami powiązania sankcji w postaci utraty prawa do subwencji przez okres trzech kolejnych lat ze skalą dokonanych naruszeń.

Wątpliwości co do rozpatrywanych przepisów wyraził także Sąd Najwyższy. Skierował do Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu z dnia 14 grudnia

69 Zob. T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, nr 32, s. 61; P. Uziębło, *Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38A oraz art. 38D ustawy o partiach politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 233–243; M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz do art. 38d*, C.H.Beck, Warszawa 2003; R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublensis” 2014, nr 22, s. 291; M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki*, w: *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 97–98.

70 Zob. P. Uziębło, *Kilka uwag...*, s. 233–243; R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie...*, s. 285–292; szerzej: T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia...*, s. 69–84; postanowienie SN z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I NSW 361/19.

2016 r. pytanie prawne⁷¹, dotyczące zgodności z art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, tzn. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, obowiązkiem zapewnienia wolności tworzenia i działania partii politycznych, a także z zasadą proporcjonalności oraz prawem do własności i innych praw majątkowych – przepisów, regulujących obligatoryjną utratę prawa do subwencji w następnych trzech latach w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej z powodu gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego; w zakresie, w jakim:

1. przewiduje obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych oraz wartości środków gromadzonych lub wydatkowanych niezgodnie z tymi przepisami (pytanie 1);
2. przewidują skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymania (pytanie 2);
3. przewidują w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego (przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy), po zastosowaniu sankcji z art. 148 § 2 kw, kolejną (drugą) sankcję za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych w postaci pozbawienia partii politycznej prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach (pytanie 3).

Podobnie w postanowieniu z dnia 6 grudnia 2018 r. Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym⁷², dotyczącym zgodności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zapewnieniem wolności tworzenia i działania partii politycznych – przepisów

71 Sprawa jest przedmiotem rozpoznania przez TK w postępowaniu pod sygnaturą akt P 8/17. Zob. dokumenty na stronie: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%208/17> [dostęp: 9 stycznia 2022 r.].

72 Sprawa jest przedmiotem rozpoznania przez TK w sprawie pod sygnaturą akt P 2/19. Zob. dokumenty na stronie: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%202/19> [dostęp: 9 stycznia 2022 r.].

zakładających obligatoryjną utratę przez partię polityczną prawa do subwencji w trzech następnych latach z uwagi na przyjmowanie lub pozyskiwanie środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych, bez względu na skalę naruszeń.

W obu sprawach swój udział zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając stanowisko, iż badane przepisy ustawy o partiach politycznych są niezgodne z przywołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Odmienny pogląd wyraził z kolei Prokurator Generalny, wskazując, że jego zdaniem odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w razie gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego i nie narusza obowiązku zapewnienia wolności tworzenia i działania partii politycznych; oraz nie jest niezgodne z zasadą proporcjonalności i wyrażonym w art. 64 ust. 1 Konstytucji prawem do własności i innych praw majątkowych. W pozostałym zakresie w jego przekonaniu postępowanie powinno podlegać umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. Natomiast odnośnie do pytania prawnego z dnia 6 grudnia 2018 r. Prokurator Generalny uznał, że wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia postępowanie powinno zostać umorzone w całości. Jednocześnie w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie podzieliłby zaprezentowanego przez niego stanowiska, wniósł o uznanie, że badane przepisy są zgodne i nie są niezgodne z wzorcami konstytucyjności.

Swoją opinię we wspomnianych sprawach przedstawił także Sejm. W sprawie prowadzonej pod sygnaturą P 8/17 wniósł o:

1. w zakresie pytania pierwszego – stwierdzenie niezgodności badanych przepisów z zasadą adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji;
2. w zakresie pytania drugiego – stwierdzenie braku niezgodności badanych przepisów z zasadą *ne bis in idem*, wynikającą z art. 2 Konstytucji;
3. stwierdzenie, że art. 38d upp w zakresie, w jakim przewiduje skutek odrzucenia sprawozdania partii politycznej przez Państwową Komisję Wyborczą w postaci utraty przez tę partię polityczną prawa do otrzymania subwencji w kolejnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymania, jest zgodny z zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych, wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konstytucji;
4. umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Z kolei w ramach postępowania prowadzonego pod sygnaturą P 2/19 Sejmwniósł w piśmie z dnia 18 lipca 2019 r. o jego umorzenie w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Tak zróżnicowane stanowiska ukazują, jak duże kontrowersje budzi omawiane zagadnienie. Należy zgodzić się z poglądem, że dla przepisów, które dotyczą utraty prawa do otrzymania subwencji, wskazane byłoby spełnienie warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tzn. dotyczących zasad stosowania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Przede wszystkim muszą one być konieczne 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. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wywiódł także wymóg, by ograniczanie praw i wolności następowało zgodnie z zasadą proporcjonalności. W ramach tej zasady koniecznym jest zbadanie, czy regulacja łączy w sobie trzy elementy, a mianowicie przydatność, konieczność oraz proporcjonalność w wąskim znaczeniu, rozumianą jako zakaz nadmiernej ingerencji państwa. Powyższy zakaz polega na takim doborze środków, by osiągnąć zamierzone efekty przy jednoczesnym możliwie jak najmniejszym ograniczaniu konstytucyjnych praw podmiotowych, np. poprzez wykonanie tzw. testu proporcjonalności⁷³.

Należy więc negatywnie ocenić obowiązujące do 30 marca 2023 r. przepisy, dotyczące utraty przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji z budżetu państwa w wyniku odrzucenia jej sprawozdania finansowego przez PKW bez uwzględnienia skali i rodzaju dostrzeżonych uchybień. Wprowadzenie cel regulacji – tzn. eliminacja zjawisk korupcji politycznej oraz uzyskiwania korzyści w wyniku nieprzestrzegania zakazów i ograniczeń nałożonych właściwymi przepisami – był słuszny, jednakże tożsame rezultaty są możliwe do osiągnięcia za pomocą innych metod, które w mniejszym stopniu ograniczałyby możliwość funkcjonowania partii politycznych. Pozytywnie zaś należy ocenić postulaty wprowadzenia ograniczenia kwot należnych subwencji w miejsce ich całkowitej utraty lub uzależnienie sankcji od stopnia winy, skali naruszeń bądź motywacji podmiotów naruszających – w miejsce wcześniejszej regulacji

73 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 66–67; A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 26–28.

przewidującej ich całkowitą utratę przez okres trzech lat, lub aktualnej, która w omówionych wcześniej przypadkach pomimo wystąpienia naruszenia, nie przewiduje jakiejkolwiek sankcji.

Spośród partii politycznych, uprawnionych do otrzymania subwencji z budżetu państwa, odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego miało miejsce w stosunku do⁷⁴:

1. Polskiego Stronnictwa Ludowego za rok 2013 – wskutek gromadzenia poza rachunkiem bankowym środków finansowych, pochodzących z darowizn, w łącznej kwocie 17 498,02 zł (co stanowiło około 0,2% ogółu przychodów partii w 2013 r.)⁷⁵;
2. Sojuszu Lewicy Demokratycznej za 2014 rok – wskutek nieodprowadzenia na rachunek bankowy środków pochodzących ze źródeł innych niż składki członkowskie, przekazania wartości niepieniężnych komitetowi wyborczemu oraz przyjęcia przez partię środków ze źródeł niedozwolonych; w łącznej kwocie 61 090,40 zł (co stanowiło około 0,28% ogółu przychodów partii w 2014 r.)⁷⁶;
3. partii KORWIN za rok 2015 – wskutek przyjęcia przez partię świadczeń niepieniężnych ze źródeł niedozwolonych oraz gromadzenia i wydatkowania środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii w wyborach z pominięciem Funduszu Wyborczego⁷⁷;
4. partii Razem za rok 2015 – wskutek gromadzenia i wydatkowania środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego; w łącznej kwocie 10 000 zł (co stanowiło około 1,9% ogółu przychodów partii w 2015 r.)⁷⁸;

74 Wszystkie prezentowane informacje opracowane na podstawie danych PKW: <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych> [dostęp: 21 marca 2022 r.].

75 W wyniku wniesienia do SN skargi na uchwałę PKW z dnia 22 grudnia 2014 r. wydane zostało orzeczenie z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 74/14, uznające skargę za zasadną. Tym samym PKW była zobowiązana do przyjęcia sprawozdania finansowego PSL.

76 SLD nie zaskarżył przedmiotowej uchwały PKW, gdyż nie wywołała ona negatywnych skutków finansowych, bowiem w roku 2015 odbyły się wybory parlamentarne, które spowodowały przyznanie nowej subwencji i zarazem przerwało bieg sankcji za odrzucenie sprawozdania finansowego.

77 W wyniku wniesienia do SN skargi na uchwałę PKW z dnia 19 października 2016 r. wydane zostało orzeczenie z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt III SW 18/16, uznające skargę za zasadną. Tym samym PKW była zobowiązana do przyjęcia sprawozdania finansowego partii KORWIN.

78 Partia Razem wniosła do SN skargę na uchwałę PKW z dnia 3 października 2016 r. Postępowanie w sprawie zostało jednak zawieszone postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 15/16; z uwagi na skierowanie do TK pytanie prawne (sprawa o sygn. akt P 8/17).

5. partii Nowoczesna za rok 2015 – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, nieodprowadzenia na rachunek bankowy środków pochodzących ze źródeł innych niż składki członkowskie oraz gromadzenia i wydatkowania środków przeznaczonych na finansowanie udziału Partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego⁷⁹;
6. Sojuszu Lewicy Demokratycznej za rok 2016 – wskutek gromadzenia i wydatkowania środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego⁸⁰;
7. partii Nowoczesna za rok 2017 – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych z niedozwolonych źródeł, tzn. w drodze darowizn przekazanych m.in. przez spółki prawa handlowego, osoby, co do których nie da się ustalić, czy są obywatelami polskimi, a także przez osobę zmarłą; na łączną kwotę 4 992,66 zł⁸¹;
8. Porozumienia Jarosława Gowina za rok 2018 – wskutek finansowania udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego; na łączną kwotę 233,18 zł⁸²;
9. Konfederacji za rok 2019 – wskutek finansowania udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego; na kwotę co najmniej 30750 zł⁸³;
10. Partii Zieloni za rok 2019 – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych z niedozwolonych źródeł, od osób niemających polskiego obywatelstwa

79 W wyniku tej uchwały Nowoczesna utraciła prawo do subwencji z budżetu państwa w okresie 3 kolejnych lat. Jednym z głównych zarzutów było przelanie kwoty 1 971 500 zł bezpośrednio z rachunku bieżącego partii politycznej na rachunek komitetu wyborczego, z pominięciem Funduszu Wyborczego.

80 W wyniku wniesienia do SN skargi na uchwałę PKW z dnia 2 października 2017 r. wydane zostało postanowienie z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt III SW 3/17, zawieszające postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy o sygn. akt P 8/17.

81 Nowoczesna wniosła do SN skargę na uchwałę PKW z dnia 15 października 2018 r. Postępowanie w sprawie zostało jednak zawieszone postanowieniem z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I NSW 13/18; z uwagi na skierowanie do TK pytanie prawne (sprawa o sygn. akt P 2/19).

82 W wyniku wniesienia do SN skargi na uchwałę PKW z dnia 25 listopada 2019 r. wydane zostało postanowienie z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I NSW 364/19, zawieszające postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy o sygn. akt P 8/17.

83 W wyniku wniesienia do SN skargi na uchwałę PKW z dnia 28 września 2020 r. wydane zostało postanowienie z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt I NSW 5931/20, zawieszające postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy o sygn. akt P 8/17.

ani miejsca stałego zamieszkania w Polsce, jak również od podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, na łączną kwotę 584,18 zł⁸⁴;

11. Lewicy Razem za rok 2019 – wskutek finansowania udziału partii w wyborach bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego, na łączną kwotę 11 487,35 zł;
12. Wiosny Roberta Biedronia za rok 2019 – wskutek przyjęcia przez partię środków finansowych z niedozwolonych źródeł, od osób niemających polskiego obywatelstwa ani miejsca stałego zamieszkania w Polsce, a także przyjęcia środków finansowych z niedozwolonych źródeł;
13. Lewicy Razem za rok 2021 – wskutek przyjęcia nieprawidłowych wpłat w łącznej kwocie 338,48 zł, które mogły pochodzić z niedozwolonych źródeł oraz dokonania przez partię zwrotu po upływie 30 dni. Na uchwałę tę została złożona skarga do Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt I NSW 6/23 uznał ją za zasadną ze względu na zastosowanie znowelizowanej wersji przepisu art. 38a upp.

Spośród partii politycznych, które nie są uprawnione do otrzymywania subwencji z budżetu państwa, PKW uchwałą z dnia 1 sierpnia 2022 r., nr 65/2022, odrzuciła sprawozdanie finansowe Solidarnej Polski za rok 2020 – wskutek naruszenia art. 24 ust. 7 upp, tzn. zaciągnięcia kredytu innego niż bankowy poprzez dokonywanie zakupów i regulowanie przez osoby fizyczne z własnych środków wydatków partii, a następnie dokonywanie przez partię tym osobom zwrotu poniesionych przez nie wydatków z ich prywatnych środków na zakupy dokonywane na rzecz partii, co stanowi swego rodzaju kredytowanie przez osoby fizyczne⁸⁵. Z podobnych względów uchwałą z dnia 19 grudnia 2022 r., nr 155/2022 odrzucone zostało także sprawozdanie finansowe partii Solidarna Polska za 2021 rok. W tym przypadku sankcja w postaci utraty prawa do subwencji z budżetu państwa przez okres trzech lat będzie miała wymiar jedynie symboliczny, ponieważ Solidarna Polska – jako partia startująca w wyborach do Sejmu RP z list wyborczych Prawa i Sprawiedliwości – nie jest w ogóle uprawniona do otrzymywania subwencji⁸⁶. Jednak z uwagi na pojawiające się w dys-

84 W wyniku wniesienia do SN skargi na uchwałę PKW z dnia 28 września 2020 r. wydane zostało postanowienie z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt I NSW 5929/20, zawieszające postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez TK sprawy o sygn. akt P 2/19.

85 W podobnych sprawach orzekał w przeszłości Sąd Najwyższy. Zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 25 września 2009 r., sygn. akt III SW 47/09; z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt III SW 390/10 i III SW 391/10; z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 1/15.

86 Zob. W. Ferfecki, *Co może Solidarna Polska, a co Nowoczesna? Konstytucyjny rozkrok ugrupowania Ziobry*, <https://www.rp.pl/polityka/t37720311-co-moze-solidarna->

kursie politycznym i naukowym stanowiska, postulujące stosowanie sankcji również w kolejnych kadencjach, Solidarna Polska – startując samodzielnie lub w ramach koalicji w wyborach – mogłaby zostać w przyszłości pozbawiona subwencji z budżetu państwa. W tej sytuacji możliwym rozwiązaniem, które pozwoliłoby uniknąć sankcji, jest likwidacja partii, a w jej miejsce powołanie nowej, pod inną nazwą. W wyborach parlamentarnych nowopowstałe ugrupowanie nie byłoby obciążone karą za naruszenia w zakresie źródeł finansowania, które zostały stwierdzone u swojej poprzedniczki⁸⁷. Sama zmiana nazwy partii, która wiąże się jedynie z korektą statutu, wydaje się niewystarczająca do uniknięcia ewentualnej utraty prawa do subwencji z budżetu państwa.

Na uwagę zasługuje również uchwała PKW z dnia 19 grudnia 2022 r., nr 157/2022, odrzucająca sprawozdanie finansowe partii politycznej Polska 2050 Szymona Hołowni za 2021 rok z uwagi na to, że w okresie sprawozdawczym partia ta przyjęła wartości niepieniężne z naruszeniem art. 25 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 4a upp, zgodnie z którymi partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe i wartości niepieniężne jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Po otrzymaniu sprawozdania finansowego, w którym nie wykazano żadnych źródeł dochodów, PKW zwróciła się o udzielenie informacji w zakresie prowadzonej przez Polskę 2050 Szymona Hołowni działalności. Państwowa Komisja Wyborcza w wezwaniu wskazała na prowadzoną publicznie i na szeroką skalę aktywność polityczną, zarówno w mediach społecznościowych, jak i na wszelkiego rodzaju kongresach. W odpowiedzi przedstawiciel ugrupowania udzielił informacji, że podmiotami organizującymi wydarzenia i promującymi działalność były Fundacja Polska od Nowa, Instytut Strategii 2050 oraz Stowarzyszenie Polska 2050 i Koło Parlamentarne Polska 2050. Takie praktyki zostały uznane za próbę obejścia obecnie obowiązujących przepisów ustawy o partiach politycznych. W uzasadnieniu uchwały PKW uznała, że partia Polska 2050 Szymona Hołowni w okresie sprawozdawczym podejmowała działania polegające na przyjmowaniu korzyści majątkowych od Stowarzyszenia Polska 2050 oraz od Instytutu Strategii 2050 w postaci promowania działalności

polska-a-co-nowoczesna-konstytucyjny-rozkrok-ugrupowania-ziobry [dostęp: 15 marca 2023 r.].

87 Zob. M. Kolanko, *Suwerenna Polska Zbigniewa Ziobry chce być gotowa do samodzielnego startu w wyborach*, <https://www.rp.pl/polityka/art38420111-suwerenna-polska-zbigniewa-ziobry-chce-byc-gotowa-do-samodzielnego-startu-w-wyborach> [dostęp: 4 maja 2023 r.].

Partii, które mają swoją wartość. Do takich działań zaliczono przede wszystkim promowanie nazwy. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że propagowanie logo Polska 2050 Szymona Hołowni, które było tożsame lub bardzo podobne do logotypu Stowarzyszenia Polska 2050 i Instytutu Strategii 2050, wpływały na budowanie wizerunku i rozpowszechnianie informacji na temat działalności partii. Skarbnik partii wyjaśnił w toku postępowania, że działania mające charakter promocyjny i polityczny, w których promowana była Partia Polska 2050 Szymona Hołowni, były działaniami Stowarzyszenia i Fundacji, a nie partii politycznej. Pomimo tego w uchwale PKW uznała, że partia przyjęła korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym i bez względu na ich wartość, stanowi to podstawę do odrzucenia sprawozdania partii za 2021 rok, ze względu na naruszenie art. 25 u.p.p.⁸⁸.

Państwowa Komisja Wyborcza zasadnie uznała, że sytuację, w której działalność partii politycznej jest finansowana przez podmioty nieuprawnione, w tym osoby prawne używające niemal identycznych sloganów, znaków graficznych i kolorystyki, należy uznać za niezgodną z przepisami prawa wyrażonymi w ustawie o partiach politycznych. Brak reakcji ze strony PKW mógłby doprowadzić do nieograniczonego i niekontrolowanego uzyskiwania środków od podmiotów trzecich w przyszłości, a także akceptowałby stan faktyczny naruszający przepisy art. 11 Konstytucji RP i art. 23a u.p.p., dotyczące jawności źródeł finansowania partii politycznych.

Jak wcześniej wyjaśniono, odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej niesie za sobą poważne konsekwencje finansowe, powodujące utratę prawa do subwencji z budżetu państwa w kolejnych trzech latach. Sankcja ta jest jednak stosowana dopiero po ewentualnym uznaniu przez Sąd Najwyższy złożonej do niego skargi za nieuzasadnioną. Z opisanych wyżej rozstrzygnięć w tym zakresie wynika, że w stosunku do kilku spośród analizowanych, dużych ugrupowań, mających swoją parlamentarną reprezentację, taka kara mogłaby zostać zastosowana, gdyby nie zawieszanie postępowań przed Sądem Najwyższym z uwagi na skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne o zgodność z Konstytucją przepisów, stanowiących podstawę prawną uchwał Państwowej Komisji

88 Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach. Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r., sygn. akt III SW 38/04, postanowienie z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt III SW 23/06, postanowienie z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt III SW 10/08 oraz postanowienia z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SW 3/02, III SW 4/02, III SW 5/02.

Wyborczej. Sprawy o sygnaturach akt P 8/17 oraz P 2/19 zostały zakończone dnia 15 grudnia 2022 r. postanowieniami o umorzeniu postępowań. Jednak z powodu prowadzonego w trakcie kadencji postępowania utrata prawa do subwencji – grożąca w badanym okresie m.in. Partii Razem (odrzućenie sprawozdania finansowego za 2015 r.), Sojuszowi Lewicy Demokratycznej (odrzućenie sprawozdania finansowego za 2016 r.) czy Konfederacji (odrzućenie sprawozdania finansowego za 2019 r.) – nie została w stosunku do nich zastosowana.

Ze względu na przyjęte w praktyce ograniczenie sankcji w postaci utraty prawa do subwencji do okresu jednej kadencji Sejmu, aktualnie obowiązujące przepisy mogą powodować zagrożenie celowego ich niestosowania przez partie polityczne w ostatnim roku kadencji Sejmu, z uwagi na brak realnych konsekwencji takich naruszeń. Sytuacja taka mogła mieć miejsce chociażby w związku z odrzućeniem informacji finansowej Lewicy Razem (dawniej Partii Razem) za 2019 r., kiedy pomimo wydatkowania na cele niezwiązane z działalnością statutową partii znacznych kwot, nie poniosła ona jakichkolwiek konsekwencji. Okoliczności sprawy pozwalają również domniemywać, że działanie to było zamierzone ze względu na planowany start w kolejnych wyborach przedstawicieli Partii Razem z list innej partii.

7. Dotacje dla partii politycznych jako wydatki budżetu państwa

7.1. Charakterystyka dotacji dla partii politycznych

Dotacje dla partii politycznych, o których mowa w art. 150 i 151 kw, mają charakter dotacji podmiotowych, stanowiących wydatek budżetu państwa, o którym mowa w art. 112 ust. 1 pkt 7 ufp i pokrywane są z części: „budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”. Przysługują one partiom politycznym i pozostałym komitetom wyborczym, które zdobyły reprezentację w parlamencie, za każdy uzyskany mandat posła lub senatora. Dotację oblicza się poprzez podzielenie sumy wydatków poniesionych w toku kampanii wyborczej, wykazanych w sprawozdaniu finansowym i zatwierdzonych przez PKW, przez komitety, które uzyskały w nich przynajmniej 1 mandat (ale nie więcej niż wynosi limit na wydatki wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu⁸⁹) przez 560, a następnie

89 Są one regulowane przepisami kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 135 kw komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustalonymi w przepisach szczególnych kodeksu, tzn. art. 199, 259 i 327 kw.

pomnożenie otrzymanego wyniku przez liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy⁹⁰. Obrazuje to następujący wzór:

$$Dp = \frac{W}{560} \times M,$$

w którym W oznacza sumę wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom wyborczym limitów wydatków przewidzianych w wyborach do Sejmu i do Senatu), które uzyskały co najmniej 1 mandat; a M oznacza liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

Dotacja przysługuje również we wskazanej wysokości za każdy mandat posła i senatora uzyskany w wyborach ponownych do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach uzupełniających do Senatu.

W przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego wysokość dotacji podmiotowej dla poszczególnych partii politycznych ustala się dzieląc kwotę dotacji, obliczoną dla całego komitetu wyborczego, między partie wchodzące w skład koalicji w proporcjach odpowiadających proporcji wpłat środków finansowych dokonanych przez poszczególne partie, które zawiązały koalicję wyborczą, na rzecz komitetu wyborczego tworzonego przez tę koalicję.

Podobny mechanizm został przewidziany w art. 151 upp dla dotacji podmiotowych udzielanych w związku z uzyskaniem mandatu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wydatki te również są pokrywane z budżetu państwa, części: „budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”. Wysokość dotacji, z zastrzeżeniem, że nie może ona przekraczać wysokości wydatków wynikających ze sprawozdania finansowego przyjętego przez Państwową Komisję Wyborczą, oblicza się według wzoru:

$$Dp = \frac{W}{L} \times M,$$

gdzie W oznacza kwotę złotych równą liczbie wyborców, którzy oddali głosy; L oznacza liczbę wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu

⁹⁰ Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 42–43.

Europejskiego⁹¹; a M – liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

Analogicznie jak w przypadku dotacji podmiotowej, która, jak już była mowa, wiąże się z uzyskaniem mandatów poselskich i senatorskich, jej wysokość przysługująca partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej ustala się dzieląc kwotę obliczoną zgodnie z powyższym wzorem między partie wchodzące w skład koalicji w proporcjach odpowiadających proporcji wpłat środków finansowych dokonanych przez poszczególne partie, które zawiązały koalicję wyborczą, na rzecz komitetu wyborczego tworzonego przez tę koalicję.

Omawiana dotacja ma stanowić rekompensatę wydatków poniesionych na kampanię wyborczą przez dany komitet wyborczy i jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów. Jej celem jest zapewnienie szans na udział w wyborach różnym podmiotom, niezależnie od poparcia udzielanego przez sponsorów lub wpływowe grupy interesów. Dzięki temu wzrasta konkurencyjność partii politycznych i możliwość rozpowszechniania ich programów wyborczych, co nie pozostaje bez wpływu na potencjalnych wyborców. W doktrynie mechanizm ten jest jednak poddawany krytyce. Zwraca się uwagę, że obowiązujące rozwiązania mogą dyskryminować mniejsze lub nowe stronnictwa polityczne, tym samym utrudniając im uzyskanie reprezentacji parlamentarnej i promując ugrupowania duże, których przedstawiciele zasiadają już w Sejmie i Senacie⁹².

7.2. Analiza wydatków budżetu państwa na dotacje podmiotowe dla partii politycznych w latach 2011–2021

Omówione dotacje podmiotowe są przyznawane w związku z uzyskaniem w wyborach mandatów posłów, senatorów lub posłów do Parlamentu Europejskiego. W badanym okresie, tzn. w latach 2011–2021 – odbyły się wybory parlamentarne w 2011, 2015 oraz 2019 r., a także wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014

91 Liczba posłów w Parlamencie Europejskim, w przeciwieństwie do liczby posłów i senatorów zasiadających w polskim parlamencie, nie jest stała i może ulec zmianie, do czego doszło np. w związku z opuszczeniem przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej. W latach 2004–2009 Polsce przypadły 54 mandaty europosłów, w latach 2009–2010 – 50 mandatów, w latach 2010–2020 – 51 mandatów, a od lutego 2020 r. są to 52 mandaty.

92 Zob. K. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 150 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. Czaplicki i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018; B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz do art. 150*, C.H.Beck, Warszawa 2018.

i 2019 r. Stanowiły one przedmiot analizy pod kątem uzyskanych kwot dotacji podmiotowych, które stanowią zarazem wydatki budżetu państw poniesionych na kampanię wyborczą wydatków oraz ewentualnych przyczyn obniżenia przysługującej kwoty dotacji.

Wyniki przeprowadzonych badań – zaprezentowane w tabelach, stanowiących załączniki nr 16–20 do niniejszej pracy – ukazują, jak dużą rolę w strukturze dochodów partii politycznych odgrywa liczba mandatów uzyskana w wyborach. W przeciwieństwie do subwencji, która przyznawana jest z góry na okres kadencji na podstawie uzyskanego poparcia, o wysokości dotacji decydują dwa czynniki: wydatki poniesione na kampanię wyborczą przez komitety wyborcze, które uzyskały przynajmniej 1 mandat w parlamencie, oraz liczba wybranych posłów i senatorów – więc także system wyborczy, a w jego ramach stosowana metoda repartycji mandatów czy progi wyborcze⁹³. Ponadto przysługują one również komitetom wyborczym podmiotów innych niż partie polityczne, co odróżnia je od subwencji. Dzięki temu prawo do dotacji z budżetu państwa uzyskało np. stowarzyszenie Kukiz'15. W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego kluczowa z kolei jest liczba uzyskanych mandatów oraz frekwencja wyborcza. Dotacja podmiotowa jest obliczana już po zakończeniu wyborów oraz weryfikacji sprawozdań finansowych komitetów wyborczych – i przyznawana jednorazowo jako forma zwrotu kosztów prowadzenia kampanii wyborczej.

W latach 2011–2021 zwycięskie partie polityczne we wszystkich wyborach parlamentarnych uzyskały pełen zwrot wydatków poniesionych na kampanię wyborczą. Kwoty dotacji podmiotowych kolejnych ugrupowań najczęściej nie pokrywały już w pełni wydatków komitetu wyborczego⁹⁴. W najgorszej sytuacji finansowej znajdowały się te ugrupowania, które przeznaczały znaczne kwoty na prowadzenie kampanii, a następnie uzyskiwały niewielką reprezentację parlamentarną (jak Sojusz Lewicy Demokratycznej w 2011 r. czy Polskie Stronnictwo Ludowe i Nowoczesna Ryszarda Petru w 2015 r.) lub nie przekraczały progu wyborczego (jak Sojusz Lewicy Demokratycznej i partia KORWIN w 2015 r.).

93 System wyborczy i jego wpływ na finansowanie partii politycznych zostanie omówiony w rozdziale 7 niniejszej pracy.

94 W wyborach parlamentarnych z 2015 r. druga Platforma Obywatelska uzyskała dotację podmiotową niższą o ok. 2 700 000 zł od poniesionych wydatków, a druga w 2019 r. Koalicja Obywatelska – niższą o ok. 4 700 000 zł. Natomiast w 2011 r. drugie Prawo i Sprawiedliwość uzyskało całkowity zwrot poniesionych wydatków.

Z kolei w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego wysokość przysługującej komitetowi wyborczemu dotacji podmiotowej każdorazowo była kilkakrotnie niższa niż poniesionych na kampanię wydatków – nawet w przypadku ugrupowań, które uzyskały największą liczbę mandatów. Wynika to przede wszystkim z niskiej frekwencji wyborczej w tych elekcjach, która jest jednym z czynników wpływających na kwotę dotacji⁹⁵. Przy rekordowej frekwencji w 2019 r., wynoszącej 45,68%, wysokość uzyskanej dotacji przez wszystkie ugrupowania była 2–3-krotnie niższa niż wydatki poniesione na kampanię, podczas gdy w 2014 r., gdy frekwencja była niemal dwukrotnie niższa i wyniosła 23,83% – kwota dotacji była nawet 7-krotnie niższa od poniesionych wydatków⁹⁶.

73. Gromadzenie i wydatkowanie środków przez komitety wyborcze

Koszty kampanii wyborczej w Polsce są ponoszone przez podmioty biorące udział w wyborach. Dotyczy to zarówno stronnictw politycznych, jak i kandydatów startujących indywidualnie. Na mocy art. 126 kw wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Jest to zarazem jedyny prawem dozwolony cel, na który komitety wyborcze mogą gromadzić i wydatkować środki finansowe. Jednocześnie obowiązuje zakaz pozyskiwania i rozdysponowywania tych środków przed zawiadomieniem właściwego organu wyborczego o utworzeniu komitetu wyborczego, jak i po zakończeniu wyborów⁹⁷.

Źródła finansowania komitetów wyborczych różnią się w zależności od rodzaju komitetu. Środki finansowe komitetu partii politycznej, służące sfinansowaniu udziału w wyborach, mogą bowiem pochodzić wyłącznie z mającego stały charakter⁹⁸ Funduszu Wyborczego partii, którego obowiązek utworzenia określa art. 35 upp. Z powyższego wymogu wynika, że przekazanie przez partię

95 Zob. K. Maciejewska-Mieszkowska, *Stosunek Polaków do Unii Europejskiej a ich udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Studia Wyborcze” 2017, nr 24, s. 7–17.

96 Dane o frekwencji wyborczej na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-parlamentu-europejskiego> [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].

97 Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 54–55.

98 W przeciwieństwie do doraźnie tworzonego w okresie wyborczym Funduszu Wyborczego w czasie obowiązywania ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r., Nr 95, poz. 602 ze zm.).

polityczną wartości niepieniężnych, których nabycie nie zostałoby sfinansowane ze środków Funduszu Wyborczego, stanowi niedopuszczalne wydatkowanie środków z jego pominięciem⁹⁹. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 listopada 2016 r.¹⁰⁰ stwierdził, że w praktyce przekłada się to na wyodrębnienie osobnego rachunku bankowego w celu gromadzenia środków przeznaczonych na finansowanie udziału partii politycznej w wyborach. Partie polityczne nie mogą także samodzielnie rozstrzygać o zasadności utworzenia funduszu wyborczego w zależności od zakresu działalności czy skali prowadzonej kampanii. W przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych możliwe jest finansowanie kampanii z funduszy wyborczych wszystkich ugrupowań wchodzących w ich skład.

Środki gromadzone na rachunkach funduszy wyborczych pochodzą z majątku partii politycznych, który, na mocy art. 24 upp, 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 nie ma charakteru enumeratywnego, co oznacza, że partia polityczna może czerpać dochody z innych niż wymienione źródeł, z tym jednak zastrzeżeniem, że katalog dochodów pozyskiwanych z majątku partii, określony w art. 24 ust. 4 upp, ma charakter zamknięty. Zabronione jest także prowadzenie przez partie polityczne działalności gospodarczej i przeprowadzanie zbiórek publicznych. Ponadto Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 września 2009 r.¹⁰¹ wskazał, że środki uzyskane z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia nie mogą stanowić majątku partii¹⁰².

Z kolei środki finansowe komitetu wyborczego organizacji lub komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich, mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami. Równocześnie obowiązuje zakaz pozyskiwania środków na kampanię wyborczą od podmiotów zagranicznych, w tym partii politycznych działających na poziomie europejskim¹⁰³.

99 Zob. Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 3/15.

100 Sygn. akt III SW 13/16.

101 Sygn. akt III SW 47/09.

102 Zob. M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz do art. 34*, LexisNexis, Warszawa 2013; M. Granat, *Komentarz do art. 34 ustawy o partiach politycznych*, w: *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, C.H.Beck, Warszawa 2003.

103 Zob. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, red., *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*, t. 3, C.H.Beck, Warszawa 2012.

Takie same dla wszystkich komitetów wyborczych pozostają restrykcje dotyczące przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym. Są one 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 mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne oraz nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Takie ujęcie wyjątków od zakazu przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym jest poddawane krytyce. Podnoszone są argumenty, iż w aktualnej formie przedmiotowe ograniczenia są w znacznej mierze iluzoryczne, ponieważ umożliwiają nieodpłatne korzystanie przez komitet wyborczy niemal ze wszystkich form pomocy, które mogą okazać się przydatne w prowadzonej kampanii wyborczej i są udostępniane przez osoby fizyczne – w tym prowadzące działalność gospodarczą. Regulacja ta z jednej strony zdaje się nie spełniać stawianych jej celów, a z drugiej, budzi wątpliwości w zakresie respektowania zasady jawności finansowania partii politycznych i trudno ją pogodzić z regułą limitu przysporzeń czynionych przez osoby fizyczne na rzecz komitetów wyborczych oraz z limitów wydatków na agitację wyborczą. Przytoczone argumenty przemawiają za negatywną oceną omawianego przepisu. Zasadny wydaje się postulat jego zmiany, by możliwe było oszacowanie wartości takich przysporzeń i urzeczywistnienie jawności kampanii wyborczych¹⁰⁴.

Kolejnym istotnym ograniczeniem jest limit w zakresie sumy wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego. Wynosi on 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego na podstawie odrębnych przepisów w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów¹⁰⁵. W przypadku kandydatów, którzy biorą udział w wyborach na posła, senatora, Prezydenta Rzeczypospolitej lub posła do Parlamentu Europejskiego będącego obywatelem polskim, ograniczenie to wynosi 45-krotność minimalnego wynagrodzenia¹⁰⁶.

104 Zob. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

105 W wyborach parlamentarnych z 2019 r. kwota ta wynosiła 33 750 zł, gdyż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę została określona w 2019 r. na kwotę 2 250 zł.

106 W wyborach parlamentarnych z 2019 r. kwota ta wynosiła 101 250 zł, gdyż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę została określona w 2019 r. na kwotę 2 250 zł.

Innym obostrzeniem w zakresie finansowania kampanii wyborczej jest wprowadzenie limitów środków przeznaczanych na agitację wyborczą, w tym na szczególną jej formę, a mianowicie reklamę. W polskim porządku prawnym nie funkcjonuje definicja legalna reklamy, co powoduje, że pojęcie to należy rozumieć potocznie. Są to zatem wszelkie wypowiedzi mogące 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 wyborczy¹⁰⁷. Ograniczenie to ma zapewnić równość komitetów wyborczych w zakresie prowadzenia agitacji wyborczej, tak by nie doprowadzić do uprzywilejowania komitetów posiadających większe zasoby środków finansowych. Równość traktowania partii politycznych przez władze publiczne stanowi wartość konstytucyjną, ponieważ pluralizm, na który wskazano w art. 11 Konstytucji, jest jedną z najważniejszych zasad demokracji, w zakresie której znajduje się także możliwość wolnego konkurowania idei i programów głoszonych przez poszczególne stronnictwa polityczne. Działanie to jest możliwe jedynie w warunkach swobody działania oraz równości w zakresie finansowania¹⁰⁸. Celem limitu wydatków przeznaczanych na reklamę – które nie mogą przekraczać 80% ogólnego limitu wydatków na agitację wyborczą – jest jednak przede wszystkim mobilizowanie polityków do poszukiwania obok reklam w mediach także innych form kontaktu z wyborcami, w tym zwłaszcza tradycyjnego kontaktu bezpośredniego¹⁰⁹. Rozwiązanie to należy więc ocenić pozytywnie, bowiem umożliwia wyborcy zestawienie treści przekazywanych w formie reklamy z innymi formami aktywności kandydatów, w tym zwłaszcza z bezpośrednim kontaktem.

Wartość wskazanych wyżej limitów jest obliczana dla wyborów do Sejmu na podstawie art. 199 § 1 kw. Jest on wyznaczony jako iloczyn łącznej liczby wyborców w kraju ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w obwodach głosowania, kwoty przypadającej na każdego wyborcę w kraju ujętego w CRW w obwodzie głosowania¹¹⁰ oraz łącznej liczby posłów wybieranych we wszystkich

107 Zob. M. Olszyński, *Komentarz do art. 36 Prawa prasowego*, w: *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, red. M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, LexisNexis, Warszawa 2013.

108 Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz do art. 135*, C.H.Beck, Warszawa 2018.

109 Zob. K. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 135 i 136 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. Czaplicki i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

110 Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 132), kwota ta została podwyższona do 1 zł 10 gr.

okręgach wyborczych, w których komitet zarejestrował listy kandydatów, a następnie dzielony przez 460. Natomiast limit wydatków na agitację wyborczą w wyborach do Senatu, na podstawie art. 259 § 1 kw, został przedstawiony jako iloczyn łącznej liczby wyborców w kraju ujętych w CRW w obwodach głosowania, kwoty przypadającej na każdego wyborcę w kraju ujętego w CRW¹¹¹ oraz liczby okręgów wyborczych, w których komitet zarejestrował kandydatów na senatorów, który potem należy podzielić przez 100.

Dla komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoich kandydatów zarówno w wyborach do Sejmu, jak i do Senatu, wysokość łącznego limitu wydatków oblicza się jako sumę limitów ustalonych dla wyborów przedstawicieli do każdej z izb parlamentu. Decyzji danego komitetu wyborczego pozostawiono – w ramach wskazanego progu maksymalnego – podział wysokości ponoszonych wydatków na kampanię na rzecz poszczególnych kandydatów lub list kandydatów¹¹². W wyborach do Sejmu z 2019 r. limit ten dla komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoich kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, wynosił ponad 26 mln zł, a w wyborach do Senatu RP prawie 5,7 mln zł¹¹³.

7.4. Sprawozdanie z finansowania kampanii wyborczej

Zgodnie z art. 127 § 1 kw za prowadzenie w sposób niezależny i rzetelny gospodarki finansowej komitetu wyborczego odpowiedzialny jest jego pełnomocnik finansowy. Prawidłowe sprawowanie gospodarki przejawia się prowadzeniem ewidencji finansowej, a w szczególności dokumentowaniem dokonywanych operacji finansowych. Odpowiedzialność pełnomocnika komitetu wyborczego powinna być rozumiana szeroko i ma charakter zarówno majątkowy (wiąże się z zobowiązaniami komitetu), jak i karny (za niewypełnienie lub nieprawidłowe wypełnienie określonych ustawowo obowiązków). Co więcej, omawiana

111 Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 133), kwota ta została podwyższona do 24 gr.

112 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. Dostęp: https://pkw.gov.pl/pliki/1565436931_Wyjasnienia_dotyczace_zasad_finansowania_kampanii_wyborczej_w_wyborach_do_Sejmu_Rzeczypospolitej_Polskiej_i_do_Senatu_Rzeczypospolitej_Polskiej_zarzadzonych_na_dzien_13_pazdziernika_2019_r.pdf

113 Przyjęta liczba wyborców ujętych w rejestrach wyborców wyniosła 29 968 050.

odpowiedzialność ma charakter pierwszorzędny, a zatem nie ma charakteru subsydiarnego ani solidarnego z komitetem wyborczym¹¹⁴.

Do zadań pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego należy przedłożenie właściwemu organowi wyborczemu sprawozdania finansowego, które obejmuje przychody, wydatki i zobowiązania finansowe danego komitetu. Jeśli organem tym jest Państwowa Komisja Wyborcza, niezbędne jest dołączenie opinii biegłego rewidenta, a następnie w terminie 30 dni od dnia złożenia sprawozdania powinno ono zostać opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Organ wyborczy w terminie 6 miesięcy jest zobligowany do rozstrzygnięcia, czy sprawozdanie finansowe zostanie przyjęte bez zastrzeżeń, przyjęte ze wskazaniem uchybień bądź odrzucone. Odrzucenie sprawozdania wyborczego może nastąpić jedynie w razie stwierdzenia pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego w sposób niezgodny z przepisami, w tym z naruszeniem limitu środków finansowych przeznaczonych na agitację wyborczą, przeprowadzania zbiorów publicznych wbrew zakazowi, przyjęcia środków przez komitet wyborczy partii politycznej lub koalicyjny komitet wyborczy środków niepocho- dzących z funduszu wyborczego¹¹⁵, przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców lub organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem właściwych przepisów, bądź przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem tych dozwolonych, o których mowa w art. 132 § 5 kw.

Z kolei przyjęcie sprawozdania wyborczego ze wskazaniem jego uchybień na mocy art. 144 § 1 pkt 2 kw następuje w przypadku, gdy środki finansowe zostały pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, które uzasadniałoby odrzucenie sprawozdania finansowego, ale ich wartość nie przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego.

Natomiast w sytuacji odrzucenia sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą pełnomocnik finansowy może wnieść skargę do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia doręczenia wydanego w tym przedmiocie postanowienia. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie 60 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od wydanego w sprawie orzeczenia nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

W razie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez komisarza wyborczego, pełnomocnik finansowy ma prawo – w terminie 14 dni

114 Zob. T. Gwóźdź, *Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 29, s. 92.

115 Zob. Postanowienie SN z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt III SW 1/16.

od dnia doręczenia postanowienia – do wniesienia odwołania do sądu okręgowego. Podobnie jak w przypadku skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego, sąd okręgowy rozpoznaje sprawę w postępowaniu nieprocesowym, w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania. Wydane rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne.

Konsekwencją odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego lub odrzucenia przez Sąd Najwyższy skargi na negatywne dla komitetu wyborczego rozstrzygnięcie jest pomniejszenie przysługującej partii politycznej lub komitetowi wyborczemu wyborców dotacji podmiotowej oraz pomniejszenie subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Podkreślenia jednak wymaga, że sankcja ta została złagodzona na podstawie art. 148 § 3 kw, bowiem pomniejszenie wysokości dotacji lub subwencji nie może przekraczać 75% należnej wysokości tej dotacji lub subwencji¹¹⁶. Dodatkowo, korzyści majątkowe przyjęte przez komitety wyborcze z naruszeniem Kodeksu wyborczego podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Z kolei jeżeli korzyść ta została utracona lub zużyta, przepadkowi podlega jej równowartość.

Do złożenia sprawozdania finansowego są zobowiązane wszystkie prawidłowo utworzone komitety wyborcze. Obowiązek ten dotyczy również tych komitetów, które nie uzyskały środków finansowych, nie dokonywały wydatków ani nie zaciągały zobowiązań. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2012 r.¹¹⁷ nawet w sytuacji wykreślenia partii z ewidencji partii politycznych i braku operacji finansowych w ramach kampanii wyborczej, złożenie sprawozdania finansowego przez pełnomocnika komitetu wyborczego, biorącego udział w wyborach, jest obowiązkowe. Okresem rozliczeniowym, który obejmować ma sprawozdanie, jest czas od dnia wydania przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia przedłożenia sprawozdania¹¹⁸. Następstwem nieterminowego złożenia sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy partii politycznej lub komitet wyborczy wyborców jest pozbawienie prawa do omówionej dotacji podmiotowej z budżetu państwa oraz subwencji dla partii politycznych.

116 Zob. K. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 148 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. Czaplicki i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

117 Sygn. akt III SW 2/12.

118 Zob. K. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 142 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. Czaplicki i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

Sprawozdawczość komitetów wyborczych to jeden z najważniejszych przejawów realizacji zasady jawności partii politycznych oraz społecznej kontroli finansowania kampanii wyborczych, która to stanowi jeden z najistotniejszych elementów demokratycznego państwa prawnego. Jej główną rolą jest badanie legalności finansowania komitetów wyborczych oraz ewentualne informowanie opinii publicznej o niezgodnych z prawem praktykach. Sprawozdawczość wpływa na podniesienie poziomu świadomości społecznej oraz stanowi swego rodzaju prewencję w zakresie podejmowania czynności przez komitety wyborcze w przyszłości. Pozwala również na przeprowadzenie kontroli wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na kampanię wyborczą¹¹⁹.

7.5. Analiza sprawozdań finansowych komitetów wyborczych w latach 2011–2021 z wyborów do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego

Kodeks wyborczy nakłada na pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego obowiązek przedłożenia właściwemu organowi wyborczemu – którym w przypadku partii politycznych, biorących udział w wyborach do Sejmu, Senatu czy Parlamentu Europejskiego jest Państwowa Komisja Wyborcza – w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów, sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu (sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego). Stanowi ono następnie przedmiot analizy, w wyniku której rozstrzyga się o przyjęciu go bez zastrzeżeń, przyjęciu ze wskazaniem uchybień lub odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

W wyniku badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, które uzyskały prawo do dotacji podmiotowej, Państwowa Komisja Wyborcza w latach 2011–2021 odrzuciła sprawozdania finansowe:

1. Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy z wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. – z uwagi na sfinansowanie zakupów na rzecz komitetu wyborczego ze środków osób fizycznych oraz przyjęcie przez komitet wyborczy niedozwolonych korzyści finansowych o charakterze niepieniężnym;

119 Zob. T. Gąsior, *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 105–107; J. Błaszczak, *Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce*, „Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 1(13), s. 23–33.

2. Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru z wyborów do Sejmu i Senatu z 2015 r. – z uwagi na przyjęcie środków finansowych ze źródła innego niż Fundusz Wyborczy partii politycznej w kwocie 1 971 500 zł;
3. Komitetu Wyborczego Partia Razem z wyborów do Sejmu i Senatu z 2015 r. – z uwagi na przyjęcie środków finansowych ze źródła innego niż Fundusz Wyborczy partii politycznej w kwocie 10 000 zł;
4. Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Lewica Razem – Partia Razem, Unia Pracy, RSS; z wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2019 r. – z uwagi na zakup usług na kwotę 331,80 zł na rzecz komitetu wyborczego przez osoby fizyczne z własnych środków, które następnie zostały zwrócone przez komitet wyborczy.

Wszystkie uchwały odrzucające sprawozdania finansowe wymienionych komitetów wyborczych zostały zaskarżone do Sądu Najwyższego, jednak uznał on rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej za zgodne z prawem, a argumenty zawarte w skargach za nieuzasadnione¹²⁰. W związku z tym wskazane partie polityczne uzyskały dotacje podmiotowe i subwencje pomniejszone o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, do nieprzekraczalnego limitu 75% wysokości dotacji oraz subwencji. Dotkliwość sankcji zależy więc od skali naruszenia przepisów przez komitet wyborczy. O ile odrzucenie sprawozdań finansowych z powodu nieprzestrzegania zasad finansowania kampanii wyborczych opiewających na niewielkie kwoty – jak np. w przypadku Komitetu Wyborczego Partii Razem z wyborów do Sejmu i Senatu z 2015 r. – nie rodzi szczególnie dotkliwych konsekwencji, o tyle w skrajnych przypadkach może pozbawić ugrupowanie uprawnienia do nawet 75% przysługującej kwoty dotacji podmiotowej i subwencji z budżetu państwa. Sytuacja taka wystąpiła w roku 2015 w odniesieniu do Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru, który otrzymał z rachunku bankowego partii kwotę 1 971 500 zł – z pominięciem Funduszu Wyborczego. Przypomnieć także należy, że dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego jest nie tylko przesłanką do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, ale także do odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej. Naruszenie prawa w zakresie finansowania kampanii wyborczej może więc skutkować

120 Zob. postanowienia SN: z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 7/16; z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 8/16; z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt I NSW 5928/20.

podwójną sankcją, powodującą pozbawienie partii politycznej znacznej części środków finansowych, pochodzących z budżetu państwa. W przypadku partii Nowoczesna Ryszarda Petru była to utrata ponad 20 000 000 zł w latach 2016–2019. Pozbawienie tak znaczącej kwoty praktycznie uniemożliwiło realizację celów statutowych i było jedną z przyczyn marginalizacji partii na polskiej scenie politycznej.

Odnutowania wymaga, że – w przeciwieństwie do sankcji za odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty prawa do subwencji w trzech kolejnych latach, kwota utraty prawa do dotacji i subwencji związana z odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest ściśle uzależniona od skali stwierdzonych błędów. Rozwiązanie to nie budzi więc wątpliwości w kontekście chociażby zgodności z konstytucyjnymi zasadami, w tym zwłaszcza zasadą proporcjonalności. Należy pozytywnie ocenić przepisy, regulujące konsekwencje odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Powodują one z jednej strony osiągnięcie założonego celu, jakim jest przede wszystkim zapewnienie jawności finansowania kampanii wyborczych i transparentności przekazywanych na ten cel środków, a z drugiej nie wywołują wątpliwości dotyczących konsekwencji ich zastosowania i doprowadzenia do ewentualnego naruszenia zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych.

8. Podsumowanie

Na podstawie rozważań zawartych w niniejszym rozdziale rozprawy zasadnym jest sformułowanie wniosku, że finansowanie partii politycznych ze środków publicznych stanowi słuszne rozwiązanie prawnoustrojowe i w zakresie fundamentalnych jego cech nie wymaga zmiany. Do najważniejszych argumentów, przemawiających za przekazywaniem środków publicznych z budżetu państwa na rzecz partii politycznych, zaliczyć należy szczególnie istotny cel ich funkcjonowania, tzn. wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Dzięki ich działalności grupy obywateli mogą się organizować i zmierzać do realizacji określonych programów i postulatów opartych na wyznawanych przez nich założeniach ideologicznych.

Przeniesienie na budżet państwa ciężaru finansowania partii politycznych umożliwia kreowanie pluralizmu politycznego i społeczeństwa obywatelskiego, które są kluczowe we współczesnej demokracji. Zapewniać ma także

szansę na rozwój ugrupowań politycznych, które zyskają poparcie obywateli – i zarazem nie mają możliwości pozyskania znaczących, zewnętrznych źródeł finansowania.

Wreszcie, finansowanie partii politycznych ze środków publicznych ułatwia szerszą kontrolę pozyskiwanych przez nie środków i dokonywanych wydatków, minimalizując tym samym ryzyko przekazywania na ich rzecz środków finansowych przez podmioty, zajmujące się działalnością lobbingsową lub pochodzące z zagranicy, których działalność mogłaby być sprzeczna z interesem państwa. Potwierdzona została więc teza o słuszności finansowania partii politycznych ze środków publicznych.

Jednocześnie jednak wątpliwości budzi wysokość środków przekazywanych partiom politycznym z budżetu państwa. Jak wskazują przedstawione w niniejszym rozdziale dane, są to wydatki wynoszące łącznie nawet ponad 100 000 000 zł w skali roku. Biorąc zarazem pod uwagę fakt, że niemal w każdym z badanych lat największe partie polityczne nie wykorzystywały w pełni należnych im środków z tytułu subwencji z budżetu państwa, a do stałych ich wydatków należały przede wszystkim – poza wpłatami na Fundusz Wyborczy w latach, w których odbywały się wybory – środki przeznaczane na wynagrodzenia; zasadnym wydaje się postulat ograniczenia wysokości subwencji i dotacji podmiotowych dla partii politycznych, a także podwyższenia wymaganego progu osiąganego poparcia, umożliwiającego uzyskanie środków z budżetu państwa w ramach subwencji. Aktualny wynik w wyborach do Sejmu, gwarantujący uzyskanie publicznego finansowania, wynoszący 3% dla partii politycznych oraz 6% dla koalicji partii politycznych, jest niższy niż próg wyborczy – wynoszący odpowiednio 5% i 8% poparcia. Środki publiczne są więc przekazywane również partiom politycznym, które uzyskują tak marginalne poparcie, że nie są reprezentowane w Sejmie. Taka sytuacja nie jest uzasadniona i w tym zakresie należałoby rozważyć wprowadzenie zmian.

Ważnym aspektem, związanym z finansowaniem partii politycznych ze środków publicznych, który wymaga zmiany, są także konsekwencje nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami. Nie ulega wątpliwości, że konieczna jest szczególna kontrola w zakresie prawidłowości pozyskiwania środków pieniężnych przez partie polityczne, a następnie ich wydatkowania. Za błędne rozwiązanie należy jednak uznać obowiązujące do 30 marca 2023 r. obligatoryjne odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej – a w konsekwencji utratę prawa do subwencji w trzech kolejnych latach; bez względu na skalę

przedmiotowych naruszeń. Ówczesny stan prawny zakładał bowiem tak daleko idącą sankcję w razie gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego czy przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych – nawet jeśli dotyczyłyby one niewielkich kwot. Powodowało to rażącą niewspółmierność konsekwencji do skali naruszeń. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. częściowo zrealizowane zostały sformułowane w doktrynie postulaty *de lege ferenda*, zakładające wprowadzenie regulacji prawnych uwzględniających charakter przewinień partii politycznych i ich stopień szkodliwości.

Niezależnie jednak od opisanej sankcji, polegającej na utracie prawa do subwencji lub zmniejszenia kwoty dotacji dla partii politycznych, zasadnym jest sformułowanie postulatu, by osoby dysponujące przekazanymi z budżetu państwa środkami pieniężnymi ponosiły także odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W aktualnym stanie prawnym nie jest to możliwe, ponieważ – pomimo otrzymywania znaczących środków finansowych – nieprawidłowości w wydatkowaniu subwencji dla partii politycznych nie zostały wymienione w zamkniętym katalogu czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Co warto podkreślić, naruszanie zasad przyznawania, udzielania, wydatkowania i zwrotu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki – w przeciwieństwie do subwencji dla partii politycznych – zostało uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹²¹.

Nieprawidłowości w zakresie dysponowania środkami, otrzymywanymi przez partie polityczne z budżetu państwa w formie dotacji podmiotowej również nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wprawdzie zgodnie z art. 9 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji oraz niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości; ale żaden z tych czynów nie może w praktyce dotyczyć dotacji podmiotowej dla partii politycznych. Wynika to przede wszystkim z rekompensacyjnej funkcji tej dotacji, która ma

121 Kwestia ta została wprost uregulowana w art. 9a uondfp, który został dodany do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez art. 90 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669).

gwarantować zwrot wydatków poniesionych na kampanię wyborczą tym partiom politycznym, które uzyskały mandaty poselskie i senatorskie – do wysokości realnie poniesionych na ten cel wydatków. Tym samym nie jest możliwe wystąpienie sytuacji, w której partia polityczna wydatkuje dotację niezgodnie z przeznaczeniem, a co się z tym wiąże jest zobowiązana do jej rozliczenia i zwrotu. Jedyną możliwość ograniczenia wysokości dotacji stanowią nieprawidłowości w zakresie sprawozdań finansowych, które wprost wynikają z Kodeksu wyborczego i zostały opisane w niniejszym rozdziale.

Zasadnym jest zatem postulat *de lege ferenda*, aby poszerzyć katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych o wydatkowanie środków pieniężnych, otrzymanych w ramach subwencji z budżetu państwa, niezgodnie z przepisami. Zaletą takiego rozwiązania byłaby konkretyzacja podmiotu odpowiedzialnego za naruszenia. Sankcje wynikające z ustawy o partiach politycznych i Kodeksu wyborczego wymierzone są przeciw samej partii, która traci przysługujące jej środki pieniężne. Wprowadzenie dodatkowo odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogłoby doprowadzić do ukarania konkretnej osoby, odpowiedzialnej za nieprawidłowe wydatkowanie środków – i tym samym do nałożenia na nią jednej z kar, wskazanych w art. 31 uondfp, w tym indywidualnej kary pieniężnej czy zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Takie rozwiązanie byłoby bardziej sprawiedliwe z punktu widzenia kręgu podmiotów, ponoszących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W aktualnym stanie prawnym występuje bowiem możliwość zastosowania kary za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, którego skutki finansowe nieznacznie przekraczają kwotę minimalną, wobec np. beneficjenta dotacji celowej, podczas gdy całkowicie pozbawione tej odpowiedzialności są osoby, które zajmują się w partiach politycznych gospodarowaniem wielomilionowymi kwotami środków, uzyskanych w ramach subwencji lub dotacji z budżetu państwa.

Podsumowując, należałoby zatem udzielić odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie ogólne, że polski system finansowania partii politycznych w zakresie podstawowych zasad funkcjonowania jest prawidłowy, jednak wymaga zmian, które poprawiłyby jego efektywność i uczyniły go bardziej racjonalnym.

Rozdział V

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej

1. Wprowadzenie

Istotnym aspektem podejmowanego tematu jest również sposób finansowania partii politycznych za granicą. Analiza rozwiązań przyjętych w tym zakresie w innych państwach stanowi realizację jednego z zamierzeń szczegółowych dysertacji, którego celem jest ocena funkcjonowania polskiego systemu finansowania partii politycznych oraz sformułowanie ewentualnych postulatów, dotyczących zmian przepisów.

Do zbadania rozwiązań prawnych przyjęto Republikę Federalną Niemiec jako państwo systemu kontynentalnego, o podobnym do polskiego sposobie finansowania partii politycznych oraz stabilnym systemie demokratycznym i partyjnym; Stany Zjednoczone Ameryki jako przykład państwa systemu *common law*, prezentującego zdecydowanie odmienne zasady pozyskiwania środków pieniężnych przez stronnictwa polityczne – i z tego powodu niezbędne jest pogłębienie badań również o kontekst historyczny; a także Republikę Czeską reprezentującą państwa postkomunistyczne. Taki dobór umożliwia weryfikację sposobu finansowania partii politycznych zbliżonego do przyjętych w Polsce rozwiązań, wraz z analizą występujących problemów oraz kierunków zmian, jak i sprawdzenie, z jakimi zaletami, ale także i zagrożeniami wiąże się ograniczenie przekazywania środków pieniężnych partiom politycznym z budżetu państwa.

Podkreślenia wymaga, że w Stanach Zjednoczonych Ameryki nie występuje samodzielne finansowanie partii politycznych, a jedynie kampanii wyborczych, co stanowi istotną różnicę względem rozwiązań obowiązujących w Polsce oraz pozostałych przyjętych do porównania państw. Te odrębności również zostaną

omówione w niniejszym rozdziale wraz ze wskazaniem wad oraz zalet każdego z systemów.

2. Finansowanie kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Pierwsze regulacje prawne dotyczące finansowania partii politycznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki zostały przyjęte na początku XX w., choć problem ten był już wcześniej przedmiotem dyskusji. Pierwotnie udział w wyborach poszczególnych kandydatów nie wymagał dużych nakładów finansowych, bowiem kampanie ograniczały się przede wszystkim do organizowania spotkań z wyborcami w danym okręgu wyborczym oraz rozdawania im ulotek wyborczych. Z czasem jednak, wraz z upartyjnieniem amerykańskiej sceny politycznej, zaczął kształtować się tzw. system patronażu i system łupów. Polegał on na oferowaniu stanowisk w administracji państwowej osobom, które były zaangażowane finansowo w kampanię wyborczą, a jednocześnie zakładał uzyskiwanie poparcia kandydata wskazanego przez partię oraz środków na jego kampanię przez pracowników federalnych w zamian za stanowiska. Tym samym najczęściej partia rządząca umacniała swoją pozycję, gromadząc znaczne środki pieniężne, umożliwiające przeprowadzenie skutecznej kampanii wyborczej przed kolejnymi wyborami. Istotna była także rola prasy. Zamożni politycy lub ich poplecznicy wpłacali znaczne kwoty pieniędzy na rzecz gazet lub wydawnictw, chcąc uzyskać ich przychyłność. Opisane zjawiska były społecznie krytykowane, ale wywołały także wolę przyjęcia regulacji prawnej, która wskazywałaby pewne standardy w zakresie finansowania kampanii wyborczych¹.

W celu ograniczenia opisanych działań partii politycznych pod koniec XIX w. przyjęto wiele aktów prawnych, wśród których najistotniejszym była ustawa o służbie cywilnej z dnia 16 stycznia 1883 r.², regulująca sposób wybierania urzędników federalnych. Mieli oni być wyłaniany w drodze konkursu, według merytorycznych kryteriów. Zakazane zostało przy tym pozyskiwanie kontrybucji od pracowników służby cywilnej. Początkowo ustawa ta objęła swym

1 Zob. P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2016, s. 75–79.

2 Nazywana także ustawą Pendeltona, <https://www.archives.gov/milestone-documents/pendleton-act> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

zakresem niewielki odsetek urzędników federalnych, jednak z czasem zaczęła obowiązywać niemal wszystkich. Pomimo tego powiązania finansowe pomiędzy partiami politycznymi a osobami pełniącymi funkcje publiczne pozostały znaczące, bowiem część z nich nadal pochodziła z nadania partyjnego. Czynniki polityczne w dalszym ciągu wpływały także na funkcjonowanie służby cywilnej, a sami kandydaci na określone stanowiska najczęściej musieli przekazać środki finansowe na prowadzenie kampanii. Ustawa o służbie cywilnej doprowadziła do przeniesienia głównego ciężaru finansowania partii politycznych z urzędników na korporacje. Rodziło to jednak zagrożenie realizacji przez polityków interesów tych ostatnich i stawianie ich ponad interesem publicznym, i z tego powodu było poddawane krytyce³.

Następnie weszła w życie ustawa z dnia 26 stycznia 1907 r., nazywana ustawą Tillmana, która była pierwszym unormowaniem na szczeblu federalnym w Stanach Zjednoczonych Ameryki, wprowadzającym obowiązek ujawniania danych na temat kontrybucji i wydatków ponoszonych przez partie polityczne w związku z kampanią wyborczą na najważniejsze stanowiska państwowe. Zakazano także przekazywania środków finansowych przez korporacje – zarówno na rzecz kandydatów, jak i na wydatki pośrednie, które były ogólnie związane z problematyką wyborczą. Za wadę regulacji uznać należy to, że odnosiła się wyłącznie do okresu wyborczego, tym samym nie obejmowała kontrybucji dokonywanych pomiędzy elekcjami. Ustawa Tillmana nie wprowadzała także limitów wydatków na prowadzenie kampanii. Dokonano tego w roku 1910, kiedy Kongres przyjął ustawę o federalnych praktykach korupcyjnych, która zapoczątkowała system publicznej informacji na temat środków pieniężnych przeznaczanych na kampanie wyborcze. Wprowadziła ona ograniczenie wysokości wydatków kampanijnych w odniesieniu do kandydatów do Izby Reprezentantów, a później (od 1911 r.) także do Senatu⁴.

Regulacje te nie były jednak skuteczne, bowiem przedstawiciele obu głównych partii politycznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki wykorzystywali utrudnioną możliwość egzekwowania opisanych zasad finansowania. W wyniku

3 Zob. J. Mandle, *Democracy, America, and the Age of Globalization*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2008, s. 62; B. Smith, *The Myth of Campaign Finance Reform*, „National Affairs” 2010, nr 2, s. 80; J. Stiglitz, *Demokracja specjalnych interesów*, w: *Ameryka zbuntowana. Siedemnaście dialogów o ciemnych stronach imperium wolności*, red. A. Domosławski, Świat Książki, Warszawa 2007, s. 119.

4 Zob. J. Misiunia, *Zarys historii regulacji finansowania kampanii wyborczych w USA*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2011, nr 1, s. 207–208.

wielokrotnego naruszania przepisów, ograniczających możliwość dokonywania wydatków na kampanię, kwestia ich stosowania stała się przedmiotem rozpatrywania przez Sąd Najwyższy w 1921 r. Uznał on limity wynikające z ustawy z 1911 r. za niezgodne z Konstytucją Stanów Zjednoczonych, ponieważ Kongres nie posiada ustrojowego uprawnienia do regulowania sfery finansowania kampanii wyborczych. Jednak już na początku lat 40. XX w. Sąd Najwyższy wyraził inny pogląd, rozszerzając tym samym kompetencje władz federalnych również na kwestie związane z organizacją prawyborów i finansowaniem kampanii⁵.

Dalsze orzecznictwo Sądu Najwyższego związane z finansowaniem partii politycznych, opierało się głównie na weryfikacji, czy przepisy ustawowe nie naruszają pierwszej poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki⁶, zgodnie z którą żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii, ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd – w zakresie, w jakim normuje kwestię wolności słowa⁷. Z jednej strony pojawiały się interpretacje wskazanej poprawki, uznające, że nie tylko pozwala na regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych, ale wręcz nakazuje ich uchwalenie. Argumenty podnoszone za wskazaną wykładnią dotyczą głównie podkreślenia wagi nie tylko wolności słowa, ale też jego równości – co wiąże się z koniecznością podjęcia przez państwo działań, mających na celu ograniczenie dowolności w zakresie finansowania kampanii wyborczych przez dobrze sytuowanych, a także wspomaganie tych, znajdujących się w gorszej sytuacji⁸. Te wątpliwości interpretacyjne były dostrzegane w kolejnych orzeczeniach, które wywarły zasadniczy wpływ na uchwalane

5 Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 2 maja 1921 r., sprawa 256 U.S. 232, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/256/232/> [dostęp: 4 marca 2023 r.]; orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 26 maja 1941 r., sprawa 313 U.S. 299, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/313/299/> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

6 Uchwalona dnia 17 września 1787 r., tłumaczenie tekstu amerykańskiej konstytucji dostępne na stronie internetowej: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

7 Zob. D. O'Brien, *Constitutional law and politics. Volume I. Struggles for power and governmental accountability*, W.W. Norton, Nowy Jork 2000, s. 862, 865–866; D. Kairys, *Freedom of speech, w: The politics of law: a progressive critique*, red. D. Kairys, Pantheon Books, Nowy Jork 1988, s. 209.

8 Zob. T. de Luca, *Free speech, political equality, and campaign finance reform: a paradox for democracy?*, „New Political Science” 2007, nr 29, s. 145–166.

przepisy związane z finansowaniem kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki⁹.

Kolejnym aktem prawnym, regulującym kwestie finansowania kampanii wyborczych, była ustawa o federalnych praktykach korupcyjnych z 1925 r. Nałożyła ona ograniczenia w zakresie kwot przeznaczanych na wydatki związane z wyborami, zakazywała finansowania kandydatów przez korporacje, a także zaostrzała procedury związane ze składaniem raportów finansowych. Podobnie jednak jak wcześniejsza ustawa nie przewidywała możliwości egzekwowania uchwalonych regulacji, co znacząco ograniczyło jej skuteczność. Powszechnymi metodami stosowanymi w celu uniknięcia obowiązku raportowania było pozyskiwanie niewielkich kwot donacji, nieprzekraczających 100 dolarów; a także tworzenie struktur partyjnych w różnych stanach pod innymi nazwami – gdyż przepisy dotyczące zgłaszania listy ofiarodawców obowiązywały wyłącznie te komitety wyborcze, które działały w co najmniej dwóch stanach. Negatywnie oceniane było także to, że jako podmioty uprawnione do przyjmowania sprawozdań wskazano instytucje działające w strukturach poszczególnych izb kongresu. Występujący tam czynnik polityczny sprawiał, że podmioty te często nie wykonywały rzetelnie swoich obowiązków¹⁰. Omawiany akt prawny był także przedmiotem kontroli w zakresie zgodności z Konstytucją Stanów Zjednoczonych Ameryki. Orzeczenie w tym zakresie okazało się przełomowe, bowiem Sąd Najwyższy nie tylko stwierdził ich zgodność z Konstytucją, ale także po raz pierwszy uznał, że ujawnianie wydatków na kampanie jest istotnym narzędziem kontroli ich finansowania¹¹.

Ustawa o federalnych praktykach korupcyjnych obowiązywała w Stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 1925–1971 i nie była w sposób znaczący zmieniana. Zaostrzano jedynie pewne aspekty finansowania kampanii wyborczych, jak chociażby zakazując przekazywania na rzecz komitetów wyborczych donacji przez związki zawodowe, uniemożliwiając dokonywania kontrybucji przez związki zawodowe bezpośrednio na rzecz funduszy politycznych, czy zakazując

9 Ł. Machaj, *Wypowiedzi symboliczne w orzecnictwie Sądu Najwyższego USA*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011, s. 212–214.

10 Zob. P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 85–86.

11 Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 8 stycznia 1934 r., sprawa 290 U.S. 534, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/290/534/> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

bezpośredniej aktywności politycznej pracownikom administracji federalnej¹². W tym samym czasie pojawiały się również wielokrotnie pomysły wprowadzenia finansowania kampanii wyborczych ze środków publicznych, co miało powodować uniezależnienie się polityków od podmiotów prywatnych, finansujących ich start w wyborach, a także demokratyzację systemu wyborczego i zwiększenie szans mniej popularnych kandydatów. Żaden z tych projektów nie zyskał jednak poparcia umożliwiającego jego wejście w życie¹³.

Sytuacja zmieniła się na początku lat 70. XX w. W 1971 r. Kongres uchwalił przełomową ustawę o Federalnych Kampaniach Wyborczych, której celem miało być promowanie uczciwych praktyk podczas kampanii wyborczych na urzędy federalne. Zakładała ona ograniczenie wydatków, jakie kandydat mógł ponosić na kampanię ze środków własnych. Dotyczyło ono zarówno wyborów do Izby Reprezentantów (limit 25 000 dolarów), Senatu (limit 35 000 dolarów), jak i prezydenckich (50 000 dolarów). Dodatkowo, zmniejszono dozwolone kwoty przeznaczane na kampanię w mediach. W tym przypadku limity były uzależnione od liczby ludności zamieszkującej stan, który dany kandydat reprezentował w wyborach do Kongresu. Innym przyjętym rozwiązaniem, mającym na celu zwiększenie przejrzystości sprawozdań finansowych, było wprowadzenie wobec podmiotów przyjmujących środki pieniężne na cele związane z prowadzoną kampanią wyborczą obowiązku składania kwartalnych raportów, ujawniających wpłaty w kwocie 100 dolarów lub wyższej. W razie otrzymania od jednego podmiotu donacji przekraczającej 5 000 dolarów informację w tym zakresie należało przekazać w ciągu 48 godzin od momentu jej zaksięgowania¹⁴.

Na finansowanie kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki wpłynęła również tzw. afera Watergate. Nielegalne działania polityków doprowadziły do znacznego spadku zaufania społecznego do nich, w wyniku czego większą uwagę przykładano do potencjalnych zachowań o charakterze korupcyjnym. W związku z tym w 1974 r. utworzona została agencja administracyjna, posiadająca kompetencje nadzorcze nad przebiegiem federalnych kampanii wyborczych – głównie z punktu widzenia ich finansowania. Spowodowało to zwiększenie egzekwowania dotychczasowych przepisów, ograniczających

12 Szerzej: D. Nelson, *Political Expression under the Hatch Act and the Problem of Statutory Ambiguity*, „Midwest Journal of Political Science” 1958, t. 2, nr 1, s. 76–88.

13 Zob. P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 87–91; R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 136–137.

14 Zob. P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 92–93.

możliwość finansowania kampanii. Dodatkowo, wprowadzono zmiany w zakresie limitów wydatków kandydatów w ramach danego cyklu wyborczego. Wynosiły one 70 000 dolarów w zakresie wyborów do Izby Reprezentantów, 100 000 dolarów dla wyborów do Senatu, a w zakresie wyborów prezydenckich – 10 000 000 dolarów w prawyborach i 20 000 000 dolarów w wyborach powszechnych. Nowym rozwiązaniem prawnym było także ograniczenie wysokości donacji do kwoty 1 000 dolarów na rzecz jednego kandydata lub 25 000 dolarów na rzecz wszystkich kandydatów, biorących udział w danych wyborach. Ponadto uregulowano system publicznego finansowania kampanii prezydenckich z budżetu centralnego. Kandydaci mogli korzystać ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych, jednak warunkiem było respektowanie ustawowych ograniczeń wydatków oraz zrezygnowanie z prywatnych kontrybucji – w przypadku prawyborów częściowe, a w przypadku wyborów powszechnych całkowite¹⁵.

Wprowadzone przepisy budziły kontrowersje, w wyniku których została złożona skarga mająca na celu weryfikację ich zgodności z amerykańską konstytucją. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim tego, czy ograniczenia kontrybucji oraz limity wydatków w federalnych kampaniach wyborczych nie naruszają wolności słowa. Sprawa zawisła przed Sądem Najwyższym, a orzeczenie wydane w 1976 r. jest uznawane za kluczowe i wskazujące kierunek rozwoju zasad finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki. W wyroku z dnia 30 stycznia 1976 r.¹⁶ za niezgodne z konstytucją uznane zostały ograniczenia wysokości wydatków na kampanię, a także limity wydatków poczynionych na kampanie przez kandydatów i ich komitety wyborcze oraz inne podmioty, pod warunkiem że donacje były dokonywane w związku z kampanią, ale nie bezpośrednio na rzecz kandydatów. Co ważne, przedstawione rozstrzygnięcie w tym zakresie nie miało zastosowania wobec kandydatów, którzy zamierzają korzystać z publicznego finansowania kampanii wyborczych. Podważony został również sposób wyboru członków Federalnej Komisji Wyborczej. Finansowanie kampanii wyborczej zostało określone

15 Zob. M. Turek, *Amerykański system finansowania wyborów i jego konsekwencje*, w: *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. A. Małek, P. Napierała, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 172; P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 93–94.

16 Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 30 stycznia 1976 r., sprawa 424 U.S. 1, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

jako forma wypowiedzi, której ograniczanie jest niedopuszczalne na gruncie przepisów konstytucyjnych. Jednocześnie jednak, ze względu na ważny interes państwa, zaakceptowane zostało ograniczenie wysokości kontrybucji indywidualnych na rzecz kandydatów, z uwagi na potencjalne zagrożenie korupcją¹⁷.

Kolejna istotna zmiana w zakresie finansowania kampanii wyborczych nastąpiła w 2002 r. Wtedy weszła w życie ustawa zabraniająca partiom politycznym, komitetom politycznym i powiązanim z nimi organizacjom gromadzenia i wydatkowania środków w wyborach na szczeblu federalnym, które nie podlegałyby jurysdykcji prawa federalnego i instytucji kontrolnych, funkcjonujących na mocy tego prawa. Przepisy te dotyczyły nie tylko podmiotów funkcjonujących na szczeblu federalnym, ale również stanowych komitetów partyjnych, a także korporacji, którym zakazano przekazywania środków bezpośrednio partiom politycznym. Celem regulacji było także ograniczenie znaczenia agitacji problemowej, polegającej na opracowywaniu w toku kampanii wyborczej ogłoszeń nieodnoszących się w sposób bezpośredni do kandydata. Wbrew obawom krytyków wprowadzonych zmian, partie polityczne dostosowały sposób ich finansowania do nowych regulacji. W strukturze pozyskiwanych środków, w miejsce pojedynczych kwot donacji, przekazywanych przez najbogatszych, pojawiło się wielu darczyńców, przekazujących mniejsze kwoty na rzecz kandydatów¹⁸.

Krytyka nowych przepisów, nasilająca się zwłaszcza wśród konserwatywnych polityków, doprowadziła do konieczności weryfikacji regulacji przez Sąd Najwyższy. Pierwsze orzeczenie w tej sprawie zapadło w 2007 r., kiedy rozstrzygnięto o takiej wykładni ustawy, na mocy której za dozwoloną uznano agitację problemową w czasie kampanii wyborczej, prowadzoną przez organizacje pozarządowe. Budziło to kontrowersje, ponieważ była ona często powiązana z zachęcaniem do głosowania na konkretnych kandydatów, którzy w swoich programach zawierali treści zbieżne z celami organizacji¹⁹. Kolejne orzeczenie

17 Zob. P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 95–97.

18 Zob. K. Oświęcimski, *Finansowanie kampanii wyborczych w USA – rozwój regulacji, ich konsekwencje i aspekty polityczne*, „Horyzonty Polityki” 2011, t. 2, nr 2, s. 265–266; D. Magleby, K. Paterson, *Rules of Engagement. BCRA and Unanswered Questions*, w: *The Battle for Congress. Iraq, Scandal, and Campaign Finance in the 2006 Election*, red. D. Magleby, red. K. Paterson, Boulder 2008, s. 23; P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 108–110.

19 Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 25 czerwca 2007 r., sprawa 551 U.S. 449, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/551/449/> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

Sądu Najwyższego dotyczyło tzw. poprawki milionera, umożliwiającej zniesienie części ograniczeń co do finansowania kampanii wyborczej wobec tych kandydatów, których rywale zgromadzili ponad 350 000 dolarów. Takie rozwiązanie zostało uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą wolności słowa²⁰.

Kolejna znacząca zmiana w zakresie finansowania kampanii wyborczych również nastąpiła w wyniku wydania orzeczenia przez Sąd Najwyższy. W 2014 r. zniesione zostały limity łącznej sumy wydawanej przez konkretnych darczyńców na kampanie wyborcze w danym cyklu wyborczym. Sąd Najwyższy stwierdził, że naruszały one wolność słowa i prawo do wyboru wysokości kontrybucji na rzecz kandydatów i partii politycznych. W uzasadnieniu orzeczenia zawarto stanowisko, że wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą być usprawiedliwione interesem państwa w walce z korupcją, a w obowiązujących limitach finansowania kampanii takiego celu nie dostrzeżono²¹.

Opisane zmiany w finansowaniu kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki na przestrzeni lat wskazują, że pomimo dokonywanych przez Kongres prób modyfikacji przepisów, mających na celu ograniczenie możliwości wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym, jak również ograniczenie wpływu korporacji i najbogatszych na proces wyborczy, były one eliminowane z porządku prawnego przez Sąd Najwyższy. Podstawową wartość, którą wskazuje się jako przesłankę do uznania przepisów ograniczających finansowanie kampanii wyborczych za niezgodne z Konstytucją, stanowi wolność słowa, która zdaniem Sądu Najwyższego jest w sposób bezpodstawny ograniczana. Warto również podkreślić, że orzeczenia dotyczące omawianego zagadnienia budzą wątpliwości nie tylko wśród polityków, ale także wewnątrz Sądu Najwyższego, o czym świadczy podział głosów w kluczowych, omówionych wcześniej sprawach. Orzeczenia zapadały na ogół przy 5 głosach za uznaniem przepisów za niezgodne z Konstytucją – które były oddawane przez konserwatywnych sędziów; i zarazem 4 głosach przeciwnych – prezentowanych przez sędziów uznawanych za liberalnych. Opisywane stanowisko Sądu Najwyższego ustabilizowało się od 2003 roku, kiedy zmienił się jego skład i powstała stabilna

20 Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 26 czerwca 2008 r., sprawa 554 U.S. 724, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/554/724/> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

21 Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 2 kwietnia 2014 r., sprawa 572 U.S. 185, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/185/> [dostęp: 4 marca 2023 r.].

konserwatywna większość. Nastąpiło to równolegle z radykalizacją nastrojów w społeczeństwie amerykańskim²².

Tym samym – w przeciwieństwie do standardów finansowania partii politycznych, opracowanych przez GRECO, a także regulacji obowiązujących w Polsce – w Stanach Zjednoczonych Ameryki to prywatne środki, gromadzone w czasie kampanii, stanowią podstawowe źródło jej finansowania, a nie środki publiczne. Wprawdzie w dalszym ciągu występuje możliwość sfinansowania kampanii prezydenckiej środkami pochodzącymi z Funduszu Prezydenckich Kampanii Wyborczych, jednak w razie skorzystania z tej możliwości na kandydatów nakładane są znaczące ograniczenia. W przypadku prawyborów wiąże się to z koniecznością zgromadzenia przez kandydata odpowiedniej sumy w drodze prywatnych donacji pochodzących wyłącznie od darczyńców indywidualnych. Kandydat musi zebrać łącznie co najmniej 100 000 dolarów, w tym po 5000 dolarów w przynajmniej 20 stanach, aby móc otrzymać środki z budżetu w tej samej wysokości. Co istotne, kandydat podlega wówczas ustawowym limitom wydatków na prowadzenie kampanii wyborczej. Natomiast jeżeli decyduje się na skorzystanie z Funduszu Prezydenckich Kampanii Wyborczych w wyborach powszechnych, warunkiem jest rezygnacja z gromadzenia pieniędzy pochodzących ze środków prywatnych, a także wydatkowanie ich na cele wyborcze do wysokości sumy przekazanych kandydatowi środków²³.

Regulacje, które nadal obowiązują i zarazem pozytywnie wpływają na transparentność finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, dotyczą konieczności składania sprawozdań finansowych do Federalnej Komisji Wyborczej. Odnosi się ona do komitetów wyborczych, które muszą przedstawiać wysokość zgromadzonych w związku z kampanią wyborczą środków oraz kwot poczynionych na ten cel wydatków. Obowiązek informacyjny dotyczy wskazania podmiotów kontrybuujących na rzecz komitetów wyborczych, a także udokumentowania wpłat osób indywidualnych, opiewających

22 Zob. C. Shapiro, *The Law Clerk Proxy Wars: Secrecy, Accountability, and Ideology in the Supreme Court*, „Florida State University Law Review” 2009, t. 37, nr 1, s. 101–136; W. Nelson, H. Rishikof, I. Messinger, M. Jo, *The Liberal Tradition of the Supreme Court Clerkship: Its Rise, Fall, and Reincarnation?*, „Vanderbilt Law Review” 2009, t. 62, s. 1749–1814; P. Laidler, *Prawo finansowania federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki z perspektywy debaty politycznej między republikanami a demokratami*, w: *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz i in., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 495–498.

23 P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji...*, s. 122–123.

na kwotę powyżej 200 dolarów. Ta sama kwota stanowi limit wydatków, które nie wymagają informowania o ich dokonaniu. Poza tym zadaniem Federalnej Komisji Wyborczej jest dbanie o przestrzeganie prawa finansowania kampanii wyborczych oraz administrowanie programem finansowania wyborów ze środków publicznych – w tym również w kontekście badania, czy pozyskane środki nie pochodzą ze źródeł zagranicznych, czego prawo zabrania²⁴.

Model finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, po licznych zmianach, wywoływanych głównie aferami i nadużyciami w tym zakresie, współcześnie opiera się przede wszystkim na samofinansowaniu, w ramach którego niewielu bogatych ludzi finansuje działalność polityczną swoją lub wspieranych przez siebie kandydatów²⁵. W piśmiennictwie pojawiają się opinie, że takie ukształtowanie sposobu finansowania kampanii wyborczych w praktyce sprzyja kandydatom Partii Republikańskiej, którzy częściej są beneficjentami darowizn przekazywanych zarówno przez podmioty indywidualne, jak i korporacje czy organizacje pozarządowe – w związku z czym w ich interesie jest niewprowadzanie restrykcji ani limitów udzielanego wsparcia²⁶.

Zasadniczą różnicą pomiędzy amerykańskim systemem finansowania polityki a polskim czy szerzej – europejskim jest przeniesienie ciężaru finansowania kampanii wyborczych z partii politycznych, które reprezentują poszczególni kandydaci, na samych ubiegających się o określone stanowiska i ich zwolenników. Wynika to po części z systemu wyborczego, który w Stanach Zjednoczonych Ameryki jest co do zasady większościowy w wyborach do Kongresu oraz w wyborach elektorów w poszczególnych stanach w wyborach prezydenckich. Powoduje on, że to poszczególni kandydaci, a nie struktury partii politycznych (zwłaszcza centralne), w największym stopniu są odpowiedzialni za sposób prowadzenia swoich kampanii, a w efekcie także za uzyskany wynik²⁷. Nie oznacza to, że partie polityczne nie przekazują środków finansowych na prowadzenie kampanii – mogą one bowiem dokonywać wydatków, związanych z udziałem poszczególnych osób w wyborach i w ten sposób wspierać ich kandydatury.

24 Tamże, s. 121–122.

25 Zob. A. Ławniczak, *Finansowanie partii...*, s. 43–44.

26 Szerzej: P. Leidler, *Does the U.S. Campaign Finance System Favor Republicans?*, „Political Preferences” 2017, nr 14, s. 115–136.

27 Zob. S. Lemieux, *Comparative politics. Campaign finance in the USA and UK*, „Politics Review” 2019, nr 28(6), s. 12–15.

Na ogół są to jednak niewielkie kwoty w porównaniu z kosztami, jakie są ponoszone na ten cel²⁸.

Podsumowując, w Stanach Zjednoczonych Ameryki, w przeciwieństwie do państw europejskich, partie polityczne i kampanie wyborcze są finansowane przede wszystkim ze źródeł prywatnych, w tym również przez korporacje. Regulacje prawne, dotyczące finansowania polityki dotyczą przede wszystkim kampanii wyborczych, a nie samych partii politycznych, co wiąże się ze specyfiką amerykańskiego systemu wyborczego. Co do zasady nie występują składki członkowskie w partiach politycznych, a środki są przekazywane na ich rzecz lub na rzecz poszczególnych kandydatów głównie w związku z udziałem w wyborach. Zaprezentowany sposób finansowania polityki należy ocenić negatywnie. Pomimo zalet, takich jak nieobciążanie federalnego budżetu wydatkami na rzecz partii politycznych, rodzi on liczne zagrożenia. Może bowiem dawać grupom interesu oraz lobbystom, przekazującym znaczne środki na rzecz prowadzenia kampanii wyborczych – często rywalizujących ze sobą kandydatów – instrument nacisku na podmioty sprawujące władzę. Ponadto w aktualnym systemie, ukształtowanym w znacznej mierze poprzez orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki, większe znaczenie w zakresie finansowania kampanii wyborczych mogą mieć pojedyncze podmioty, przekazujące w sposób w zasadzie Nielimitowany pieniądze (uwzględniając tzw. donacje miękkie); aniżeli wielomilionowe społeczności popierające poszczególnych kandydatów, ale nie dysponujące tak dużym kapitałem. Podstawowym argumentem, przemawiającym za takim rozwiązaniem, jest szczególnie ceniona w Stanach Zjednoczonych wolność słowa, którą Sąd Najwyższy rozumie szeroko. Wątpliwości budzi jednak, czy nie stoi to w sprzeczności z innymi konstytucyjnie gwarantowanymi prawami, jak chociażby równością.

3. Finansowanie partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec

Finansowanie partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec oparte jest na mieszanym modelu, w którym znaczącą rolę odgrywają środki przekazywane z budżetu państwa. W tym zakresie rozwiązanie to jest podobne do obowiązującego w Polsce i zarazem zgodne z ogólnymi wytycznymi Rady Europy

28 Zob. R. Mutch, *Campaign Finance: What Everyone Needs To Know*, Oxford University Press, Nowy Jork 2016, s. 6–7.

i GRECO. Przepisy, zakładające przekazywanie środków partiom politycznym z budżetu państwa pojawiły się już w 1954 r. – i były one jednymi z pierwszych w Europie. Kompleksowa regulacja znalazła się z kolei w ustawie z dnia 24 lipca 1967 r. o partiach politycznych²⁹. Z tego powodu Republika Federalna Niemiec jest nazywana prekursorem finansowania partii politycznych z budżetu państwa. W aktualnym porządku prawnym można wyróżnić trzy główne źródła dochodów partii politycznych: dochody własne, darowizny oraz środki publiczne³⁰.

Do pierwszych spośród wspomnianych należy zaliczyć składki członkowskie, które dla niektórych ugrupowań – zwłaszcza posiadających wielu członków – stanowią główne źródło pozyskiwania środków na prowadzenie działalności. W roku 2020 stanowiły one 28% ogółu środków finansowych pozyskiwanych przez wszystkie ugrupowania zasiadające w Bundestagu. Składki członkowskie były największą grupą dochodów w przypadku aktualnie rządzącej Socjaldemokratycznej Partii Niemiec, która pozyskała z tego tytułu 53 614 714 euro (33% wszystkich środków)³¹. W ostatnich latach zauważalna jest tendencja do spadku liczby członków poszczególnych partii politycznych, ale także wzrostu kwot składek członkowskich³².

Kolejnym źródłem dochodów własnych partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec są darowizny. Niemiecka ustawa o partiach politycznych w art. 25 przewiduje jednak wiele ograniczeń w tym zakresie. Do najważniejszych należy zaliczyć dopuszczalny limit środków przekazywanych w formie gotówkowej oraz przez osoby niebędące obywatelami Unii Europejskiej w wysokości 1 000 euro. Dodatkowe ograniczenie dotyczy anonimowych darowizn oraz takich, które można uznać za rekompensatę ze strony przedsiębiorstwa za otrzymane lub przyszłe korzyści gospodarcze lub polityczne. Nie mogą one przekraczać kwoty 500 euro. Całkowicie zakazane jest z kolei przyjmowanie

29 *Partiengesetz*, w obowiązującej wersji opublikowanej dnia 31 stycznia 1994 r. Oryginalna wersja językowa: <http://www.gesetze-im-internet.de/partg/> [dostęp: 7 marca 2023 r.]. Wersja w języku angielskim: <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/DE/germany-political-parties-act-1967> [dostęp: 7 marca 2023 r.], dalej także jako: niemiecka ustawa o partiach politycznych.

30 Zob. P. Kubiak, *Zasady finansowania partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 18.

31 Zob. <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42237/einnahmen-und-ausgaben-der-parteien/> [dostęp: 7 marca 2023 r.].

32 Zob. T. Schmitz, *Political Parties and Their Funding in Germany*, „Journal of the University of Latvia. Law” 2019, nr 12, s. 89.

darowizn od spółek publicznych, spółek, w których podmioty publiczne posiadają przynajmniej 25% udziałów, państwowych przedsiębiorstw, frakcji i grup parlamentarnych w Bundestagu, organizacji parlamentarnych i samorządowych, organizacji pozarządowych, a także organizacji charytatywnych i kościelnych. Jednocześnie przepisy w Republice Federalnej Niemiec nie zakazują przekazywania darowizn na rzecz partii politycznych przez prywatne przedsiębiorstwa. Co więcej, podobnie jak w przypadku donacji od osób fizycznych, będących obywatelami Unii Europejskiej, nie wprowadzają w tym zakresie limitu. W celu zwiększenia transparentności i kontroli nad finansami partii politycznych wprowadzony został obowiązek zamieszczania w rocznym sprawozdaniu informacji o donacjach od jednej osoby fizycznej na łączną kwotę powyżej 10 000 euro w okresie rozliczeniowym wraz z danymi pozwalające zidentyfikować darczyńcę oraz sumą wpłat od niego w danym roku. Z kolei indywidualne darowizny przekraczające 50 000 euro muszą być zgłaszane niezwłocznie Przewodniczącemu Bundestagu i publikowane na stronie internetowej oraz w publikatorze parlamentarnym³³.

Podobnie jak w Polsce w Republice Federalnej Niemiec istotnym źródłem finansowania partii politycznych są środki pochodzące z budżetu państwa. Ich wysokość jest uzależniona od dwóch czynników: ostatniego wyniku wyborczego oraz łącznej kwoty uzyskanych środków ze źródeł prywatnych. Zgodnie z art. 18 ust. 3 i 4 niemieckiej ustawy o partiach politycznych otrzymują one, w ramach częściowego finansowania publicznego, kwotę³⁴:

1. 0,83 euro za każdy ważnie oddany głos na listę partyjną (przy czym za pierwsze 4 000 000 głosów kwota ta wzrasta do 1 euro) – pod warunkiem uzyskania co najmniej 0,5% poparcia w wyborach do Bundestagu lub Parlamentu Europejskiego, lub 1% poparcia w wyborach w poszczególnych Landach;
2. 0,45 euro za każde euro uzyskane ze źródeł prywatnych od osób fizycznych, w tym w szczególności składek członkowskich czy legalnie uzyskanych darowizn – do maksymalnej kwoty 3 300 euro na osobę.

33 Zob. T. Schmitz, *Political Parties...*, s. 90–91; A. Dragon, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych. Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 18–19.

34 Zob. R. Blomeyer i in., *Financing of political structures in EU Members States*, Parlament Europejski 2021, s. 25–26, [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)694836](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)694836) [dostęp: 7 marca 2023 r.].

Co ważne, łączna kwota finansowania partii politycznej ze środków publicznych nie może przekroczyć sumy rocznych jej wpływów w poprzednim roku z tytułu:

1. składek członkowskich;
2. środków wpłacanych przez osoby wybrane na stanowiska, na które kandydowali z list danej partii i innych, podobnego rodzaju kontrybucji;
3. darowizn od osób fizycznych;
4. darowizn od osób prawnych;
5. przychodów z działalności gospodarczej oraz udziałów w spółkach;
6. przychodów z innych aktywów;
7. wpływów z organizowanych wydarzeń, rozprowadzania ulotek i publikacji, a także innej działalności przynoszącej przychody.

Ponadto łączna kwota przeznaczana z budżetu państwa na rzecz wszystkich partii politycznych na podstawie art. 18 ust. 5 niemieckiej ustawy o partiach politycznych nie może przekroczyć maksymalnej górnej granicy, ustalonej w odniesieniu do konkretnych wyborów, których wynik stanowi podstawę do ustalenia kwoty publicznego finansowania.

W poniższej tabeli przedstawiona została struktura dochodów niemieckich partii politycznych, zasiadających w Bundestagu w 2020 r.

Partie polityczne w Republice Federalnej Niemiec, podobnie jak w Polsce, są zobowiązane do składania co roku sprawozdania finansowego. Kieruje się je do przewodniczącego Bundestagu, po weryfikacji przez biegłego rewidenta lub audytora³⁵. Następnie przewodniczący Bundestagu sprawdza prawidłowość sprawozdań – w tym pod względem formalnym; i ich zgodność z wymogami ustawy o partiach politycznych. Co dwa lata jest z kolei zobowiązany do udzielenia informacji parlamentarzystom na temat sytuacji finansowej partii politycznych wraz z omówieniem ich sprawozdań. Sprawozdania finansowe są publikowane przez Bundestag, co ma gwarantować jawność finansowania ugrupowań.

W razie uzasadnionego podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym, przewodniczący Bundestagu umożliwia partii politycznej wypowiedzenie się w sprawie i ewentualne wniesienie uwag, które również mogą być poddane weryfikacji – podobnie jak dokumentacja rachunkowa ugrupowania. Jeżeli wątpliwości zostaną potwierdzone, przewodniczący Bundestagu

35 Wymóg poddania sprawozdania finansowego weryfikacji przez biegłego rewidenta lub audytora nie dotyczy partii, których dochód lub majątek nie przekracza 5 000 €.

Tabela 13. Struktura środków uzyskiwanych przez partie polityczne w RFN

	środki publiczne	składki członkowskie	wpłaty za uzyskane stanowiska	darowizny	inne przychody	razem
SPD	54 687 009 €	53 078 568 €	25 735 063 €	11 259 090 €	16 084 144 €	160 844 144 €
CDU	54 418 893 €	37 790 898 €	21 162 903 €	27 209 447 €	12 093 087 €	151 163 592 €
Zieloni	25 759 142 €	19 154 233 €	12 549 325 €	6 604 908 €	1 981 472 €	66 049 081 €
FDP	15 512 532 €	9 972 342 €	2 954 768 €	6 278 882 €	1 846 730 €	36 934 599 €
AfD	11 800 632 €	4 425 237 €	2 704 312 €	4 671 084 €	983 386 €	24 584 651 €
CSU	14 994 203 €	11 359 245 €	4 089 328 €	12 722 354 €	2 271 849 €	45 436 978 €
Lewica	14 147 338 €	10 778 924 €	5 389 462 €	2 357 890 €	1 010 524 €	33 684 137 €

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie: www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42237/einnahmen-und-ausgaben-der-parteien/ [dostęp: 7 marca 2023 r.].

zobowiązany jest do wydania zawiadomienia, informującego o rodzajach występujących naruszeń. Partia polityczna jest z kolei zobligowana do dokonania korekty sprawozdania i ewentualnego ponownego przedłożenia całości lub części zestawienia rachunkowego. Jeżeli nieprawidłowość w sprawozdaniu dotyczy kwoty nieprzekraczającej jednorazowo 10 000 euro lub w skali roku 50 000 euro, korekta może zostać uwzględniona w sprawozdaniu finansowym za kolejny rok.

Sprawozdanie finansowe powinno zawierać rachunkowe zestawienie procesów zachodzących w ramach gospodarowania środkami znajdującymi się w dyspozycji partii politycznej, zestawienie jej aktywów (o wartości nabycia przekraczającej 5 000 euro) i zobowiązań. W ramach wykazu dochodów konieczne jest przedstawienie ich sumy jako całkowitej kwoty przychodów, a także wyodrębnienie środków pochodzących:

1. ze składek członkowskich;
2. z wpłat osób sprawujących z ramienia danej partii funkcje publiczne;
3. z darowizn od osób fizycznych;
4. z darowizn od osób prawnych;
5. z działalności gospodarczej i udziałów w spółkach;
6. z innych aktywów;
7. z organizowanych imprez, rozprowadzania materiałów i publikacji oraz innej działalności zarobkowej;
8. ze środków publicznych;
9. ze wszelkich innych tytułów;
10. z wpłat otrzymywanych z lokalnych oddziałów partyjnych.

Z kolei wykaz wydatków partii politycznych zawarty w rocznym sprawozdaniu finansowym powinien obejmować łączną kwotę wydatków, a także:

1. wydatki związane z opłaceniem pracującego na rzecz partii personelu;
2. wydatki operacyjne, w tym: bieżące, związane z ogólną działalnością polityczną, ponoszone na prowadzenie kampanii wyborczej, związane z zarządzaniem aktywami i inne;
3. środki przekazywane na rzecz oddziałów partyjnych.

Co ważne, niemiecka ustawa o partiach politycznych zawiera definicję dochodów i wydatków partii politycznych, która powinna być stosowana na potrzeby opracowania sprawozdania finansowego. Zgodnie z art. 26 ustawy, przez dochód rozumie się każdą wpłatę pieniężną lub inną korzyść mającą wartość majątkową, uzyskaną przez partię polityczną, o ile szczególne przepisy nie

stanowią inaczej, a także zwyczajowe zwolnienia z obowiązku zapłaty zobowiązań, organizowane przez osoby trzecie wydarzenia i działania wyraźnie nakierowane na aktywizację partii politycznej, likwidację rezerw, oraz wzrost wartości aktywów kapitałowych. Wartości o charakterze niepieniężnym powinny zaś być wyceniane według ich cen rynkowych. Wykonywany nieodpłatnie wolontariat na rzecz partii politycznej, świadczenia w naturze, a także praca i usługi świadczone przez członków ugrupowania na zasadach niekomercyjnych – nie są zaliczane do dochodów.

Z kolei wydatkiem na podstawie art. 26a ustawy o partiach politycznych jest każda płatność pieniężna dokonana przez partię polityczną, a także każde wykorzystanie osiągniętych przez nią dochodów, a także amortyzacja aktywów oraz utworzone rezerwy na zobowiązania.

W razie stwierdzenia przez przewodniczącego Bundestagu nieprawidłowości w zakresie wysokości osiąganych przez partię polityczną dochodów ze źródeł prywatnych, które wpłynęły na kwotę przyznanych danej partii politycznej środków publicznych, decyzja ustalająca wysokość środków z budżetu państwa zostaje uchylona – o ile w sprawozdaniu za kolejny rok partia polityczna nie zamieściła w tym zakresie stosownego sprostowania. Przewodniczący Bundestagu w drodze aktu administracyjnego określa kwotę środków, które powinny być zwrócone do budżetu państwa. Jeżeli partii politycznej powinny być wypłacane transze środków publicznych w kolejnych okresach, dokonuje się potrącenia należnej kwoty.

Ponadto zgodnie z art. 31b ustawy o partiach politycznych, jeżeli przewodniczący Bundestagu wykryje nieprawidłowości w zakresie zestawień rachunkowych, partia polityczna jest zobowiązana do wpłaty dwukrotności błędnie podanej kwoty do budżetu państwa. Jeśli zaś nieścisłości dotyczą zestawienia aktywów i zobowiązań bądź części dotyczącej majątku rzeczowego lub udziału w spółkach, odpowiedzialność finansowa partii politycznej jest ograniczona do 10% wartości nieujętego majątku lub błędnie oszacowanego.

Poważne konsekwencje dotyczą również partii politycznych, które uzyskały darowizny w sposób niezgodny z przepisami lub ich nie ujawniły w sprawozdaniu finansowym. Zgodnie z art. 31c niemieckiej ustawy o partiach politycznych, w razie przyjęcia przez partię polityczną darowizny wbrew przepisom i braku zgłoszenia tego faktu przewodniczącemu Bundestagu, przewidziana jest kara finansowa w wysokości trzykrotności kwoty nielegalnie uzyskanej sumy pieniężnej. Natomiast w razie nieopublikowania w sprawozdaniu uzyskanych

darowizn, sankcja wynosi dwukrotność tej kwoty. Środki uzyskane z tytułu kar za nieprawidłowości, związane z uzyskiwanymi darowiznami, przewodniczący Bundestagu w porozumieniu z prezydium Bundestagu przekazuje na początku kolejnego roku kalendarzowego na rzecz instytucji charytatywnych, kościelnych, religijnych lub naukowych.

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Republice Federalnej Niemiec było jednym z dwóch głównych aspektów badanych w czasie ewaluacji GRECO w roku 2019. W raporcie przyjętym dnia 22 marca 2019 r.³⁶ stwierdzono, że choć skutecznie wprowadzono część spośród rekomendacji Rady Europy, w dalszym ciągu potrzebne jest podejmowanie działań zmierzających do poprawy transparentności finansowania partii politycznych. W szczególności zalecono:

1. wprowadzenie systemu publikacji sprawozdań z finansowania kampanii wyborczych na szczeblu federalnym, który udostępniałby informacje wkrótce po zakończeniu kampanii wyborczych;
2. wprowadzenie w krajach związkowych podobnych środków, związanych z finansowaniem kampanii wyborczych oraz partii politycznych, które miałyby zastosowanie do stowarzyszeń wyborców uczestniczących w wyborach do parlamentów krajów związkowych oraz wyborów lokalnych;
3. obniżenie maksymalnej kwoty darowizny przekazanej partii politycznej, która wymaga niezwłocznego zgłoszenia i ujawnienia (aktualnie: 50 000 euro);
4. wprowadzenie całkowitego zakazu przekazywania anonimowych darowizn na rzecz partii politycznych;
5. obniżenie przyjętej kwoty darowizny, która wymaga od partii politycznej jej ujawnienia wraz ze wskazaniem danych darczyńcy;
6. wprowadzenie zakazu przekazywania darowizn na rzecz parlamentarzystów i kandydatów w wyborach, będących członkami partii politycznej, lub – ewentualnie – zobligowanie ich do prowadzenia dokumentacji w tym zakresie oraz ujawniania informacji na zasadach podobnych do tych obowiązujących partie polityczne;

36 Zob. Raport Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dotyczący Republiki Federalnej Niemiec, opublikowany dnia 4 czerwca 2019 r., <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

7. wprowadzenie bardziej kompleksowego podejścia do finansowania partii politycznych ze środków publicznych, poprzez przedstawienie w oficjalnym dokumencie różnych form wsparcia udzielanego im przez państwo;
8. zainicjowania konsultacji, mających na celu wprowadzenie dodatkowych rozwiązań prawnych, gwarantujących ściśle rozdzielenie finansowania partii politycznych oraz grup parlamentarnych i fundacji;
9. wzmocnienie niezależności audytu zewnętrznego sprawozdań finansowych partii politycznych;
10. zapewnienie większego stopnia niezależności i fachowości organu, który zajmuje się nadzorem nad finansowaniem partii politycznych.

Na podstawie opisanego sposobu finansowania partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec można stwierdzić, że jest w znacznym stopniu podobny do modelu obowiązującego w Polsce – zwłaszcza w zakresie obowiązującego mieszanego modelu finansowania, obejmującego zarówno przekazywanie ugrupowaniom środków publicznych, jak i uzyskiwanie przez nie prywatnych funduszy, w tym w szczególności ze składek członkowskich oraz darowizn. Różnice pozostają jednak znaczące i mogą świadczyć o większym stopniu transparentności i kontroli finansowania partii politycznych w Polsce. Do najważniejszych z nich należy wskazać chociażby różnice w zakresie darowizn. W Republice Federalnej Niemiec legalne jest otrzymywanie przez partię polityczną anonimowych darowizn (do kwoty 500 euro), a także darowizn od obcokrajowców (do kwoty 1 000 euro), podczas gdy w Polsce są one całkowicie zakazane.

Kolejną różnicą jest umożliwienie finansowania partii politycznych przez osoby prawne, w tym przedsiębiorców, co w Polsce nie jest dopuszczalne. Również sankcje za nieprawidłowości w przedłożonych sprawozdaniach finansowych są mniej dotkliwe aniżeli w Polsce. Niemiecka ustawa o partiach politycznych wiąże bowiem sankcję – a więc wysokość kary finansowej, potrącanej z należnych partii środków z budżetu państwa – ze skalą naruszeń, a więc kwotą, której dotyczy uchybienie. Nie występuje przy tym całkowita utrata prawa do publicznego finansowania, ani obligatoryjne odrzucenie sprawozdania w sytuacji wystąpienia określonego naruszenia, bez względu na jego zakres.

Zdaniem autora słuszne są rekomendacje przedstawione w omówionym raporcie GRECO. Sposób finansowania partii politycznych ze źródeł prywatnych w Republice Federalnej Niemiec umożliwia uzyskiwanie – w skali globalnej – znacznych środków finansowych od anonimowych darczyńców, a także

obcokrajowców. Rodzi to zagrożenie ingerencji w przebieg wyborów poprzez finansowanie określonych kandydatów przez podmioty, które mogą reprezentować interesy sprzeczne z dobrem narodowym. Z kolei możliwość przekazywania środków przez osoby prawne i korporacje zwiększa prawdopodobieństwo występowania lobbingu i prób wpływania na podejmowane decyzje polityczne zgodnie z ich oczekiwaniami. Pozytywnie natomiast należy ocenić regulację dotyczącą sankcji za naruszenia przepisów w zakresie finansowania partii politycznych, która nie powoduje zagrożenia marginalizacji partii politycznej bądź utraty przez nią możliwości prowadzenia działalności na szeroką skalę – nawet przy występujących niewielkich naruszeniach, jak miało to miejsce w Polsce przed zmianą przepisów, która weszła w życie w marcu 2023 r.

4. Finansowanie partii politycznych w Republice Czeskiej

Finansowanie partii politycznych w Republice Czeskiej – podobnie jak w Republice Federalnej Niemiec oraz w Polsce – oparte jest na mieszanym modelu, tzn. zakłada uzyskiwanie przez nie środków zarówno z budżetu państwa, jak i ze źródeł prywatnych, takich jak darowizny czy składki członkowskie. Podstawowym aktem prawnym, regulującym omawiane kwestie, jest ustawa z dnia 2 października 1991 r. o zrzeszaniu się w partiach i ruchach politycznych³⁷.

Na podstawie paragrafu 17 ust. 4 przywołanej ustawy partie i ruchy polityczne mogą uzyskiwać dochody:

1. z budżetu państwa, w związku z wydatkami wyborczymi;
2. z budżetu państwa, w związku z działalnością bieżącą;
3. ze składek członkowskich;
4. z tytułu przekazanych spadków i darowizn;
5. z najmu i sprzedaży środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych;
6. z odsetek od depozytów;
7. a także z innych tytułów, wskazanych w ustawie.

37 Dz.U. Republiki Czeskiej Numer 424/1991 ze zm., w obowiązującej wersji. Oryginalna wersja językowa: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Czechia/Czech_Law%20on%20political%20parties_1991_amended2016_CZ.pdf [dostęp: 14 marca 2023 r.]. Wersja w języku angielskim: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1991/424.html> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

Partie polityczne zostały przy tym zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami odrębnymi. Zakazane jest zaś posiadanie majątku znajdującego się poza terytorium Republiki Czeskiej. Podobnie jak w Polsce i Republice Federalnej Niemiec partie polityczne muszą co roku – do dnia 1 kwietnia – przedstawiać Izbie Poselskiej sprawozdanie finansowe, zawierające następujące informacje:

1. roczne sprawozdania księgowe;
2. raport biegłego rewidenta o braku zastrzeżeń do sprawozdania finansowego;
3. sumę dochodów, uporządkowanych zgodnie z przytoczonymi źródłami dochodów, a także sumę wydatków, w tym kosztów operacyjnych i wynagrodzeń, podatków i opłat oraz wydatków wyborczych³⁸;
4. wszelkie otrzymane podarunki i darowizny wraz z danymi darczyńcy (dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i prawnych);
5. cały majątek uzyskany w drodze dziedziczenia, przy czym jeżeli łączna jego wartość przekracza 100 000 koron czeskich konieczne jest wskazanie tożsamości zmarłego;
6. dane wszystkich członków partii, których roczna składka członkowska przekroczyła 50 000 koron czeskich.

Dodatkową regulacją, która ma zapewniać transparentność finansowania partii politycznych w Republice Czeskiej, jest obowiązek dołączenia do rocznego sprawozdania finansowego poświadczonej notarialnie kopii umowy darowizny – o ile całkowita jej wartość od tej samej osoby przekracza w ciągu roku 50 000 koron czeskich. Ponadto, sprawozdania finansowe wszystkich partii i ruchów politycznych stanowią dokumenty publiczne, które mogą być przeglądane, kopiowane i udostępniane w biurze Izby Poselskiej czeskiego parlamentu.

Na podstawie paragrafu 19 ustawy o zrzeszaniu się w partiach i ruchach politycznych, niedozwolone jest przyjmowanie bezpłatnych korzyści lub podarunków od państwa (o ile odrębna ustawa tego nie przewiduje), instytucji finansowanych z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub spółek z przynajmniej 10% udziałami państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zagranicznych osób prawnych (z wyjątkiem fundacji i partii politycznych), a także osób fizycznych, które nie są obywatelami Republiki Czeskiej lub nie posiadają na jej

38 Szerzej na temat wydatków wyborczych: K. Žák Krzyžanková, *Prawna regulacja kampanii wyborczych w Republice Czeskiej*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 30, s. 73–76.

terytorium prawa stałego pobytu. Zakazane jest także przyjmowanie darowizn od anonimowych darczyńców³⁹.

W razie przyjęcia przez partię polityczną darowizny lub innej korzyści wbrew wskazanym przepisom, jest ona zobowiązana do ich zwrotu darczyńcy wraz z odsetkami obliczanymi zgodnie ze stopą dyskontową Czeskiego Banku Narodowego obowiązującej w dniu zwrotu – najpóźniej do dnia 1 kwietnia roku następującego po roku jej otrzymania. Jeżeli nie jest to możliwe, należna kwota powinna zostać przekazana do budżetu państwa. W razie niedokonania zwrotu w terminie, właściwy organ skarbowy wymierza partii karę pieniężną w wysokości dwukrotności uzyskanej nielegalnie korzyści majątkowej. Ponadto, jeżeli Izba Poselska ustali nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym, powinna poinformować o nich właściwy organ skarbowy.

Minister Finansów wstrzymuje wypłatę środków z budżetu państwa, jeżeli partia polityczna nie przedstawi Izbie Poselskiej rocznego sprawozdania finansowego, przedstawione sprawozdanie jest niekompletne lub zostanie wszczęta procedura, związana z rozwiązaniem lub zawieszeniem jej działalności. Wznowienie wypłat może nastąpić na wniosek partii politycznej, jeżeli przedłożone zostanie kompletne roczne sprawozdanie finansowe, a także w razie wydania orzeczenia sądowego, odrzucającego wniosek o zawieszenie działalności partii politycznej lub wznowienia działalności partii politycznej.

Ponadto Izba Poselska kontroluje raz w roku, czy złożone sprawozdania finansowe są kompletne, a także czy sprawozdania uznane za niekompletne lub nieprzedłożone zostały uzupełnione.

Partie polityczne są również uprawnione do otrzymywania środków z budżetu państwa na warunkach określonych w ustawach. Środki operacyjne przysługują w formie funduszy stałych oraz związanych z uzyskanymi w wyborach mandatami. Co jednak ważne, aby je uzyskać, niezbędne jest złożenie sprawozdania finansowego w terminie. Fundusze stałe z budżetu państwa przysługują tym partiom politycznym, które uzyskały w wyborach do Izby Poselskiej przynajmniej 3% ważnych głosów⁴⁰. W takiej sytuacji otrzymują one

39 Zob. R. Blomeyer i in., *Financing of political...*, s. 81–82.

40 Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej rozpatrywał wniosek o zbadanie zgodności z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej przepisu, ograniczającego przyznawanie subwencji wyłącznie partiom, które przekroczyły 3% próg poparcia, ale także wprowadzonych limitów darowizn dla partii politycznych od pojedynczych osób oraz ograniczenia kręgu podmiotów, mogących udzielać partiom politycznym kredytów i pożyczek. W wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie nr 11/17 odrzucił wskazany wniosek, uznając badane normy prawne

co roku 6 000 000 koron czeskich, a dodatkowo po 200 000 koron czeskich za każde kolejne 0,1% – aż do poparcia wynoszącego 5%. Powyżej pułapu 5% nie przyznaje się dodatkowych środków z budżetu państwa. Natomiast środki związane z uzyskanymi mandatami są przekazywane, jeżeli przynajmniej jeden kandydat danej partii lub koalicji wyborczej zostanie wybrany w wyborach do Izby Poselskiej, Senatu, sejmików regionalnych lub Rady Miejskiej w Pradze. Za każdy uzyskany mandat senatora lub posła partii politycznej przysługuje rocznie 900 000 koron czeskich, a za mandat członka sejmiku regionalnego lub Rady Miejskiej w Pradze – 250 000 koron czeskich rocznie. Środki te są wypłacane do końca kadencji, na wniosek partii politycznej, w półrocznych ratach wypłacanych z dołu⁴¹. Ponadto partie polityczne otrzymują zwrot wydatków poniesionych na prowadzenie kampanii wyborczej. Jego wysokość jest uzależniona od rodzaju elekcji. Partie mogą uzyskać dofinansowanie z budżetu państwa w wysokości 100 koron czeskich za każdy oddany głos w wyborach do Izby Poselskiej, pod warunkiem że partie przekroczą próg 1,5% poparcia; a także 30 koron czeskich za każdy głos oddany na ugrupowanie przekraczające 1% poparcia w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴².

W przypadku roku wyborczego, każdej partii politycznej, uprawnionej do publicznego finansowania, kwotę należnych środków oblicza się oddzielnie dla każdej z kadencji. W takiej sytuacji przysługuje dwunasta część rocznych środków za każdy pełen miesiąc, z wyłączeniem miesiąca, w którym odbywają się wybory – bowiem w nim partii przysługiwała będzie dwunasta część wyższej kwoty spośród tych, które przysługiwałyby przed wyborami lub po nich.

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Republice Czeskiej było jednym z dwóch głównych aspektów badanych w czasie ewaluacji

za prawidłowe. Szerzej: B. Kucharski, *Republika Czeska: Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie o numerze 11/17, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 1(68), s. 229–247.*

41 Zob. M. Perottino, *Political Parties Finances in Czech Republic*, w: *Legislation and control mechanisms of political parties' funding. Czech Republic. Poland. Romania. Ukraine*, Bukareszt 2005, s. 22–23, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/19279128020337439001146755145.pdf> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

42 Zob. P. Vymětal, *Political Parties and Political Campaign Rules in the Czech Republic*, Praga 2017, s. 17–18, https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Vymetal_PoliticalFinancingCZ_212FINAL.pdf [dostęp: 14 marca 2023 r.].

GRECO w roku 2015. W raporcie przyjętym dnia 4 grudnia 2015 r.⁴³ stwierdzono, że za pozytywny aspekt należy uznać podejmowane działania legislacyjne, zmierzające do wprowadzenia jednego aktu prawnego, dotyczącego funkcjonowania i finansowania partii politycznych, a także wdrożenia dotychczasowych wytycznych GRECO⁴⁴. W dalszym ciągu zauważalne były jednak mankamenty systemu finansowania partii politycznych w Republice Czeskiej, w związku z czym zalecono:

1. podjęcie działań, mających na celu zapewnienie rzetelnego przedstawienia w sprawozdaniach finansowych danych, dotyczących darowizn przekazywanych przez członków partii politycznych;
2. rozszerzenie stosowania standardów, dotyczących przejrzystości finansowania poszczególnych kandydatów w wyborach lokalnych;
3. wprowadzenie bardziej dotkliwych sankcji za naruszenie przepisów, dotyczących przejrzystego finansowania partii i ruchów politycznych.

Mieszany model finansowania partii politycznych w Republice Czeskiej – choć podobny w zakresie katalogu dopuszczalnych dochodów do Polski i Republiki Federalnej Niemiec – charakteryzuje się mniejszym stopniem transparentności. Przepisy regulujące omawianą kwestię umiejscowione zostały w kilku aktach prawnych, a ponadto są stosunkowo często zmieniane. Aktualne rozwiązania powodują, że w strukturze partii politycznych, które osiągnęły wynik wyborczy wyższy niż 3%, dominującą rolę odgrywają środki publiczne. W większym stopniu niż w Republice Federalnej Niemiec zauważalne jest także zagrożenie, że z powodu wysokich transferów środków z budżetu państwa na rzecz partii politycznych, ograniczona jest możliwość rozwoju nowych ugrupowań, bowiem nie dysponują one na ogół od początku istnienia wysokim kapitałem, który umożliwiłby konkurowanie z już istniejącymi partiami, otrzymującymi publiczne wsparcie. Pomimo tego, ze względu na podejmowanie działań zmierzających do spełnienia rekomendacji GRECO i stworzenia modelu finansowania partii politycznych zgodnego z wytycznymi Rady Europy w tym zakresie,

43 Zob. Raport Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dotyczący Republiki Czeskiej, opublikowany dnia 12 lutego 2016 r., <https://rm.coe.int/16806c3159> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

44 Zob. V. Šimral, *The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe*, Open Society Foundation, Praga 2015, s. 24–25, <https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/the-funding-and-oversight-of-political-parties-and-election-campaigns-in-east-central-europe.pdf> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

należy uznać, że podejmowane zmiany prowadzą do skutecznych usprawnień w zakresie wskazanych nieprawidłowości.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale systemy finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych różnią się, a także są przynajmniej częściowo odmienne niż regulacje obowiązujące w Polsce. W Stanach Zjednoczonych Ameryki historycznie ukształtowany jest model oparty przede wszystkim na prywatnym finansowaniu kampanii wyborczych. Jest to związane ze szczególnie cenioną tam wartością, jaką jest wolność słowa, która obejmuje również finansowanie wybranych przez siebie kandydatów w wyborach. Rodzi to jednak zagrożenia związane z potencjalnymi działaniami o charakterze lobbingowym przez korporacje, a także daje większe szanse na kształtowanie wyniku wyborczego bogatym, mającym możliwość wsparcia kampanii wyborczej znacznymi kwotami pieniędzy. Ponadto, brak finansowania działalności partii politycznych w okresach pomiędzy kampaniami wyborczymi, odróżniający system amerykański od europejskich, prowadzi do zmniejszenia pluralizmu politycznego i ograniczenia możliwości powstawania nowych stronnictw, które byłyby popierane zwłaszcza przez mniej zamożne grupy społeczne. Z tych powodów rozwiązania przyjęte w Stanach Zjednoczonych Ameryki nie stanowią dobrego wzorca dla ewentualnych zmian w sposobie finansowania partii politycznych w Polsce.

Z kolei w Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej finansowanie partii politycznych w znacznej mierze oparte jest na wytycznych Rady Europy oraz rekomendacjach GRECO – co czyni je pod tym względem podobnym do polskich rozwiązań. Mieszany model finansowania partii politycznych, łączący pozyskiwanie środków ze źródeł prywatnych oraz publicznych uznać należy za słuszny. Z jednej strony zapewnia on partiom politycznym niezależność od grup interesu i korporacji, bowiem rezygnują z otrzymywania od nich darowizn; a z drugiej strony aktywizuje członków partii politycznych i ich sympatyków do przekazywania środków na rzecz ugrupowań, by zwiększyć możliwość ich oddziaływania i skutecznego prowadzenia kampanii wyborczych.

W polskim porządku prawnym należałoby przyjąć rozwiązania na wzór stosowanych w Republice Federalnej Niemiec, dotyczące przede wszystkim sankcji za nieprawidłowości w sprawozdaniach finansowych partii – by uczynić je bardziej odpowiednimi do skali naruszenia. Ponadto, zasadnym wydaje się

być dążenie do równowagi pomiędzy publicznym i prywatnym finansowaniem partii politycznych – co w Polsce oznaczałoby konieczność ograniczenia przekazywania ugrupowaniom środków z budżetu państwa i aktywizowania ich do pozyskiwania na większą skalę funduszy ze źródeł prywatnych.

Tym samym zrealizowane zostało kolejne spośród wskazanych na wstępie zamierzeń szczegółowych, polegających na dokonaniu analizy prawnoporównawczej rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych w wybranych państwach i zestawienia ich z polskim systemem w celu sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

Rozdział VI

Finansowanie europejskich partii politycznych

1. Wprowadzenie

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia finansowania partii politycznych jest analiza przyjętych w tym zakresie rozwiązań na poziomie Unii Europejskiej. Kwestia ta wymaga odrębnego omówienia, ponieważ zarówno pojęcie europejskich partii politycznych, cele ich działalności, jak i sposób finansowania w prawie unijnym są uregulowane inaczej niż w Polsce i pozostałych omówionych wcześniej państwach. Zarazem stanowi to cel szczegółowy rozprawy. Jednym z podstawowych źródeł dochodów europejskich partii politycznych pozostają jednak środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Ważne jest także ich rozróżnienie od europejskich fundacji politycznych.

Podstawą prawną do dokonywanych w tym zakresie rozważań jest aktualnie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Numer 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych¹ wraz z decyzją Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 1 lipca 2019 r., ustanawiającą przepisy wykonawcze do wskazanego rozporządzenia². Regulacja ta zastąpiła wcześniejsze Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Numer 2004/2003 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasady dotyczące ich finansowania³.

W niniejszym rozdziale zastosowana zostanie głównie metoda dogmatyczno-prawna, ponieważ aktualny stan prawny, dotyczący finansowania europejskich partii politycznych, nie został szeroko omówiony w literaturze przedmiotu. Podstawowymi źródłami, poddanymi analizie, są więc teksty aktów prawnych.

1 Dz.U. UE L 317/1 z dnia 4 listopada 2014 r.

2 Dz.U. UE C 249/2 z dnia 25 lipca 2019 r.

3 Dz.U. UE L 297 z dnia 15 listopada 2003 r.

2. Pojęcie europejskich partii politycznych oraz europejskich fundacji politycznych oraz cele ich działalności

Problematyka partii politycznych, działających na poziomie europejskim, została uregulowana w Traktacie z Maastricht⁴. Uznano je wtedy za istotny czynnik integracji europejskiej, przyczyniający się do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli. Co ważne, z założenia europejskie ugrupowania wyrażać miały wolę polityczną obywateli Unii Europejskiej, a nie reprezentować interesy państw członkowskich czy krajowych partii politycznych. Ich celem było także wpływanie na funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego i pośredniczenie pomiędzy nim a obywatelami⁵.

W tym miejscu konieczne jest wyjaśnienie podstawowych pojęć z zakresu omawianego tematu, posiadających swoje definicje legalne w prawie unijnym – a których właściwe rozumienie stanowi kluczowy element do dalszych rozważań. Rozpocząć należy od partii politycznych będących stowarzyszeniami obywateli, realizującymi cele polityczne oraz uznanymi przez porządek prawny przynajmniej jednego państwa członkowskiego lub ustanowionymi zgodnie z porządkiem prawnym przynajmniej jednego państwa członkowskiego. Z kolei sojusz polityczny oznacza ustrukturyzowaną współpracę partii politycznych lub obywateli. Pojęcia te są więc uregulowane w sposób ogólny i w znacznej mierze odwołują się do porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich i tego, w jaki sposób tworzy się w nich partie polityczne i na jakich zasadach mogą funkcjonować.

Bardziej szczegółowo w prawie unijnym scharakteryzowane zostały europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne. Przez pierwsze z nich należy rozumieć sojusze polityczne, realizujące cele polityczne, zarejestrowane w Urzędzie ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych (dalej jako Urząd), zgodnie z warunkami i procedurami określonymi w rozporządzeniu w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych. Natomiast europejskie fundacje polityczne to podmioty formalnie powiązane z europejskimi partiami

4 Traktat o Unii Europejskiej podpisany dnia 7 lutego 1992 r. w Maastricht, Dz.U. UE C 191 z dnia 29 lipca 1992 r.

5 Zob. A. Gorgol, *Prawne aspekty...*, s. 75–77; *Status i finansowanie europejskich partii politycznych według stanu na 24 stycznia 2018 r. Materiały OIDE*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/finansowanie_partii_politycznych.pdf [dostęp: 15 marca 2023 r.].

politycznymi, które są zarejestrowane w Urzędzie zgodnie z warunkami i procedurami określonymi w rozporządzeniu i których działalność, wpisująca się w cele i podstawowe wartości Unii Europejskiej, wspiera i uzupełnia cele europejskiej partii politycznej poprzez realizację jednego lub kilku spośród następujących zadań:

1. obserwację, analizę i udział w debacie poświęconej kwestiom z zakresu europejskiej polityki publicznej oraz procesu integracji europejskiej;
2. opracowywanie działań związanych z kwestiami z zakresu europejskiej polityki publicznej, takich jak organizacja i pomoc w organizacji poświęconych tym kwestiom seminariów, szkoleń, konferencji i badań, gromadzących zainteresowane podmioty, w tym organizacje młodzieżowe i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego;
3. rozwój współpracy w celu upowszechniania demokracji, w tym w państwach trzecich;
4. odgrywanie roli forum współpracy na poziomie europejskim dla krajowych fundacji politycznych, przedstawicieli środowisk akademickich i innych podmiotów.

Z kolei warunkami, które muszą spełniać sojusze polityczne, aby mogły być zarejestrowane jako europejskie partie polityczne, są:

1. posiadanie siedziby w państwie członkowskim wskazanym w statucie;
2. reprezentowanie przez partie członkowskie co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, przez członków Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych, parlamentów regionalnych lub zgromadzeń regionalnych, lub otrzymanie przez sam sojusz lub jego partie członkowskie, w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, co najmniej trzech procent głosów oddanych w każdym z tych państw członkowskich podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego;
3. brak przynależności jego partii członkowskich do innej europejskiej partii politycznej;
4. przestrzeganie, w szczególności w swoim programie i swoich działaniach, wartości, na których opiera się Unia Europejska, wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.⁶, mianowicie poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości;

6 Wersja skonsolidowana: Dz.U. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

5. uczestniczenie przez sojusz lub jego członków w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub publiczne wyrażenie zamiaru uczestniczenia w następnych wyborach do Parlamentu Europejskiego;
6. nieprowadzenie działalności nastawionej na zysk⁷.

Celem tej regulacji jest zbliżanie polityki wewnętrznej, prowadzonej przez państwa członkowskie, do polityki szczybla unijnego. Europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne mają wspierać interakcje pomiędzy różnymi poziomami unijnego systemu sprawowania rządów. Ważna jest także funkcja edukacyjna, w ramach której wspomagają one zrozumienie związku pomiędzy procesami politycznymi na szczeblu krajowym i europejskim. Wprowadzone przepisy mają wspierać europejskie partie polityczne w rozwijaniu ich zdolności do wyrażania woli obywateli w kontekście obsadzania wybieralnych stanowisk i innych funkcji reprezentatywnych na poziomie unijnym, co jest szczególnie ważne dla europejskiej demokracji przedstawicielskiej⁸.

Zgodnie z art. 12 i 13 rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne posiadają osobowość prawną oraz są uznawane w świetle prawa i posiadają zdolność prawną we wszystkich państwach członkowskich.

3. Zasady finansowania europejskich partii politycznych oraz wydatkowania przez nie środków pieniężnych

Tematyka finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych została uregulowana w rozdziale IV omawianego rozporządzenia. Europejska partia polityczna zarejestrowana i działająca zgodnie z przepisami unijnymi, która reprezentowana jest w Parlamencie Europejskim przez co najmniej jednego ze swych członków, może ubiegać się o finansowanie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, na zasadach określonych przez urzędnika zatwierdzającego Parlamentu Europejskiego w zaproszeniu do składania wniosków o wkład. Natomiast europejska fundacja polityczna powiązana z europejską

7 Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.

8 Zob. K. Wójtowicz, *Prawne aspekty działania europejskich partii politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 4(40), s. 141–142.

partią polityczną kwalifikującą się do ubiegania się o finansowanie, zarejestrowana i działająca zgodnie z przepisami unijnymi, może ubiegać się o finansowanie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, zgodnie z warunkami określonymi przez urzędnika zatwierdzającego Parlamentu Europejskiego w zaproszeniu do składania wniosków.

Zgodnie z art. 222 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Numer 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii⁹, wkłady te wykorzystuje się jedynie do dokonywania zwrotu odsetka kosztów operacyjnych europejskich partii politycznych bezpośrednio związanych z celami tych partii. Mogą być także rozdysponowywane w celu dokonywania zwrotu wydatków związanych z umowami zawieranymi przez europejskie partie polityczne, pod warunkiem że przy zawieraniu tych umów nie występował konflikt interesów.

Zakazane jest natomiast wykorzystywanie omawianych wkładów do przyznawania jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich korzyści osobistych, pieniężnych lub rzeczowych, jakimkolwiek członkowi lub pracownikowi europejskiej partii politycznej. Nie mogą one być także wykorzystywane do finansowania działalności osób trzecich, w tym krajowych partii politycznych lub fundacji politycznych na poziomie europejskim lub krajowym – w jakiegokolwiek formie. Ponadto, europejskie partie polityczne otrzymujące wkład nie mogą otrzymywać innych środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej.

Europejskie partie polityczne nie mogą jednak być finansowane wyłącznie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże – muszą pozyskiwać także środki z innych tytułów, które zostaną wymienione w dalszej części rozdziału. Wkłady finansowe lub dotacje z tego budżetu wynoszą bowiem maksymalnie 90% rocznych, podlegających zwrotowi wydatków wskazanych w budżecie danej europejskiej partii politycznej i 95% kosztów kwalifikowalnych poniesionych przez daną europejską fundację polityczną. Europejskie partie polityczne mogą rozdysponować niewykorzystaną część wkładu przyznanego przez Unię Europejską na pokrycie podlegających zwrotowi wydatków w ciągu jednego roku budżetowego następującego po przyznaniu tego wkładu. Po tym czasie kwoty niewykorzystane podlegają zwrotowi.

9 Rozporządzenie zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012. Dz.U. UE L 193/1 z dnia 30 lipca 2018 r.

Zgodnie z art. 18 rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych w celu otrzymania finansowania z budżetu ogólnego Unii Europejskiej europejska partia polityczna lub europejska fundacja polityczna, która spełnia wskazane wcześniej warunki, składa wniosek do Parlamentu Europejskiego w następstwie zaproszenia do składania wniosków o wkład lub zaproszenia do składania wniosków.

Środki przyznawane europejskim partiom politycznym i europejskim fundacjom politycznym są rozdzielane co roku w taki sposób, że:

1. 10% ich łącznej kwoty przyznawane jest europejskim partiom politycznym, będącym beneficjentami, tzn. spełniającym opisane wcześniej warunki finansowania – w równych częściach;
2. 90% ich łącznej kwoty przyznawane jest europejskim partiom politycznym, będącym beneficjentami, tzn. spełniającym opisane wcześniej warunki – proporcjonalnie do liczby ich członków wybranych do Parlamentu Europejskiego.

Podział tych środków jest dokonywany na podstawie liczby członków, wybranych do Parlamentu Europejskiego, należących do wnioskującej europejskiej partii politycznej w dniu, w którym upływał ostateczny termin złożenia wniosku o finansowanie z budżetu ogólnego. Zmiany przynależności partyjnej dokonywane później niż wskazano nie wpływają na wysokość przyznanych środków¹⁰.

Poza publicznym finansowaniem europejskich partii i fundacji politycznych, mogą one uzyskiwać środki pochodzące z prywatnych źródeł, szczególnie z darowizn od osób fizycznych lub prawnych. Ich wysokość jest limitowana do wysokości 18 000 euro rocznie na jednego darczyńcę.

W tym zakresie bardzo ważne jest zachowanie przejrzystości uzyskiwanych środków. Działaniami, które mają zwiększać transparentność finansowania europejskich partii politycznych, jest m.in. obowiązek niezwłocznego zgłaszania Urzędowi w formie pisemnej pojedynczych darowizn, opiewających na kwotę przekraczającą 12 000 euro. Co więcej, europejskie partie i fundacje polityczne w momencie składania rocznych sprawozdań finansowych przekazują także

10 Zob. dane dotyczące wysokości środków przekazanych z budżetu Unii Europejskiej europejskim partiom politycznym w poszczególnych latach: www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-parties/en-funding-amounts-parties-2023.pdf [dostęp: 15 marca 2023 r.].

wykaz darczyńców wraz z przekazanymi przez nich darowiznami, wskazując ich charakter oraz wartość. Dotyczy to również wkładów przekazywanych przez partie będące członkami europejskich partii politycznych oraz organizacje będące członkami europejskich fundacji politycznych. Natomiast w odniesieniu do darowizn od osób fizycznych, których wartość przekracza 1 500 euro, lecz nie przekracza 3 000 euro, dana europejska partia lub fundacja polityczna wskazuje, czy odpowiedni darczyńcy udzielili uprzedniej pisemnej zgody na podanie informacji o ich nazwisku lub nazwie do publicznej wiadomości. Wpłaty opiewające na kwoty poniżej 1 500 euro są uznawane za drobne darowizny – i jako takie podlegają ogłoszeniu wyłącznie w zakresie ich ogólnej kwoty i liczby darczyńców w danym roku kalendarzowym. Dodatkowo, darowizny, jakie europejskie partie i fundacje polityczne otrzymują w ciągu sześciu miesięcy przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, muszą być co tydzień zgłaszane Urzędowi na piśmie.

Istnieje także katalog źródeł dochodów europejskich partii i fundacji politycznych, których przyjmowanie jest zakazane. Należą do nich:

1. anonimowe darowizny lub wkłady;
2. darowizny pochodzące z budżetów grup politycznych w Parlamencie Europejskim;
3. darowizny od organów publicznych, państw członkowskich lub państw trzecich lub od przedsiębiorstw, na które te organy publiczne mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ z uwagi na ich własność, ich udział finansowy lub przepisy, którym podlegają;
4. darowizny od podmiotów prywatnych mających siedzibę w państwie trzecim lub od osób fizycznych z państw trzecich, które nie są uprawnione do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

W razie otrzymania środków z wymienionych, niedozwolonych tytułów, europejska partia lub fundacja polityczna jest zobligowana do ich zwrotu darczyńcy lub osobie występującej w jego imieniu; lub – jeżeli zwrot jest niemożliwy – do ich zgłoszenia Urzędowi i Parlamentowi Europejskiemu. Środki te zapisywane są jako dochody ogólne w sekcji budżetu ogólnego Unii Europejskiej dotyczącej Parlamentu Europejskiego.

Kolejnym, dopuszczalnym źródłem dochodów europejskich partii politycznych są wkłady na ich rzecz, dokonywane przez członków. Nie mogą jednak przekraczać 40% rocznego budżetu danej europejskiej partii politycznej. Ponadto, dopuszczalne są wkłady na rzecz europejskich fundacji politycznych,

przekazywane przez jej członków oraz przez europejskie partie polityczne, z którymi są powiązane. Ich wartość nie może przekraczać 40% rocznego budżetu europejskiej fundacji politycznej i nie mogą pochodzić ze środków, które europejska partia polityczna otrzymała na mocy rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Ze środków pozyskanych ze wskazanych, dozwolonych źródeł europejskie partie polityczne mogą finansować kampanie prowadzone przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, w których uczestniczą. Istnieje przy tym wymóg, aby związane z nimi wydatki były wyraźnie oznaczone w rocznych sprawozdaniach finansowych. Z kolei szczegółowe zasady związane z finansowaniem kampanii i ewentualnymi ograniczeniami wysokości wydatków przeznaczanych na ten cel, podlegają regulacjom wewnętrznym państw członkowskich. Polskie rozwiązania w tym zakresie zostały opisane w rozdziale czwartym rozprawy.

W art. 22 rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych wymienione zostały cele, na które nie mogą zostać wykorzystane przez nie środki finansowe – bez względu na tytuł prawny, z którego pochodzą. Należą do nich:

1. bezpośrednie lub pośrednie finansowanie przez europejskie partie polityczne innych partii politycznych, w szczególności krajowych partii politycznych lub kandydatów;
2. finansowanie przez europejskie fundacje polityczne jakichkolwiek innych celów, niż wymienione w ich statucie lub zadań związanych z: obserwacją, analizą i udziałem w debacie poświęconej kwestiom z zakresu europejskiej polityki publicznej oraz procesu integracji europejskiej; opracowywaniem działań związanych z kwestiami z zakresu europejskiej polityki publicznej, takich jak organizacja i pomoc w organizacji poświęconych tym kwestiom seminariów, szkoleń, konferencji i badań, gromadzących zainteresowane podmioty, w tym organizacje młodzieżowe i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego; rozwojem współpracy w celu upowszechniania demokracji, w tym w państwach trzecich; oraz spełnianiem roli forum współpracy na poziomie europejskim dla krajowych fundacji politycznych, przedstawicieli środowisk akademickich i innych podmiotów;
3. finansowanie przez europejskie partie i fundacje polityczne kampanii referendalnych.

4. Kontrola prawidłowości finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz dokonywania przez nie wydatków

Podobnie jak w prawie wewnętrznym wszystkich analizowanych państw, również na poziomie europejskim przepisy przewidują szczegółową weryfikację prawidłowości pozyskiwania przez partie i fundacje polityczne środków finansowych oraz sposobu ich wydatkowania, a także sankcje związane z wykrytymi nieprawidłowościami.

Podstawowym aspektem kontroli w tym zakresie jest obowiązek przekazania Urzędowi przez europejskie partie i fundacje polityczne, w terminie sześciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego, określonych dokumentów wraz z kopiami dla urzędnika zatwierdzającego Parlamentu Europejskiego oraz właściwego punktu krajowego w państwie członkowskim siedziby. Należą do nich:

1. roczne sprawozdania finansowe i towarzyszące im informacje dodatkowe, uwzględniające dochody i wydatki, aktywa i zobowiązania na początku i końcu roku budżetowego, zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie w państwie członkowskim, w którym mają one swoją siedzibę oraz roczne sprawozdania finansowe sporządzone zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości;
2. sprawozdania z audytu zewnętrznego rocznych sprawozdań finansowych, dotyczących zarówno wiarygodności tych sprawozdań finansowych, jak i legalności i prawidłowości figurujących w nich dochodów i wydatków – sporządzone przez niezależny organ lub eksperta;
3. wykaz darczyńców i ofiarodawców wraz z odnośnymi darowiznami lub zgłoszonymi wkładami.

Zgodnie z art. 24 rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, kontrola nad wypełnianiem przez beneficjentów środków z budżetu ich obowiązków, o których mowa w rozporządzeniu, jest sprawowana wspólnie przez Urząd, urzędnika zatwierdzającego Parlamentu Europejskiego i właściwe państwa członkowskie – przy czym weryfikacja wypełniania obowiązków, wynikających z przepisów krajowych, może być dokonywana wyłącznie przez organy państw członkowskich.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości, Urząd może wymierzyć kary europejskim partiom lub fundacjom politycznym, których wymiar jest uzależniony od rodzaju dokonanego naruszenia. Najbardziej dotkliwą sankcją jest usunięcie z rejestru, która może zostać zastosowana wyłącznie w sytuacji:

1. wydania wobec danej partii lub fundacji prawomocnego wyroku, stwierdzającego podjęcie przez nią nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej;
2. stwierdzenia niespełniania przez partię lub fundację jednego lub kilku warunków wymaganych do rejestracji, o których mowa w art. 3 ust. 1 lub 2 rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych;
3. stwierdzenia, że decyzja o zarejestrowaniu danej partii lub fundacji opiera się na nieprawidłowych bądź błędnych informacjach, za które odpowiada wnioskodawca, lub jeżeli taka decyzja została uzyskana w drodze oszustwa;
4. złożenia przez państwo członkowskie wniosku o usunięcie z rejestru ze względu na poważne zaniedbanie obowiązków przewidzianych w prawie krajowym – jeżeli naruszenie jest związane z innymi przesłankami niż dotyczącymi przestrzegania wartości Unii Europejskiej, a wszystkie krajowe środki prawne zostały wyczerpane.

Za inne naruszenia – zarówno wymierne, jak i niewymierne – Urząd nakłada także kary finansowe. Gdy naruszenia są niewymierne, kary finansowe są nakładane w przypadku:

1. dokonania zmian w dokumentach lub statutach przedłożonych jako część wniosku o rejestrację, bez podania ich do wiadomości Urzędu w celu dokonania aktualizacji;
2. braku dochowania corocznego obowiązku przesyłania zaktualizowanej listy partii, będących członkami europejskiej partii politycznej;
3. braku poinformowania Urzędu w terminie czterech tygodni o dokonaniu zmiany listy partii będących członkami europejskiej partii politycznej, w następstwie której może ona przestać spełniać warunki rejestracji;
4. braku zgodności z podjętymi zobowiązaniami i informacjami udzielonymi przez europejską partię polityczną lub europejską fundację polityczną w ich statutach;
5. nieprzekazania wykazu darczyńców wraz z odnośnymi darowiznami lub niezgłoszenia darowizn, w zakresie których jest to wymagane;

6. naruszenia obowiązków sprawozdawczych;
7. wydania wobec europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej prawomocnego wyroku, stwierdzającego podjęcie przez nią nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej;
8. celowego niepodania informacji lub podania nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji przez europejską partię polityczną lub europejską fundację polityczną; lub jeżeli organy uprawnione na mocy rozporządzenia do przeprowadzania audytu lub kontroli beneficjentów finansowania z budżetu ogólnego Unii Europejskiej wykryły nieprawidłowości w rocznych sprawozdaniach finansowych, uznawane za stanowiące istotne pominięcia lub błędy zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości;
9. wykazanego w procedurze weryfikacji świadomego wywarcia wpływu lub usiłowania wywarcia wpływu na wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego przez europejską partię polityczną lub europejską fundację polityczną, wykorzystując naruszenia obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych.

W razie wystąpienia wymienionych naruszeń kara finansowa stanowi 5% rocznego budżetu danej europejskiej partii lub fundacji politycznej. Jeżeli nastąpiły zbieżne naruszenia, sankcja wzrasta do 7,5%. W razie ponownego stwierdzenia nieprawidłowości, wysokość kary wzrasta do 20% rocznego budżetu. Co ważne, w sytuacji gdy europejska partia lub fundacja polityczna dobrowolnie zgłosi wystąpienie naruszenia – zanim Urząd dokona oficjalnego wszczęcia dochodzenia – i zarazem podjęła kroki naprawcze, kara stanowi jedną trzecią jej zakładanej wysokości. Z kolei jeżeli wydano prawomocny wyrok stwierdzający podjęcie przez nią nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii – kara finansowa wynosi 50% rocznego budżetu danej europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej na poprzedni rok.

Drugi rodzaj naruszeń to naruszenia wymierne. Zalicza się do nich przyjęcie niedozwolonych darowizn i wkładów – chyba że dana partia lub fundacja w ciągu 30 dni od dnia ich otrzymania zwróci otrzymane kwoty darczyńcy lub osobie występującej w jego imieniu; a także niespełnienie wymogów związanych z finansowaniem kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku są nakładane kary finansowe, których wysokość stanowi ustalony odsetek łącznych kwot nieprawidłowo pobranych lub niezgłoszonych darowizn i wkładów, do maksymalnej wysokości 10% rocznego budżetu danej

europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej, zgodnie z następującą skalą:

1. 100% kwot nieprawidłowo pobranych lub niezgłoszonych środków, jeżeli nie przekraczają one 50 000 euro, lub
2. 150% kwot nieprawidłowo pobranych lub niezgłoszonych środków, jeżeli przekraczają one 50 000 euro, lecz nie przekraczają 100 000 euro, lub
3. 200% kwot nieprawidłowo pobranych lub niezgłoszonych środków, jeżeli przekraczają one 100 000 euro, lecz nie przekraczają 150 000 euro, lub
4. 250% kwot nieprawidłowo pobranych lub niezgłoszonych środków, jeżeli przekraczają one 150 000 euro, lecz nie przekraczają 200 000 euro, lub
5. 300% kwot nieprawidłowo pobranych lub niezgłoszonych środków, jeżeli przekraczają one 200 000 euro, lub
6. jedną trzecią wymienionych wartości procentowych, jeżeli dana europejska partia lub fundacja polityczna dobrowolnie zgłosiła naruszenie zanim Urząd lub urzędnik zatwierdzający Parlamentu Europejskiego oficjalnie wszczął dochodzenie i jeżeli podjęła ona odpowiednie środki naprawcze.

Niezależnie od powyższych kar finansowych, urzędnik zatwierdzający Parlamentu Europejskiego może wykluczyć europejską partię lub fundację polityczną z finansowania unijnego na okres do pięciu lat lub do dziesięciu lat w przypadku ponownego naruszenia popełnionego w ciągu pięciu lat, jeżeli:

1. wydano prawomocny wyrok stwierdzający podjęcie przez europejską partię lub fundację polityczną nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej;
2. dana europejska partia lub fundacja polityczna kiedykolwiek celowo nie podała informacji lub celowo podała nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje lub jeżeli organy uprawnione do przeprowadzania audytu lub kontroli beneficjentów finansowania z budżetu ogólnego Unii Europejskiej wykryły nieprawidłowości w rocznych sprawozdaniach finansowych, uznawane za stanowiące istotne pominięcia lub błędy zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości.

Przepisy rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych przewidują jednak w pewnych sytuacjach możliwość dokonania korekt w celu poprawy stwierdzonych nieprawidłowości. Przed podjęciem ostatecznej decyzji dotyczącej kar, Urząd lub urzędnik zatwierdzający Parlamentu Europejskiego umożliwia danej europejskiej partii lub fundacji politycznej wprowadzenie niezbędnych

środków w celu zaradzenia sytuacji w rozsądnym terminie, który zazwyczaj nie przekracza jednego miesiąca. W szczególności możliwe jest poprawienie błędów pisarskich i arytmetycznych, przedstawienie dodatkowych dokumentów lub informacji lub poprawienie innych drobnych błędów. W sytuacji gdy dana partia nie podejmie środków naprawczych w wymaganym terminie, wydana zostaje decyzja dotycząca nałożenia kary.

Co ważne, decyzje wydawane na podstawie rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych mogą być przedmiotem postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

5. Podsumowanie

Cele funkcjonowania oraz rola europejskich partii politycznych są inne niż partii krajowych. W ramach ich działalności wyrażana jest wola polityczna obywateli Unii Europejskiej jako całości, natomiast interesy państw członkowskich czy krajowych partii politycznych stają się drugorzędne. Mają one także szerzyć wartości Unii Europejskiej. Z tego powodu sposób ich finansowania, choć w znacznej mierze podobny co do struktury, różni się od omówionego we wcześniejszych rozdziałach, dotyczących krajowych partii politycznych. Środki pochodzą bowiem głównie z budżetu Unii Europejskiej, ale także np. z tytułu darowizn.

W związku z tym przepisy unijne szczegółowo określają nie tylko zadania europejskich partii politycznych i warunki, które muszą spełnić, aby zostały zarejestrowane, ale także sposób przekazywania im środków, metodę wyliczania wysokości wkładów z budżetu i zasady ich wydatkowania, a także zwrotu w razie naruszenia przepisów. Rozwiązania te czynią zadość zasadzie przejrzystości finansowania partii politycznych, która odgrywa szczególną rolę również w polskim porządku prawnym.

Regulacje dotyczące finansowania partii politycznych, przyjęte na poziomie europejskim, należy uznać za słuszne i gwarantujące skuteczne wykorzystywanie środków na realizację zadań im powierzonych. Są one przy tym powiązane z wysokością dokonywanych wydatków, co wpływa na ich racjonalizację. Mogą także stanowić wzorzec do wprowadzania modyfikacji w polskim prawie, zwłaszcza w kontekście stopnia określoności kar finansowych, związanych z naruszeniem zasad finansowania partii i dokonywania przez nie wydatków.

Rozdział VII

Wpływ systemu wyborczego na finansowanie partii politycznych

1. Wprowadzenie

Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest uzależnione bezpośrednio od frekwencji oraz wyników wyborczych. Na wysokość subwencji wpływa uzyskane poparcie w wyborach do Sejmu – zarówno pod względem odsetka oddanych głosów, jak i liczby wyborców; natomiast dotacja podmiotowa koreluje bezpośrednio z liczbą zdobytych mandatów posłów, senatorów oraz europosłów. Problematyka publicznego finansowania partii politycznych pozostaje więc ściśle powiązana z prawem wyborczym, w ramach którego określone są kwestie wyboru systemu proporcjonalnego lub większościowego, progów wyborczych czy stosowanych metod repartycji mandatów.

W niniejszej części pracy omówiony zostanie polski system wyborczy i jego wpływ na finansowanie partii politycznych, a także na decyzje ugrupowań, dotyczące wspólnych startów z jednej listy wyborczej lub w ramach koalicyjnych komitetów wyborczych. Dodatkowo, wskazane zostaną alternatywne rozwiązania prawa wyborczego, które były stosowane w Polsce w przeszłości. Celem przeprowadzanych badań w tym zakresie jest weryfikacja tezy, że na wysokość środków publicznych, przekazywanych z budżetu państwa na potrzeby finansowania działalności partii politycznych, oddziałuje pośrednio obowiązujący system wyborczy, którego kształt może wpływać na decyzje wyborców oraz decyduje o sposobie transformacji głosów oddanych w wyborach na liczbę uzyskanych mandatów.

2. Proporcjonalność wyborów do Sejmu RP

Podstawowe cechy polskiego systemu wyborczego, nazywane również przymiotnikami wyborczymi, są uregulowane wprost w Konstytucji. Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy zasadniczej wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie,

proporcjonalne i tajne. Z kolei na mocy art. 97 ust. 2 Konstytucji wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie oraz tajne. Oznacza to, że w zakresie wyborów do Sejmu ustrojodawca rozstrzygnął o proporcjonalnej metodzie repartycji mandatów, natomiast w kontekście wyborów do Senatu wybór pomiędzy ordynacją większościową i proporcjonalną pozostawiony został ustawodawcy do uregulowania w drodze ustawowej.

Zasada proporcjonalności stwarza wymóg utworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych i rozdziału mandatów w ich ramach adekwatnego do uzyskanego przez dane ugrupowanie wyniku. Jej przeciwieństwem jest system większościowy, w którym występują jednomandatowe okręgi wyborcze – a za wybranego w każdym z nich uważa się jednego kandydata, osiągającego najwyższe poparcie. Istnieją różne modele proporcjonalności, a najpopularniejsze z nich to metoda d'Hondta, Hare'a-Niemeyera i Sainte-Laguë'a – które różnią się sposobem wyznaczania liczby mandatów dla danej partii w ramach jednego okręgu wyborczego, w zależności od wartości, uznanych za szczególnie istotne z punktu widzenia państwa¹.

W zależności od wybranego sposobu repartycji mandatów w ramach metod proporcjonalnych, możliwe jest osiągnięcie jak największej reprezentatywności organu kolegialnego, by skład parlamentu wiarygodnie odzwierciedlał poglądy społeczeństwa – co maksymalizuje legitymizację wyborów i utrudnia możliwość manipulacji kształtem okręgów wyborczych. Inne metody z kolei w większym stopniu urzeczywistniają funkcję kreacyjną wyborów, sprzyjając zapewnieniu sprawnego i stabilnego funkcjonowania wybieranych organów władzy publicznej – i z tego względu, kosztem reprezentatywności, prowadzą do korzystniejszych rozwiązań dla partii zwycięskich, w celu ułatwienia stworzenia większości parlamentarnej zdolnej do sprawowania władzy².

1 Zob. P. Radzewicz, *Komentarz do art. 96 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021; G. Kryszewski, *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 4(40).

2 Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007, s. 110–111; J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4, s. 26; T. Gwóźdź, *Konsekwencje wyboru metody repartycji mandatów dla wyników wyborów. Analiza na przykładzie wyborów do Sejmu w latach 2005 i 2011*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2015, s. 41–51.

Aktualnie w Polsce stosowana jest metoda d'Hondta, w której algorytm przeliczania głosów na mandaty premiuje ugrupowania osiągające najwyższe poparcie, kosztem mniejszych. Dzięki temu możliwe jest ograniczenie rozdrobnienia partyjnego w Sejmie i tworzenie rządów popieranych przez stabilną większość parlamentarną. Zalicza się ją do metod z grupy największych liczb. W celu repartycji mandatów należy liczbę ważnie oddanych głosów na każdą listę wyborczą dzielić przez kolejne liczby całkowite, począwszy od 1 – aż do uszeregowania tylu następujących po sobie ilorazów, ile jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Każde ugrupowanie uzyskuje tylu przedstawicieli, ile w wyniku stosowania opisanego algorytmu przypadłoby jej ilorazów³.

W 2001 r. w Polsce w wyborach do Sejmu stosowana była z kolei metoda Sainte-Laguë'a, która została jednak w pewnym zakresie zmodyfikowana. Wykorzystany w niej mechanizm przeliczania głosów na mandaty jest podobny do opisanej wcześniej metody d'Hondta, jednak liczbę ważnie oddanych głosów na każdą listę wyborczą należy podzielić przez kolejne liczby nieparzyste, począwszy od 1 – aż do uszeregowania tylu następujących po sobie ilorazów, ile jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Takie rozwiązanie jest korzystne dla mniejszych ugrupowań, gdyż w przeciwieństwie do metody d'Hondta nie zapewnia systemowej premii partiom politycznym, osiągającym najwyższe poparcie, ponieważ zwiększa różnice między uzyskiwanymi ilorazami. Metoda Sainte-Laguë'a uznawana jest za neutralną i oddającą wynik wyborów w sposób bardzo proporcjonalny. Występuje w różnych modyfikacjach, których celem może być odchylenie liczby uzyskanych mandatów na korzyść mniejszych ugrupowań (wtedy pierwszym dzielnikiem zamiast 1 może być ułamek 0,7) lub przeciwnie – utrudnienie im zdobycia mandatu przy niewielkim poparciu (wtedy pierwszym dzielnikiem zamiast 1 może być 1,4). Polska w wyborach do Sejmu z 2001 r. stosowała drugą z opisanych modyfikacji⁴.

Z kolei najczęściej stosowanym w praktyce proporcjonalnym sposobem podziału głosów na mandaty jest metoda Hare'a–Niemeyera, zaliczana do grupy największych reszt. Liczbę mandatów oblicza się poprzez pomnożenie liczby głosów, oddanych na daną partię polityczną w okręgu wyborczym przez całkowitą liczbę mandatów, które pozostają w nim do obsadzenia, a następnie dzieli się tak uzyskany wynik przez sumę głosów ważnie oddanych na wszystkie listy

3 Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 39–40.

4 Tamże, s. 210–211.

kandydatów w danym okręgu. Uznaje się ją za najwierniej odzwierciedlającą wynik wyborczy. Metoda Hare'a-Niemeyera stosowana była w Polsce w wyborach do Sejmu w 1991 r.⁵

Kolejnym ważnym aspektem w ramach proporcjonalnych systemów wyborczych są klauzule zaporowe, nazywane także progami wyborczymi. Oznaczają one niezbędne minimum głosów, które dany komitet wyborczy musi uzyskać, aby brać udział w podziale głosów na mandaty. Mogą występować w skali kraju (jak ma to miejsce w Polsce), ale także w skali okręgu wyborczego⁶. Stosowanie progów wyborczych pozytywnie wpływa na stabilność polityczną, ponieważ sprzyja wyłonieniu parlamentu zdolnego do działania i jak najmniej rozdrobnionego partyjnie. Z drugiej jednak strony zaburza proporcjonalny wynik wyborów i powoduje, że część wyborców pozostaje bez reprezentacji, a ich głosy nie są brane pod uwagę przy podziale głosów na mandaty⁷. W Polsce próg wyborczy został ustanowiony w art. 196 kw na poziomie 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju dla komitetów wyborczych oraz 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju dla koalicyjnych komitetów wyborczych.

W przeciwieństwie do określonych prawem klauzul zaporowych każda z metod repartycji mandatów charakteryzuje się również tzw. progiem naturalnym. Należy go rozumieć jako minimalny poziom poparcia, jaki w danym okręgu wyborczym musi uzyskać partia polityczna, by zdobyć przynajmniej jeden mandat. Jest on uzależniony przede wszystkim od wielkości okręgu wyborczego – rozumianej jako liczba mandatów, która pozostaje w nim do obsadzenia; ale także od liczby komitetów wyborczych biorących udział w wyborach oraz

5 Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 76–77.

6 Przykładowo w Szwecji próg wyborczy wynosi 4%, ale ugrupowania, które w skali kraju uzyskały niższy wynik, i jednocześnie w określonym okręgu wyborczym przekroczyły 12% głosów – zdobywają mandaty w Riksdagu. Szerzej: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 60.

7 W 1993 r. w wyborach parlamentarnych w Polsce 34,53% oddanych głosów pozostawało bez reprezentacji parlamentarnej ze względu na wprowadzone progi wyborcze. Stosunkowo wysoki odsetek odnotowano także w 2015 r. – wtedy poparcie dla komitetów wyborczych, które nie przekroczyły progu wyborczego, wyniosło łącznie 16,8%. Osiągane w tych latach wskaźniki dysproporcjonalności wyborów były zbliżone do odnotowywanych w państwach, stosujących system większości względnej. Szerzej: S. Kubas, *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 6, s. 40–41.

metody repartycji mandatów⁸. Im bardziej proporcjonalny jest system wyborczy, tym naturalny próg wyborczy będzie niższy. W przypadku stosowanej w Polsce metody d'Hondta naturalny próg wyborczy kształtuje się na poziomie wyższym niż próg ustawowy⁹. W najmniejszych okręgach wyborczych, w których do obsadzenia pozostaje 7–9 mandatów¹⁰ wynosi niemalże 10%, w największym – obejmującym miasto stołeczne Warszawa – w którym wybiera się 20 posłów, jest na poziomie ok. 4,5%. Oznacza to, że odsetek oddanych na daną listę wyborczą głosów, umożliwiającą realnie uzyskanie mandatu poselskiego, jest w okręgu warszawskim dwukrotnie niższy aniżeli w okręgu częstochowskim, elbląskim czy koszalińskim – w których nawet przekroczenie ustawowo określonego progu wyborczego nie daje szans na uzyskanie reprezentacji w parlamencie¹¹.

W systemach proporcjonalnych wybór metody repartycji mandatów jest więc kluczowy i wpływa nie tylko na sam mechanizm obliczania, ilu przedstawicieli uzyskuje dane ugrupowanie, ale także jakie poparcie będzie niezbędne do zdobycia przynajmniej jednego reprezentanta. Dodatkowo, jako część systemu politycznego, system wyborczy w istotny sposób implikuje zachowania wyborców, wpływając na ich strategię oraz decyzje. Im bardziej proporcjonalny jest system wyborczy, tym bardziej uczestnicy życia politycznego skłonni są do głosowania na mniejsze ugrupowania, aczkolwiek bardziej zbieżne z ich poglądami – występuje bowiem mniejsza obawa o zmarnowanie głosu poprzez oddanie go na kandydatów lub listy wyborcze, które nie uzyskają reprezentacji parlamentarnej. Oznacza to, że pośrednio proporcjonalne systemy wyborcze wpływają na liczbę głosów oddanych na poszczególne ugrupowania, co determinuje wysokość przekazanej im subwencji oraz możliwości jej uzyskania w ogóle¹².

8 Zob. B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 183–185; T. Gwóźdź, *Konsekwencje wyboru...*, s. 47–48.

9 Wyjątkiem jest okręg wyborczy numer 19, obejmujący miasto Warszawa oraz głosy oddane za granicą. Wybiera się w nim 20 posłów i tym samym stanowi największy okręg wyborczy w Polsce, a naturalny próg kształtuje się na poziomie poniżej 5%.

10 Np. w okręgu wyborczym numer 28 z siedzibą w Częstochowie do obsadzenia pozostaje 7 mandatów, a w okręgach wyborczych numer 34 z siedzibą w Elblągu czy numer 40 z siedzibą w Koszalinie do obsadzenia pozostaje po 8 mandatów.

11 Zob. T. Gwóźdź, *Konsekwencje wyboru...*, s. 47–49.

12 Zob. B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny? Spór o kształt systemu wyborczego*, „Dialogi polityczne” 2004, nr 3–4, s. 122–123.

3. Większościowy system wyborczy do Senatu RP

Alternatywne rozwiązanie stanowią większościowe systemy wyborcze, które funkcjonują przede wszystkim na podstawie tzw. jednomandatowych okręgów wyborczych. Są one historycznie najstarszą grupą systemów wyborczych. Współcześnie wykorzystywane są w wyborach parlamentarnych m.in. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, ale także od 2011 r. w Polsce, w wyborach do Senatu. Polega na podziale kraju na tyle okręgów wyborczych, ile mandatów jest do obsadzenia w danej elekcji. W każdym z nich za wybranego uznaje się tego spośród kandydatów, który uzyska najwyższe poparcie. Wyróżnić można trzy odmiany takich systemów. Pierwszą – najrzadziej występującą – jest system głosowania blokowego. Wybory odbywają się w wielomandatowych okręgach wyborczych. Możliwe jest oddanie głosu na maksymalnie tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia w okręgu. Za wybranych uważa się tych, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Drugi wariant – większości bezwzględnej – zakłada uzyskanie mandatu w jednomandatowym okręgu wyborczym wyłącznie przy poparciu więcej niż 50% głosujących, co może się wiązać z koniecznością przeprowadzenia drugiej tury głosowania, w której udział weźmie dwóch kandydatów z najwyższym poparciem. Natomiast najczęściej stosowany jest system większości względnej, gdzie mandat w jednomandatowym okręgu wyborczym uzyskuje ten spośród kandydatów, który uzyskał najwięcej głosów. Nie jest więc wymagane uzyskanie poparcia większości wyborców – wystarczające jest zdobycie chociażby o jeden głos więcej aniżeli kontrkandydaci. Każdy wyborca dysponuje przy tym tylko jednym głosem.

Większościowe systemy wyborcze są mniej skomplikowane od proporcjonalnych, bowiem nie wymagają stosowania złożonych formuł matematycznych w celu przeliczenia głosów na mandaty. Prowadzą także do personalizacji wyborów, gdyż w większym stopniu rywalizują ze sobą poszczególni kandydaci aniżeli partie polityczne, które reprezentują. Co więcej, w przeciwieństwie do systemów proporcjonalnych, istnieje możliwość zdobycia mandatu przez kandydata, który nie jest związany z żadnym ugrupowaniem – ponieważ nie istnieją prawem przewidziane progi wyborcze, które w istocie wymuszają również na lokalnych działaczach start z listy wyborczej komitetu ogólnokrajowego. Za ich wadę należy jednak uznać, że w znacznym stopniu deformują wynik wyborów i nie oddają w pełni woli społeczeństwa, biorącego udział w wyborach. Sprzyjają wysokiemu wskaźnikowi dysproporcjonalności, a także powstawaniu

tw. sztucznej większości. Jest to sytuacja, w której bezwzględną większość mandatów w parlamencie uzyskuje ugrupowanie, którego poparcie wyniosło zdecydowanie poniżej 50%. Innymi zagrożeniami, na które systemy większościowe są bardziej podatne niż proporcjonalne, jest manipulowanie kształtem okręgów wyborczych zgodnie z politycznymi kryteriami (tzw. *gerrymandering*), a także nierówna siła głosu pomiędzy poszczególnymi okręgami wyborczymi¹³.

Opisany system większości względnej, który stosuje się w Polsce w wyborach do Senatu, jest najkorzystniejszy dla dużych ugrupowań. Wynika to z faktu, że kandydat osiągający najwyższe poparcie w jednomandatowym okręgu wyborczym uzyska mandat, podczas gdy kontrkandydaci, którzy łącznie mogli reprezentować większość społeczeństwa, ale każdy z nich indywidualnie uzyskał mniej głosów – nie są wybrani¹⁴. Jego następstwem jest tendencja do tworzenia wspólnych list wyborczych mniejszych partii politycznych, o zbliżonych programach, co koreluje także z nastawieniem wyborców, którzy w obawie przed zmarnowaniem głosu wybierają kandydatów, którzy mają realne szanse na zdobycie mandatu – bo np. według sondaży reprezentują jedno z dwóch największych ugrupowań¹⁵.

System większości względnej nie gwarantuje także wiernego odzwierciedlenia woli wyborców przy podziale głosów na mandaty. Poza wspomnianym już premiowaniem dużych ugrupowań, w skrajnych przypadkach może prowadzić do sytuacji, w których większą reprezentację uzyskuje partia polityczna, na którą realnie w skali kraju oddano mniej głosów. Decydująca jest bowiem wyłącznie liczba okręgów wyborczych, w których kandydaci zwyciężyli¹⁶. Praktycznym

13 Zob. T. Gwóźdź, *Ordynacja większościowa czy proporcjonalna? Analiza wyników wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu oraz rad gmin będących miastami na prawach powiatu*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, t. 2, red. K. Mucha, B. Przywora, M. Wrzalik i in., Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2018, s. 100–101.

14 Przykładowo, jeśli w jednomandatowym okręgu wyborczym w głosowaniu bierze udział 6 kandydatów i wyniki rozkładają się następująco: kandydat A – 30%, kandydat B – 25%, kandydat C – 15%, kandydat D – 12%, kandydat E – 10%, kandydat F – 8%; mandat uzyska wyłącznie kandydat A, pomimo że na innych kandydatów oddano 70% głosów.

15 Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 69.

16 Zob. W. Sokół, *Formuła wyborcza: mechanizmy, konsekwencje i możliwości manipulacji*, w: *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 159.

przykładem wystąpienia opisanych zjawisk są wybory parlamentarne w Wielkiej Brytanii w 1951 r. oraz 1974 r. W obu przypadkach partia polityczna, która uzyskała większą liczbę głosów w skali kraju, zdobyła mniej mandatów¹⁷.

W Polsce system większości względnej jest stosowany od 2011 r. w wyborach do Senatu RP. O ile do tej pory nie doszło do sytuacji, w której więcej mandatów zdobyłaby partia polityczna, która uzyskała mniejszą liczbę głosów; to zauważalne jest premiowanie zwycięskiego ugrupowania. W roku 2011 Platforma Obywatelska, która uzyskała 35,60% głosów do Senatu w skali kraju, była reprezentowana przez 63% Senatorów¹⁸, a w 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość zdobywając 39,99% głosów – wprowadziło do Senatu 61% swoich reprezentantów¹⁹. Z kolei w wyborach z 2019 r. zastosowany został opisany wcześniej mechanizm, polegający na wspólnym starcie kandydatów różnych ugrupowań przeciwko partii rządzącej – co doprowadziło do uzyskania 48% mandatów przez Prawo i Sprawiedliwość przy poparciu wynoszącym 44,56%²⁰. Tym samym pomimo największego poparcia społecznego nie doszło do uzyskania większości w Senacie, gdyż wspólny start opozycyjnych ugrupowań doprowadził do zniwelowania dysproporcji w zakresie repartycji mandatów.

W przeciwieństwie do systemów proporcjonalnych, metody większościowe pośrednio wpływają na decyzje uczestników życia politycznego na korzyść dwóch największych ugrupowań. Tym samym wpływa zarówno na liczbę zdobytych głosów, jak i na możliwość uzyskania przez mniejsze partie polityczne publicznego finansowania w formie subwencji.

17 W 1951 r. Partia Konserwatywna uzyskała ok. 51% mandatów, ciesząc się poparciem 48% głosujących, podczas gdy Partia Pracy, która osiągnęła wyższe poparcie (48,8%), była reprezentowana przez ok. 47,2% członków Izby Gmin. Natomiast w roku 1974 Partia Pracy uzyskała ok. 47,4% mandatów przy poparciu w skali kraju wynoszącym 37,2%, podczas gdy Partia Konserwatywna, która osiągnęła wyższe poparcie (37,9% głosów), była reprezentowana przez ok. 46,8% członków Izby Gmin. Szerzej: <https://www.electoral-reform.org.uk/on-the-anniversary-of-a-stolen-election-let-1951s-wrong-winner-vote-be-a-lesson-to-us-all> [dostęp: 30 maja 2022 r.].

18 Dane na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html#tabs-2> [dostęp: 30 maja 2022 r.].

19 Dane na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: https://parlament2015.pkw.gov.pl/351_Wyniki_Senat.html [dostęp: 30 maja 2022 r.].

20 Dane na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl> [dostęp: 30 maja 2022 r.].

4. Wpływ systemu wyborczego na skład parlamentu oraz wysokość finansowania partii politycznych z budżetu państwa

Charakterystyka opisanych systemów wyborczych prowadzi do wniosku, że o liczbie zdobytych przez dany komitet wyborczy mandatów, a pośrednio również o liczbie uzyskanych głosów – a więc także wysokości środków przekazywanych partiom politycznym z budżetu państwa – decyduje metoda repartycji mandatów. Za pomocą matematycznych mechanizmów, występujących w poszczególnych sposobach, można wpływać na premiowanie w tym zakresie ugrupowań zwycięskich lub przeciwnie – dążyć do jak najbardziej wiernego oddania woli wyborców.

System wyborczy może więc wpływać pośrednio nie tylko na działania partii politycznych, które w systemach premiujących duże ugrupowania będą dążyły do konsolidacji i tworzenia wspólnych, koalicyjnych list lub bloków wyborczych, ale także na zachowania osób uprawnionych do głosowania. Świadomy wyborca, znający sposób ustalania liczby uzyskanych mandatów przez partię polityczną, może w ramach swojego politycznego wyboru brać pod uwagę także szanse ugrupowania na zdobycie mandatu lub pokonanie najpoważniejszego kontrkandydata. Dlatego też przyjmuje się, że większościowy system wyborczy prowadzi do powstawania dwupartyjności, gdzie dwie dominujące partie polityczne konkurują ze sobą, skupiając wokół siebie różne środowiska o zbliżonych poglądach (jak ma to miejsce w Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych). Proporcjonalne systemy wyborcze sprzyjają z kolei parlamentarnej wielopartyjności. Tendencja ta określana jest jako prawo Duvergera²¹.

Niezależnie od tego, każdy prawidłowo funkcjonujący i efektywny system wyborczy powinien prowadzić do redukcji liczby partii politycznych, posiadających reprezentację parlamentarną. Wynika to z faktu, że jedną z podstawowych funkcji wyborów – obok kreowania organów władzy publicznej, ich legitymizacji oraz obrania preferowanego programu politycznego – jest funkcja selekcyjna²². Nie

21 Zob. B. Michalak, *Badanie zależności pomiędzy systemem wyborczym a systemem partyjnym przy wykorzystaniu metody indeksowej. Przypadek mieszanych systemów wyborczych w Rosji i na Ukrainie oraz proporcjonalnej reprezentacji w Polsce*, „Athenaeum” 2012, nr 36, s. 94–112; M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Londyn 1967, s. 216–255.

22 Zob. A. Stelmach, *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, w: *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 199–207.

jest bowiem zjawiskiem pożądanym sytuacja, w której w parlamencie występuje nadmierna liczba partii politycznych, ponieważ utrudnia ona wyłonienie stabilnej większości, zdolnej do sprawowania władzy. Zasadność tej tezy potwierdza skład polskiego Sejmu, wykreowany w pierwszych po II wojnie światowej w pełni wolnych wyborach, przeprowadzonych w 1991 r. Ze względu na brak progu wyborczego oraz transformację głosów na mandaty w okręgach wyborczych jedną z najbardziej proporcjonalnych metod – Hare’a–Niemeyera – posłowie reprezentowali aż 29 komitetów wyborczych. Zwycięska Unia Demokratyczna uzyskała z kolei zaledwie 62 mandaty²³. Gdyby przy analogicznych wynikach głosowania zastosowano metodę d’Hondta oraz 5-procentowy próg wyborczy, w Sejmie zasiadłoby przedstawiciele tylko 10 komitetów wyborczych²⁴. Tak duże rozdrobnienie partyjne doprowadziło do konieczności budowania bardzo szerokich i niestabilnych koalicji, a w konsekwencji do przedterminowych wyborów w roku 1993, w których zastosowanie znalazły nowe założenia systemu wyborczego mające czynić go bardziej efektywnym. Wprowadzono repartycję mandatów za pomocą metody d’Hondta oraz progi wyborcze – 5% dla partii politycznych, 7% dla list krajowych oraz 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych.

Współcześnie ustabilizowany system wyborczy w Polsce, którego cechy łączą w sobie realizację funkcji kreacyjnej i legitymizacyjnej wyborów – ponieważ jest zaliczany do grupy systemów proporcjonalnych i gwarantuje podział mandatów odzwierciedlający wynik wyborczy; a także funkcji selekcyjnej – gdyż zastosowane mechanizmy oraz progi wyborcze powodują repartycję mandatów korzystną dla dużych ugrupowań; sprzyja tworzeniu stabilnej większości parlamentarnej. Należy jednak podkreślić, że istnieje wiele możliwych rozwiązań w ramach proporcjonalnych systemów wyborczych, które – przy tych samych wynikach głosowania – będą dawały inny skład parlamentu. Wystarczy bowiem – nawet przy zachowaniu obowiązujących progów wyborczych – zmienić metodę repartycji mandatów, by liczba reprezentantów poszczególnych ugrupowań znacząco się zmieniła.

Potwierdzają to rezultaty analizy dokonanej na podstawie wyników wyborów do Sejmu z lat 2011, 2015 i 2019, przy zastosowaniu opisanych wcześniej

23 Zob. M. Kowalski, *Wybory parlamentarne 1991*, w: *Atlas wyborczy Polski*, red. M. Kowalski, P. Śleszyński, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2018, s. 45–54.

24 Zob. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski System Partyjny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 65.

metod: d'Hondta, Sainte-Laguë'a i Sainte-Laguë'a w wersji zmodyfikowanej, stosowanej w Polsce w wyborach z roku 2001 (czyli z pierwszym dzielnikiem ustalonym jako 1,4) – ale przy zachowaniu aktualnie obowiązujących progów wyborczych. W poniższych tabelach zaprezentowano wyniki wyborów wraz z podziałem na mandaty poszczególnych ugrupowań w ramach badanych metod. Dodatkowo, rezultaty elekcji z roku 2015 zostaną ukazane także w wariantcie, w którym nie obowiązywałyby ustawowe klauzule zaporowe, ponieważ miały wtedy kluczowe znaczenie dla ustalenia liczby mandatów, uzyskanych przez poszczególne ugrupowania – w przeciwieństwie do roku 2011 oraz 2019, w których na podział mandatów nie wpłynęły wynikające z kodeksu wyborczego progi wyborcze w jakimkolwiek stopniu.

Tabela 14. Wyniki wyborów do Sejmu z 2011 r.

partia	% głosów w skali kraj	liczba mandatów metodą d'Hondta (% mandatów)	liczba mandatów zmo- dyfikowaną metodą Sainte-Laguë'a (% mandatów)	liczba mandatów metodą Sainte-Laguë'a (% mandatów)
PO	39,18	207 (45%)	188 (40,87%)	182 (39,57%)
PiS	29,89	157 (34,13%)	151 (32,83%)	148 (32,17%)
RP	10,02	40 (8,7%)	46 (10%)	46 (10%)
PSL	8,36	28 (6,09%)	35 (7,61%)	41 (8,9%)
SLD	8,24	27 (5,87%)	39 (8,48%)	42 (9,13%)
MN	0,19	1 (0,22%)	1 (0,22%)	1 (0,22%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html> [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Tabela 15. Wyniki wyborów do Sejmu z 2015 r.

partia	% głosów w skali kraj	liczba mandatów metodą d'Hondta (% mandatów)	liczba mandatów zmo- dyfikowaną metodą Sainte-Laguë'a (% mandatów)	liczba mandatów me- todą Sainte-Laguë'a (% mandatów)
PiS	37,58	235 (51,09%)	217 (47,17%)	210 (45,65%)
PO	24,09	138 (30%)	136 (29,57%)	133 (28,91%)
K'15	8,81	42 (9,13%)	48 (10,43%)	48 (10,43%)
N	7,6	28 (6,09%)	36 (7,83%)	42 (9,13%)
PSL	5,13	16 (3,48%)	22 (4,78%)	26 (5,65%)
MN	0,18	1 (0,22%)	1 (0,22%)	1 (0,22%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Tabela 16. Wyniki wyborów z 2015 r. (bez progów wyborczych)

partia	% głosów w skali kraj	liczba mandatów metodą d'Hondta (% mandatów)	liczba mandatów zmodyfikowaną me- todą Sainte-Laguë'a (% mandatów)	liczba mandatów meto- dą Sainte-Laguë'a (% mandatów)
PiS	37,58	218 (47,39%)	194 (42,17%)	180 (39,13%)
PO	24,09	131 (28,48%)	126 (27,39%)	114 (24,78%)
K'15	8,81	39 (8,48%)	43 (9,35%)	43 (9,35%)
N	7,6	24 (5,22%)	35 (7,61%)	38 (8,26%)
ZL	7,55	29 (6,3%)	31 (6,74%)	38 (8,26%)
PSL	5,13	14 (3,04%)	21 (4,57%)	21 (4,57%)
KOR.	4,76	3 (0,65%)	8 (1,74%)	20 (4,35%)
Razem	3,62	1 (0,22%)	1 (0,22%)	5 (1,09%)
MN	0,18	1 (0,22%)	1 (0,22%)	1 (0,22%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Tabela 17. Wyniki wyborów do Sejmu z 2019 r.

partia	% głosów w skali kraj	liczba mandatów metodą d'Hondta (% mandatów)	liczba mandatów zmodyfikowaną me- todą Sainte-Laguë'a (% mandatów)	liczba mandatów me- todą Sainte-Laguë'a (% mandatów)
PiS	43,59	235 (51,09%)	213 (46,3%)	201 (43,7%)
PO	27,40	134 (29,13%)	129 (28,04%)	123 (26,74%)
SLD	12,56	49 (10,65%)	55 (11,96%)	57 (12,39%)
PSL	8,55	30 (6,52%)	32 (6,96%)	40 (8,7%)
KON.	6,81	11 (2,39%)	30 (6,52%)	38 (8,26%)
MN	0,17	1 (0,22%)	1 (0,22%)	1 (0,22%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl> [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Na podstawie przeprowadzonych badań jednoznacznie potwierdzona została teza, że system wyborczy jest jednym z kluczowych czynników, które kształtują skład parlamentu, a pośrednio wpływają także na tworzące się większościowe koalicje rządowe. Przedstawiona analiza powstała na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej, dotyczących liczby oddanych głosów na dany komitet wyborczy w skali okręgu wyborczego do Sejmu w latach 2011, 2015 i 2019. Jedyną zmienną w poszczególnych tabelach był sposób repartycji tak oddanych głosów na mandaty poselskie.

Różnice w każdej z badanych elekcji są znaczące – do tego stopnia, że przy zastosowaniu innego sposobu transformacji wyniku na mandaty aniżeli przyjęty aktualnie w Polsce, niemożliwe okazałoby się utworzenie koalicji rządowych, dysponujących bezwzględną większością głosów, w kształcie w jakim to nastąpiło. W 2011 r. koalicja PO-PSL dysponowała 235 mandatami poselskimi, podczas gdy przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej lub tradycyjnej byłyby to jedynie 223 mandaty.

Jeszcze bardziej wyraźny jest wpływ systemu wyborczego na skład parlamentu w wyborach z roku 2015, kiedy zwycięskie PiS uzyskało 235 mandatów – a w przypadku przeliczenia głosów na mandaty metodą Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej byłoby to 217 posłów, w tradycyjnej jedynie 210. Co więcej, w 2015 r., ze względu na nieprzekroczenie progu wyborczego przez Zjednoczoną Lewicę, partię KORWIN oraz Partię Razem odsetek głosów, które nie brały udziału w procedurze podziału na mandaty wyniósł aż 16,5%. Gdyby w polskim porządku prawnym nie występowały klauzule zaporowe, liczba posłów PiS w Sejmie byłaby jeszcze niższa – i wynosiła 218 (przy zastosowaniu metody d'Hondta), 194 (przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë'a w wersji zmodyfikowanej) lub 180 (przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë'a w wersji tradycyjnej).

Niebagatelny wpływ na wynik wyborów miał system wyborczy również w roku 2019, kiedy zwycięskie Prawo i Sprawiedliwość uzyskało ponownie 235 mandatów, podczas gdy przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë'a w wersji zmodyfikowanej byłoby to 213, a tradycyjnej – 201.

Zauważalna w metodzie d'Hondta jest również ogólna tendencja do premiovania ugrupowań, osiągających najwyższe wyniki wyborcze, kosztem mniejszych partii. W każdym z badanych lat partie polityczne osiągające wyniki powyżej 20% poparcia uzyskiwały odsetek mandatów wyższy aniżeli uzyskanych w wyborach głosów. Z kolei w wariantcie zakładającym transformację głosów na mandaty metodą Sainte-Laguë wyniki są bardziej proporcjonalne, a procent uzyskanych głosów w wyborach jest zbliżony do procenta zdobytych mandatów.

Redystrybucja mandatów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze może się więc znacząco różnić w zależności od przyjętych matematycznych algorytmów. Jest to z jednej strony nieuniknione – niemożliwa jest bowiem idealna proporcjonalność i równość wyborów. Należy jednak pamiętać, że przy braku odpowiedniej regulacji prawnej i wyboru najbardziej optymalnej formuły, stwarza to niebezpieczeństwo zaburzenia wyniku wyborczego i nieodzwoiercedlenia woli wyborców.

Teoretycznie ustawodawca staje przed wyborem zrealizowania w większym stopniu jednych z głównych funkcji wyborów – legitymizowania przedstawicieli i organów przedstawicielskich, reprezentowania jak najszerzej grupy obywateli, aby realnie zaprezentować poglądy wyborców (w tym celu konieczne byłoby ograniczanie klauzul zaporowych i stosowanie jak najbardziej proporcjonalnych metod repartycji mandatów), albo stworzenia parlamentu zdolnego do wykreowania większości, mogącej stabilnie sprawować władzę i podejmować decyzje (co przemawia za wprowadzeniem wysokich progów wyborczych i metod repartycji mandatów premiujących partie zwycięskie – lub zastosowaniem ordynacji większościowej).

Ważnym zagadnieniem, które nie powinno być pomijane w kontekście wpływu systemu wyborczego na liczbę uzyskanych przez dane ugrupowanie miejsc w parlamencie, jest także finansowanie partii politycznych. Jak bowiem wskazano wcześniej, wysokość dotacji dla partii politycznych z budżetu państwa zależy od liczby zdobytych przez partię mandatów. O ile więc subwencja dla partii politycznych przekazywana jest na podstawie liczby oddanych głosów – na którą wpływ systemu wyborczego może być jedynie pośredni i dotyczyć aspektów społeczno-psychologicznych w kontekście obawy o zmarnowanie głosu poprzez oddanie go na partię, która może nie przekroczyć progu wyborczego – o tyle wysokość dotacji podmiotowej w sposób bezpośredni uzależniona jest od sposobu przeliczenia głosów na mandaty.

Za każdy zdobyty mandat parlamentarny w wyborach z roku 2011 komitetowi wyborczemu przysługiwało maksymalnie 176 253,58 zł; z roku 2015 – 155 502,39 zł; a z roku 2019 – 144 095,08 zł. Oznacza to, że zmiana systemu wyborczego, powodująca inny sposób repartycji mandatów, mogłaby skutkować także zmianą w kwotach środków z budżetu państwa, przekazywanych podmiotom biorącym udział w wyborach, w celu pokrycia wydatków związanych z kampanią wyborczą – o iloczyn kwoty przysługującej za każdy mandat oraz różnicy zdobytych w ramach poszczególnych systemów wyborczych mandatów²⁵.

W wyborach parlamentarnych z roku 2011 potencjalne różnice w kwotach uzyskanych dotacji podmiotowych wystąpiły wyłącznie w przypadku PSL

25 Wszystkie zawarte w tym podrozdziale obliczenia w zakresie różnic w kwotach należnej dotacji podmiotowej w zależności od stosowanej metody repartycji mandatów zostały dokonane samodzielnie na podstawie danych zaprezentowanych w niniejszym rozdziale oraz rozdziale 4.

i SLD. Trzy ugrupowania, które uzyskały najwyższe poparcie – tzn. PO, PiS i RP – zdobyły wystarczająco dużo głosów, by otrzymać dotację podmiotową z budżetu państwa, w pełni pokrywającą wydatki poniesione w związku z kampanią wyborczą, bez względu na zastosowaną metodę repartycji mandatów. Inna sytuacja miała miejsce w przypadku wspomnianych PSL i SLD. Polskie Stronnictwo Ludowe poniosło wydatki na kampanię wyborczą w wysokości 12 699 503,72 zł, co oznacza, że do uzyskania pełnej kwoty w ramach dotacji podmiotowej, niezbędne było uzyskanie przynajmniej 73 mandatów parlamentarnych. Przy zastosowaniu metody d'Hondta wynik na poziomie 8,36% głosów wystarczył do uzyskania 30 mandatów (w tym 28 w Sejmie i 2 w Senacie). Jednakże w razie repartycji metodą Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej byłoby to o 7 mandatów więcej, a w tradycyjnej – aż o 13 mandatów więcej. To oznacza, że kwota dotacji podmiotowej byłaby wyższa o 1 233 755 zł lub nawet o 2 291 297 zł. Podobna sytuacja miała miejsce z SLD, który poniósł wydatki na kampanię wyborczą w kwocie 24 163 755,58 zł – czyli dla uzyskania pełnej refundacji musiałby zdobyć 138 mandatów. Wynik wyborczy przełożył się jednak na jedynie 27 mandatów poselskich. Przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej liczba ta byłaby o 12 większa, a w wersji tradycyjnej o 15 – a więc dotacja podmiotowa uległaby zwiększeniu o 2 115 043 zł lub nawet o 2 643 804 zł.

W wyborach parlamentarnych z roku 2015 miała miejsce podobna sytuacja – zmiana metody repartycji mandatów wpływałaby przede wszystkim na kwoty dotacji podmiotowych, otrzymywanych przez ugrupowania o najniższym poparciu, które jednak przekroczyły próg wyborczy. Brak zmian w kwocie przekazanych z budżetu państwa środków bez względu na badany system wyborczy można zaobserwować w przypadku PiS i K'15. Niewielka różnica w tym zakresie miałyby miejsce w przypadku PO, która przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej lub tradycyjnej traci odpowiednio 2 lub 5 mandatów, a więc kwota przysługującej dotacji zmniejszyłaby się o 311 005 zł lub 777 512 zł. Większe różnice są zauważalne w przypadku partii Nowoczesna oraz PSL. Nowoczesna poniosła wydatki na kampanię wyborczą w kwocie 11 555 686,32 zł, co oznacza, że do uzyskania pełnej kwoty dotacji podmiotowej, pokrywającej wskazane wydatki, niezbędne było zdobycie przynajmniej 74 mandatów. W ramach metody d'Hondta wynik na poziomie 7,6% głosów przełożył się jednak na 28 miejsc w Sejmie. Przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej byłoby to 36 mandatów – a więc kwota dotacji zostałaby powiększona o 1 244 019 zł; a w wersji tradycyjnej 42 mandaty – czyli

2 177 033 zł więcej. Z kolei PSL wydało na kampanię wyborczą przed wyborami parlamentarnymi w roku 2015 kwotę 13 122 215,51 zł. W celu uzyskania dotacji podmiotowej, gwarantującej jej pełny zwrot, niezbędne było zdobycie 85 mandatów. Wynik wyborczy pozwolił jedynie na 18 miejsc w parlamencie, w tym 17 w Sejmie i 1 w Senacie. Gdyby jednak zastosowana została metoda Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej, Polskie Stronnictwo Ludowe byłoby reprezentowane przez 24 parlamentarzystów, a kwota dotacji podmiotowej zwiększyłaby się o 933 014 zł. Natomiast dokonując repartycji mandatów tradycyjną wersją metody Sainte-Laguë, PSL mógłby liczyć na 28-osobową reprezentację, a więc środki uzyskane z budżetu państwa wynosiłyby o 1 555 502 zł więcej.

Zdecydowanie największy wpływ na poziom finansowania partii politycznych w formie dotacji z budżetu państwa miał jednak system wyborczy w roku 2019. Wprawdzie zwycięskie PiS uzyskałoby pełen zwrot kosztów kampanii wyborczej w każdej z badanych wersji, ale wszystkie pozostałe ugrupowania otrzymałyby już inne kwoty. Podobnie jak w roku 2015, PO straciłaby na zmianie metody repartycji mandatów odpowiednio 5 lub 11 mandatów. Oznacza to, że przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej otrzymałaby dotację podmiotową niższą o 720 475 zł, a Sainte-Laguë w wersji tradycyjnej – niższą o 1 585 046 zł. Pozostałe partie z kolei zyskałyby na zmianach systemu wyborczego. Nowa Lewica, która poniosła wydatki na kampanię wyborczą w kwocie 9 641 495,11 zł, potrzebowała do uzyskania pełnego zwrotu tych środków 67 mandatów – podczas gdy zdobyła ich 51 (49 w Sejmie i 2 w Senacie). W przypadku zastosowania metody Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej zyskałaby 6 mandatów, co przekłada się na 864 570 zł dodatkowych środków dotacyjnych; a w wersji tradycyjnej 8 mandatów – czyli 1 152 761 zł. W podobnej sytuacji znalazło się PSL, uzyskując 33 przedstawicieli (30 poselskich, 3 senatorskie). Przy repartycji mandatów metodą Sainte-Laguë w wersji zmodyfikowanej wynik ten byłby wyższy o 2 mandaty (dotacja o 288 190 zł), a w wersji tradycyjnej o 10 mandatów (dotacja o 1 440 951 zł). Z kolei Konfederacja, która poniosła na kampanię wyborczą wydatki w kwocie 1 824 854,92 zł, potrzebowała do uzyskania dotacji podmiotowej pokrywającej w pełni te wydatki przynajmniej 13 mandatów. Zdobyła ich ostatecznie 11, ale przy zastosowaniu dowolnego z wariantów metody Sainte-Laguë przekroczyłaby wymaganą liczbę reprezentantów i tym samym uzyskała pełną kwotę dotacji podmiotowej.

Z przedstawionych danych jednoznacznie wynika, że kwoty dotacji podmiotowych z budżetu państwa różnią się w zależności od przyjętej metody repartycji

mandatów. Aktualnie obowiązujący system wyborczy i metoda d'Hondta powodują więc nie tylko premiowanie ugrupowań osiągających najwyższe wyniki w wyborach, ale także zapewniają im najwyższy poziom finansowania z zakresu dotacji podmiotowej z budżetu państwa. Mniejsze partie polityczne, które cieszą się kilkuprocentowym poparciem, mają zaś systemowo zmniejszone szanse na uzyskanie reprezentacji parlamentarnej proporcjonalnej do wyniku wyborów – a więc także uzyskują niższe kwoty dotacji podmiotowych.

Ponadto w badanych wyborach z lat 2011, 2015 i 2019 zwycięskie ugrupowania uzyskiwały na tyle wysokie poparcie, że po przeliczeniu głosów na mandaty przy zastosowaniu każdej z badanych metod, potencjalnie możliwa do uzyskania kwota dotacji podmiotowej przewyższała poniesione na kampanię wyborczą wydatki. Natomiast mniejsze partie najczęściej otrzymywały jedynie częściowy zwrot poniesionych wydatków. Praktycznym efektem takiej tendencji jest to, że łączna kwota wydatków budżetu państwa ponoszonych na dotacje podmiotowe dla partii politycznych przy zastosowaniu metody d'Hondta jest niższa, aniżeli miałoby to miejsce w ramach przeliczenia głosów na mandaty sposobem Sainte-Laguë'a – co potwierdzają zaprezentowane w niniejszym podrozdziale dane. To z kolei wpływać może dodatkowo na wzmocnienie możliwości oddziaływania na opinię publiczną przez duże ugrupowania i jednocześnie ograniczać działalność stronnictw mających mniejszą reprezentację w parlamencie.

5. Podsumowanie

Wybory do Sejmu w Polsce – aby spełniać wymogi określone w art. 96 ust. 2 Konstytucji – muszą być powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywać się w głosowaniu tajnym. Cechą, która budzi największe wątpliwości w praktyce i która może być realizowana na różne sposoby, jest proporcjonalność. To od przyjętych w ramach systemu wyborczego rozwiązań będzie zależało, na ile dokładnie podział mandatów odzwierciedli wolę wyborców, wyrażoną w głosowaniu. Tym samym będzie także wpływał na stopień realizacji podstawowych funkcji wyborów, do których zaliczyć można funkcję legitymizacyjną, programową, kreacyjną oraz selekcyjną.

Polski system wyborczy i przyjęty w jego ramach sposób repartycji mandatów metodą d'Hondta wraz z progami wyborczymi ustalonymi na poziomie 5% dla komitetu wyborczego i 8% dla koalicyjnego komitetu wyborczego sprawiają, że mimo iż jest zaliczany do grupy systemów proporcjonalnych, charakteryzuje

się dużymi różnicami pomiędzy wynikiem wyborczym a odsetkiem uzyskanych mandatów. Stanowi to następstwo mechanizmu, który działa na korzyść dużych ugrupowań – tym samym wzmacniając funkcję selekcyjną i ułatwiając wykreowanie parlamentu zdolnego do powołania stabilnego rządu popieranego przez większość posłów.

System wyborczy wpływa jednak nie tylko na transformację głosów na mandaty, ale także na wysokość dotacji podmiotowej z budżetu państwa, która jest przyznawana ugrupowaniom biorącym udział w wyborach za każdy zdobyty mandat posła lub senatora, a pośrednio również na frekwencję wyborczą i wysokość subwencji z budżetu państwa. Poziom wydatków publicznych, związanych z finansowaniem działalności partii politycznych, uzależniony jest więc nie tylko od wyniku wyborów, ale też od przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w tym zakresie.

Z tego względu wszelkie rozwiązania w ramach systemu wyborczego oraz dokonywane w nim zmiany powinny być poprzedzone dokładną refleksją oraz weryfikacją potencjalnych następstw – nie tylko pod względem konstytucyjnym i aksjologicznym, ale także związanym z finansowaniem partii politycznych ze środków publicznych. W praktyce zmiany prawa wyborczego były w Polsce niejednokrotnie dokonywane przez partie rządzące jedynie w celu zoptymalizowania wyniku kolejnych wyborów, bez dokładnej refleksji dotyczącej następstw takich działań. Jako przykład można wskazać wspólne stanowisko AWS i SLD – dwóch największych partii politycznych – przeciw zmianom proponowanym w czerwcu 1997 r. przez mniejsze PSL i UW, które to postulowały wprowadzenie repartycji mandatów metodą Sainte-Laguë. Jednak wkrótce potem, ze względu na zmiany społecznych nastrojów, stanowisko to niektóre partie zmieniły. W 2001 r. rządzący AWS wprowadził metodę Sainte-Laguë (w wersji zmodyfikowanej) podziału mandatów, nie kryjąc przy tym, że przyczyną tej decyzji była próba ograniczenia liczebności reprezentacji parlamentarnej SLD po zbliżających się wyborach (sondaże dawały znaczne zwycięstwo SLD) – co faktycznie nastąpiło. Rok później, latem 2002 r., zdecydowano o powrocie do metody d'Hondta, który został zainicjowany przez SLD²⁶.

26 Zob. S. Kubas, *System wyborczy...*, s. 8–9.

Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszej rozprawie rozważania, obejmujące istotne zagadnienia związane z problematyką środków publicznych jako źródeł finansowania partii politycznych, ukazały wiele problemów dotyczących obowiązującego stanu prawnego. Kwestie te są asumptem do podjęcia dyskusji o aktualnych rozwiązaniach prawnych, ale także o potrzebie ich zmian i do formułowania wniosków *de lege ferenda*.

Celem pracy była przede wszystkim ocena funkcjonowania polskiego systemu finansowania partii politycznych oraz zbadanie wzajemnych powiązań pomiędzy nim a systemem wyborczym. Kompleksowa analiza wskazanych materii miała stanowić podstawę do weryfikacji głównej tezy badawczej, zakładającej, że finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest słusznym rozwiązaniem prawnoustrojowym, jednakże jego wysokość oraz sposób rozliczania wymagają zmian, uwzględniających specyfikę polskiego systemu wyborczego, które gwarantowałyby skuteczną kontrolę ich wykorzystywania zgodnie z celami funkcjonowania partii politycznych.

Bez wątplenia finansowanie partii politycznych ze środków publicznych potwierdza, że ich funkcjonowanie, działalność i rozwój w demokratycznym państwie stanowią ważny cel publiczny. Świadczy o tym również regulacja art. 11 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność ich tworzenia i działania, by umożliwiałały wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Tak postawiony cel funkcjonowania partii politycznych uzasadnia objęcie ich finansowania szczególnym nadzorem państwa, a także zapewnienie pełnej jawności w tym zakresie.

Wątpliwości budzi natomiast wysokość środków publicznych, przekazywanych z budżetu państwa na rzecz partii politycznych. W latach, w których nie odbywają się wybory, znaczna część dochodów poszczególnych ugrupowań pozostaje nierozdysponowana – co oznacza, że bieżąca działalność nie wymaga tak wysokich nakładów finansowych. Z kolei największe wydatki generują kampanie wyborcze – i w związku z tym w latach, w których odbywają się

ogólnopolskie elekcje, zauważalny jest wzrost nakładów na promocję poszczególnych kandydatów. Biorąc pod uwagę strukturę wydatków partii politycznych, należałoby uznać, że do spełniania przez nie celów publicznych – a tylko ich realizacja może stanowić podstawę do wydatkowania środków publicznych – nie jest konieczne obciążanie budżetu państwa w aż tak dużym stopniu. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że wytyczne Rady Europy i rekomendacje GRECO zakładają, że model finansowania partii politycznych powinien być mieszany, a więc łączyć w sposób zrównoważony środki publiczne oraz środki prywatne, pochodzące np. ze składek członkowskich czy darowizn. W Polsce, w przypadku największych partii politycznych, ta równowaga jest zaburzona, gdyż zdecydowanie dominują środki publiczne w strukturze dochodów partii politycznych. Dodatkowo, zastrzeżenia budzi przyznawanie środków publicznych ugrupowaniom popieranym przez niewielki odsetek społeczeństwa – bowiem w aktualnym porządku prawnym subwencję otrzymuje partia, która uzyskała w wyborach do Sejmu przynajmniej 3% poparcia, co przekłada się na nieprzekroczenie progu wyborczego i brak reprezentacji parlamentarnej.

W związku z powyższym należy ograniczyć wysokość finansowania partii politycznych ze środków publicznych, a także podwyższyć próg, warunkujący przyznanie subwencji – do wysokości progu wyborczego.

Daleko idące zmiany są również niezbędne w zakresie kontroli gromadzenia i wydatkowania środków przez partie polityczne, która jest dokonywana przez PKW. Aktualnie obowiązujące rozwiązania przewidują poważne konsekwencje w razie stwierdzenia nieprawidłowości w pozyskiwaniu lub wydatkowaniu środków przez partie polityczne. Utrata publicznego finansowania choćby na okres jednego roku, w praktyce może spowodować brak możliwości prowadzenia działalności statutowej na szeroką skalę. W przypadku naruszeń znaczących kwot lub w razie celowego działania powodującego naruszenie przepisów z zakresu finansowania partii politycznych, dotkliwa sankcja wydaje się zasadna. Do dnia 30 marca 2023 r. przepisy nie różnicowały jednak sankcji w zależności od skali naruszeń ani stopnia zawinienia. Słuszne jest wyłączenie niewielkich nieprawidłowości z obligatoryjnych przesłanek odrzucenia sprawozdań finansowych partii politycznych. Natomiast w dalszym ciągu zasadne wydaje się powiązanie dotkliwości sankcji z charakterem naruszenia, zarówno w zakresie sprawozdań finansowych, jak i informacji finansowych partii politycznych. Zasadne są więc wyrażane w doktrynie oraz w orzecznictwie wątpliwości dotyczące zgodności tych regulacji z Konstytucją. Na kanwie dokonanej

analizy należałoby sformułować postulat *de lege ferenda*, by do przepisów ustawy o partiach politycznych wprowadzić dodatkowe kryteria, uzależniające sankcję od okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym zwłaszcza od skali naruszeń i pobudek, które kierowały podmiotami ich dokonującymi.

Za pożądane należy uznać także rozszerzenie odpowiedzialności za nieprawidłowe wydatkowanie przekazanych z budżetu państwa w formie subwencji środków pieniężnych z wyłącznie finansowej (partyjnej) – o indywidualną odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych poszczególnych osób gospodarujących w ramach partii politycznej tymi środkami.

Jednocześnie ze względu na przyjęte w praktyce ograniczenie sankcji w postaci utraty prawa do subwencji wyłącznie do danej kadencji Sejmu, aktualny stan prawny może stwarzać zagrożenie ignorowania przepisów z tego zakresu przez partie polityczne w ostatnim roku kadencji Sejmu – z uwagi na brak realnych konsekwencji. Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest więc wprowadzenie takich przepisów, które w sposób jednoznaczny zakładałyby wystąpienie sankcji za dokonane naruszenia nawet w przypadku zakończenia kadencji Sejmu.

Ma to prowadzić do uniknięcia przekazywania środków pieniężnych ugrupowaniom biorącym udział w wyborach i rywalizującym o sprawowanie władzy w kraju przez podmioty, których działalność mogłaby przejawiać cechy niekontrolowanego lobbingu czy nawet występowania na szkodę państwa. Istniejące wymogi przedkładania sprawozdań finansowych i informacji finansowych, które są analizowane przez wyspecjalizowane do tego organy, minimalizują takie ryzyko.

W trakcie prac nad niniejszą rozprawą badana była również teza dotycząca związku pomiędzy systemem wyborczym a poziomem finansowania partii politycznych. Należało więc omówić funkcjonujący w Polsce model, a także wskazać możliwe alternatywy. Szczególna uwaga została poświęcona różnicom pomiędzy ordynacją większościową a proporcjonalną, również pomiędzy poszczególnymi metodami repartycji mandatów: d'Hondta, Sainte-Laguë'a w wersji tradycyjnej i zmodyfikowanej. Wyjaśnione zostały także zasady działania ustawowych oraz naturalnych progów wyborczych. Dzięki temu możliwe było zbadanie zależności pomiędzy oddanymi na dane ugrupowanie głosami, a uzyskaną przez nie liczbą mandatów.

Przeprowadzone badania wykazały, że wybór szczegółowych rozwiązań w ramach systemu wyborczego jest bezpośrednio związany z wynikiem wyborów. Sposób przeliczania głosów na mandaty w znaczący sposób wpływa bowiem

na to, ile każdy z komitetów wyborczych uzyska w danym okręgu mandatów. Różnice w tym zakresie są znaczące i wynoszą w skali kraju nawet kilkadziesiąt mandatów. Decyzja dotycząca stosowanych metod wiąże się niewątpliwie z koniecznością wyważenia odmiennych wartości, istotnych w demokratycznym państwie – jak największej legitymizacji władzy parlamentarnej poprzez wierne i maksymalnie proporcjonalne oddanie woli wyborców, ale także wykreowania stabilnej większości, zdolnej do sprawowania rządów w kraju. Idealne rozwiązanie powinno uwzględniać oba czynniki i wzajemnie je równoważyć. Jak wykazały przeprowadzone badania, w Polsce pomimo wynikającego bezpośrednio z Konstytucji wymogu stosowania w wyborach do Sejmu ordynacji proporcjonalnej, wskaźniki dysproporcjonalności osiągają znaczące rezultaty – co jest powodowane wysokimi klauzulami zaporowymi oraz zastosowaniem repartycji mandatów metodą d'Hondta, która zapewnia korzystniejsze wyniki partiom o średnim i wysokim poparciu, powodując jednocześnie niedoszacowania tych najmniejszych¹.

Wskazana problematyka łączy się z omówionym w rozprawie finansowaniem partii politycznych z budżetu państwa. Przede wszystkim odgrywa istotną rolę w zakresie kwot przyznanych w ramach dotacji podmiotowych, które uzależnione są głównie od liczby zdobytych mandatów w wyborach i stanowią rekompensatę wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczych. W zależności od metod przyjętych w danym systemie wyborczym, zwłaszcza sposobu transformacji głosów na mandaty oraz wysokości progów wyborczych, kwoty przyznanej dotacji mogą się różnić w sposób znaczący – w skrajnych przypadkach nawet o kilka milionów złotych. Potwierdziły to badania, których wyniki zaprezentowano w rozdziale siódmym dysertacji.

Jednakże pośredni wpływ na poziom finansowania partii politycznych ze środków publicznych dotyczy także subwencji. Środki te wprawdzie są uzależnione od liczby i odsetka zdobytych głosów, a nie mandatów, jednak nie ulega wątpliwości, że system wyborczy będzie skłaniał świadomego wyborcę do uwzględnienia w ramach podejmowania decyzji o poparciu udzielonym danemu ugrupowaniu również szans na uzyskanie przez nie reprezentacji

1 Zob. W. Peszyński, Ł. Tomczak, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2(66), s. 164–169; B. Michalak, *(Dys)proporcjonalność polskich wyborów samorządowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4(62), s. 281.

parlamentarnej. Potwierdza to tendencja, nazywana prawem Duvergera, zgodnie z którą systemy większościowe sprzyjają powstaniu dwupartyjności, z kolei w systemach proporcjonalnych na ogół funkcjonuje większa liczba partii politycznych, reprezentowanych w parlamencie.

Podsumowując przeprowadzone badania i analizę aktów prawnych oraz tekstów źródłowych, należy uznać, że potwierdzone zostało sformułowane na wstępie założenie dotyczące ścisłego powiązania pomiędzy systemem wyborczym a finansowaniem partii politycznych ze środków publicznych. Jeżeli występujące zależności wynikają z mechanizmów wyborczych, które realizują przyjęty przez ustawodawcę model i mają swoje podstawy aksjologiczne, należałoby uznać, że nie są one zjawiskiem negatywnym. W Polsce wybór metody repartycji mandatów oraz wysokości progów wyborczych był przede wszystkim powodowany znacznym rozdrobnieniem parlamentarnym na początku lat 90. ubiegłego wieku. Celem było więc zagwarantowanie stabilnych rządów i wzmocnienie funkcji kreacyjnej wyborów – co należy uznać za słuszne przesłanki. Jednak z biegiem lat i w obliczu zmian, które wystąpiły w społeczeństwie, zasadnym wydaje się powrót do dyskusji na temat zwiększenia proporcjonalności w zakresie przeliczania głosów na mandaty.

Problem ten ma doniosłe znaczenie, ponieważ jedną z podstaw współczesnej polityki są środki finansowe, zapewniające możliwość prowadzenia przez partie polityczne działalności. W przyjętym w Polsce modelu publicznego finansowania partii politycznych – który jest słuszny, gdyż zapewnia możliwość sprawowania szerokiej kontroli przez państwo w zakresie dochodów i wydatków partii politycznych oraz gwarantuje swobodę działalności politycznej obywateli – mechanizmy przyznawania środków powinny być w szczególny sposób weryfikowane i analizowane. Niepożądana jest bowiem sytuacja, w której ograniczenie – o ile nie uniemożliwienie – prowadzenia działalności politycznej, byłoby powodowane nie brakiem poparcia dla danego ugrupowania, lecz brakiem źródeł jego finansowania.

Załączniki

Załącznik 1. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2011 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2011 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Partia Demokratyczna	Fundusz Ekspercki		75 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	53 633,44 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	21 366,56 zł
	Fundusz Wyborczy		40 000,00 zł
	cele statutowe		827 950,49 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	374 560,17 zł
		zużycie materiałów i energii	23 287,09 zł
		usługi obce	376 051,25 zł
		podatki i opłaty	5 038,49 zł
		pozostałe cele	49 013,49 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		650 563,57 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2011 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Ekspercki		472 634,11 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	95 070,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	443 192,36 zł
		prowizje i opłaty bankowe	288,00 zł
		środki niewykorzystane	5 491,96 zł
	Fundusz Wyborczy		1 197 000,00 zł
	cele statutowe		6 770 694,62 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	2 825 097,01 zł
		zużycie materiałów i energii	101 069,15 zł
		usługi obce	2 785 115,42 zł
		podatki i opłaty	50 939,00 zł
		pozostałe cele	1 008 474,04 zł
	splacone kredyty		1 011 266,97 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		54 191,86 zł
Unia Pracy	Fundusz Ekspercki		17 930,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	30 000,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		0,00 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	0,00 zł
		usługi obce	0,00 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		308 025,00 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2011 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		300 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	417 724,80 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	11 655,00 zł
		koszty finansowe	368,00 zł
		środki niewykorzystane	1 913 679,09 zł
	Fundusz Wyborczy		3 600 000,00 zł
	cele statutowe		1 288 575,85 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	742 225,28 zł
		zużycie materiałów i energii	45 753,62 zł
		usługi obce	435 969,70 zł
		podatki i opłaty	5 334,17 zł
		pozostałe cele	59 293,08 zł
	spłacone kredyty		3 835 828,44 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		7 066,73 zł
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 939 654,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	3 443 368,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	267,00 zł
	Fundusz Wyborczy		22 390 000,00 zł
	cele statutowe		22 121 190,00 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	6 763 597,00 zł
		zużycie materiałów i energii	992 495,00 zł
		usługi obce	4 984 428,00 zł
		podatki i opłaty	20 595,00 zł
		pozostałe cele	9 360 075,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		5 227 818,00 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2011 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		1 264 570,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 319,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	353 741,86 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	7 421 895,77 zł
	Fundusz Wyborczy		19 459 380,75 zł
	cele statutowe		26 128 039,03 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	9 148 232,26 zł
		zużycie materiałów i energii	3 394 146,91 zł
		usługi obce	13 392 796,78 zł
		podatki i opłaty	17 229,51 zł
		pozostałe cele	175 633,57 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		5 530 739,27 zł
Socjaldemokracja Polska	Fundusz Ekspercki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		7 367,91 zł
	cele statutowe		952 023,44 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	431 651,22 zł
		zużycie materiałów i energii	55 140,41 zł
		usługi obce	422 461,55 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	42 770,26 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		10 534,40 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2011> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 2. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2012 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2012 r.			
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Partia Demokratyczna	Fundusz Ekspercki		15 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	6 462,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		provizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	8 538,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		816 984,39 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	345 695,30 zł
		zużycie materiałów i energii	19 395,62 zł
		usługi obce	368 146,53 zł
		podatki i opłaty	2 328,70 zł
		pozostałe cele	81 418,24 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		brak danych
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Ekspercki		333 532,16 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	12 300,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	228 733,00 zł
		provizje i opłaty bankowe	282,50 zł
		środki niewykorzystane	99 973,18 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		5 706 118,98 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 684 547,36 zł
		zużycie materiałów i energii	23 324,62 zł
		usługi obce	1 817 070,83 zł
		podatki i opłaty	563,04 zł
		pozostałe cele	2 180 613,13 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		717 151,55 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2012 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Unia Pracy	Fundusz Eksperscki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		pro wizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		0,00 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	0,00 zł
		usługi obce	0,00 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		65 207,49 zł
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Eksperscki		515 810,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 291 117,17 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	184 595,80 zł
		koszty finansowe	818,58 zł
		środki niewykorzystane	1 000 202,47 zł
	Fundusz Wyborczy		39 200,00 zł
	cele statutowe		4 908 096,45 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	2 323 051,77 zł
		zużycie materiałów i energii	169 335,36 zł
		usługi obce	1 994 846,67 zł
		podatki i opłaty	31 507,50 zł
		pozostałe cele	389 355,15 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		1 070 278,10 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2012 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		2 110 722,41 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	2 106 994,29 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	2 468,90 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		17 704 600,17 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	6 629 577,67 zł
		zużycie materiałów i energii	2 346 722,95 zł
		usługi obce	5 056 509,72 zł
		podatki i opłaty	26 348,33 zł
		pozostałe cele	3 645 441,50 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 675 933,45 zł
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		918 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	61 120,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	733 523,70 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	7 802 747,54 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		12 789 954,13 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	7 617 555,54 zł
		zużycie materiałów i energii	461 601,90 zł
		usługi obce	4 686 036,03 zł
		podatki i opłaty	24 760,66 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		10 505 876,87 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2012 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Ruch Palikota	Fundusz Ekspertki		402 300,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	362 300,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	40 000,00 zł
	Fundusz Wyborczy		140 000,00 zł
	cele statutowe		5 055 966,16 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	266 624,14 zł
		zużycie materiałów i energii	225 736,73 zł
		usługi obce	2 329 649,68 zł
		podatki i opłaty	374,00 zł
		pozostałe cele	2 231 581,61 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 759,21 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2012> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 3. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2013 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2013 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stron-nictwo Ludowe	Fundusz Ekspercki		318 646,88 zł
		ekspertyzy prawne, po- lityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	166 350,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	312,00 zł
		środki niewykorzystane	256 758,46 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		6 443 556,23 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	940 787,12 zł
		zużycie materiałów i energii	2 827,20 zł
		usługi obce	2 236 846,53 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	3 263 095,38 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		347 175,24 zł
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		314 700,00 zł
		ekspertyzy prawne, po- lityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 032 752,50 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	111 815,00 zł
		koszty finansowe	552,00 zł
		środki niewykorzystane	205 267,14 zł
	Fundusz Wyborczy		54 000,00 zł
	cele statutowe		4 557 248,09 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	2 273 873,34 zł
		zużycie materiałów i energii	162 976,27 zł
		usługi obce	1 867 489,36 zł
		podatki i opłaty	33 899,45 zł
		pozostałe cele	219 009,67 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 478 779,39 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2013 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspertki		1 607 755,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 607 835,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	1 448,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		17 280 845,00 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	5 950 606,00 zł
		zużycie materiałów i energii	917 944,00 zł
		usługi obce	5 814 992,00 zł
		podatki i opłaty	22 451,00 zł
		pozostałe cele	4 574 852,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		368 195,00 zł
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspertki		886 500,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	557 068,50 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	496 425,12 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	7 842 911,98 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		14 174 939,77 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	7 494 721,66 zł
		zużycie materiałów i energii	522 835,05 zł
		usługi obce	6 129 300,69 zł
		podatki i opłaty	23 656,37 zł
		pozostałe cele	4 426,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		13 539 303,32 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2013 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		380 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	286 463,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	133 540,78 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		5 946 919,27 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	568 830,96 zł
		zużycie materiałów i energii	350 202,02 zł
		usługi obce	3 049 876,29 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	1 978 010,00 zł
	spłacone kredyty		1 035 737,88 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		105 376,68 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2013>, [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 4. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2014 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2014 r.			
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Ekspercki		318 646,88 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	123 000,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	369 592,50 zł
		pro wizje i opłaty bankowe	316,50 zł
		środki niewykorzystane	88 009,93 zł
	Fundusz Wyborczy		750 000,00 zł
	cele statutowe		5 475 193,34 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 128 872,81 zł
		zużycie materiałów i energii	3 236,29 zł
		usługi obce	1 902 049,78 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	2 441 034,46 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		194 835,70 zł
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		735 700,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	935 025,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	491,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		5 105 676,98 zł
	cele statutowe		2 898 458,20 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	2 723 270,63 zł
		zużycie materiałów i energii	18 716,68 zł
		usługi obce	7 318,13 zł
		podatki i opłaty	17 345,00 zł
		pozostałe cele	131 807,44 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		32 203,20 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2014 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 342 653,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 342 653,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		7 235 500,00 zł
	cele statutowe		6 791 214,94 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	3 739 436,65 zł
		zużycie materiałów i energii	325 216,10 zł
		usługi obce	1 571 364,72 zł
		podatki i opłaty	20 610,60 zł
		pozostałe cele	1 134 586,87 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		1 566 612,21 zł
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		886 500,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	45 166,50 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	436 789,20 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	8 415 668,23 zł
	Fundusz Wyborczy		20 495 291,27 zł
	cele statutowe		7 373 158,47 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	6 377 467,09 zł
		zużycie materiałów i energii	104 694,63 zł
		usługi obce	880 652,62 zł
		podatki i opłaty	8 395,13 zł
		pozostałe cele	1 949,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 734 761,43 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2014 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Eksperski		380 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	490 812,40 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	22 731,38 zł
	Fundusz Wyborczy		1 666 466,37 zł
	cele statutowe		4 360 204,65 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	667 165,67 zł
		zużycie materiałów i energii	208 473,35 zł
		usługi obce	3 328 687,71 zł
		podatki i opłaty	2 736,14 zł
		pozostałe cele	153 141,78 zł
	spłacone kredyty		819 044,82 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		40 337,69 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2014> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 5. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2015 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2015 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stron-nictwo Ludowe	Fundusz Ekspercki		318 646,88 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjolo-giczne i społeczno-ekonomiczne	49 200,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	287 745,30 zł
		prowinzje i opłaty bankowe	281,00 zł
		środki niewykorzystane	70 801,73 zł
	Fundusz Wyborczy		835 000,00 zł
	cele statutowe		5 188 136,01 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społecz-ne, inne świadczenia	1 356 994,32 zł
		zużycie materiałów i energii	88 149,88 zł
		usługi obce	2 113 392,39 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	1 629 599,42 zł
	splacone kredyty		22 792,88 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		213 018,83 zł
Sojusz Lewicy Demo-kratycznej	Fundusz Ekspercki		312 800,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjolo-giczne i społeczno-ekonomiczne	265 564,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	563,00 zł
		środki niewykorzystane	49 129,48 zł
	Fundusz Wyborczy		1 492 465,89 zł
	cele statutowe		3 210 272,98 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społecz-ne, inne świadczenia	2 159 316,35 zł
		zużycie materiałów i energii	100 610,95 zł
		usługi obce	898 231,33 zł
		podatki i opłaty	12 864,00 zł
		pozostałe cele	39 250,35 zł
	splacone kredyty		1 250 460,26 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		20 562,52 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2015 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 007 955,15 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	946 217,65 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	61 279,88 zł
	Fundusz Wyborczy		5 380 000,00 zł
	cele statutowe		6 394 577,12 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 170 206,17 zł
		zużycie materiałów i energii	302 769,82 zł
		usługi obce	3 893 245,58 zł
		podatki i opłaty	20 685,24 zł
		pozostałe cele	1 007 670,31 zł
	splacone kredyty		5 326 009,86 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		9 880,14 zł
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		886 500,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	659 764,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	101 080,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	8 627 337,18 zł
	Fundusz Wyborczy		10 266 084,04 zł
	cele statutowe		6 462 730,02 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	5 843 270,66 zł
		zużycie materiałów i energii	22 251,38 zł
		usługi obce	593 775,66 zł
		podatki i opłaty	1 963,74 zł
		pozostałe cele	1 468,58 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 885 825,61 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2015 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		380 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	315 951,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	86 782,78 zł
	Fundusz Wyborczy		1 321 600,00 zł
	cele statutowe		1 914 173,28 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	491 473,11 zł
		zużycie materiałów i energii	123 897,72 zł
		usługi obce	2 244 734,44 zł
		podatki i opłaty	8 990,00 zł
		pozostałe cele	44 881,87 zł
	spłacone kredyty		2 830 489,79 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		21 770,76 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2015> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 6. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2016 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2016 r.			
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Eksperscki		247 544,09 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	177 500,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	131 876,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	313,00 zł
		środki niewykorzystane	9 141,59 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		4 824 066,77 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 878 461,37 zł
		zużycie materiałów i energii	66 790,73 zł
		usługi obce	1 364 823,50 zł
		podatki i opłaty	21 516,17 zł
		pozostałe cele	1 492 475,00 zł
	splacone kredyty		96 807,40 zł
Unia Pracy	niewykorzystana kwota subwencji		2 087,92 zł
	Fundusz Eksperscki		19 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 365,07 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	0,00 zł
		usługi obce	0,00 zł
		podatki i opłaty	1 365,07 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		349 821,71 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2016 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		162 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	49 911,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	150 000,00 zł
		koszty finansowe	485,00 zł
		środki niewykorzystane	10 734,00 zł
	Fundusz Wyborczy		274 300,00 zł
	cele statutowe		1 946 735,36 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 001 530,78 zł
		zużycie materiałów i energii	63 865,75 zł
		usługi obce	821 176,60 zł
		podatki i opłaty	7 130,80 zł
		pozostałe cele	53 031,43 zł
	spłacone kredyty		865 101,36 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		11 569,85 zł
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		990 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	117 010,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	936 016,53 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		8 425 094,86 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	3 056 907,61 zł
		zużycie materiałów i energii	133 139,54 zł
		usługi obce	3 496 487,03 zł
		podatki i opłaty	1 319,00 zł
		pozostałe cele	1 737 241,86 zł
	spłacone kredyty		2 582 532,75 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		6 096 032,45 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2016 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		801 600,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 101 558,38 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	758 705,24 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	7 611 069,97 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		17 312 926,93 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	6 511 183,06 zł
		zużycie materiałów i energii	337 126,35 zł
		usługi obce	10 442 660,78 zł
		podatki i opłaty	20 456,74 zł
		pozostałe cele	1 500,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		831 807,01 zł
Partia Zieloni	Fundusz Ekspercki		3 513,81 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	110,60 zł
		środki niewykorzystane	3 403,30 zł
	Fundusz Wyborczy		1 539,40 zł
	cele statutowe		45 354,64 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	5 933,67 zł
		zużycie materiałów i energii	35,79 zł
		usługi obce	29 321,62 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	10 063,56 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		42 141,43 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2016 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		150 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	236 273,60 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	512,21 zł
	Fundusz Wyborczy		4 500,00 zł
	cele statutowe		2 598 321,83 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	209 002,75 zł
		zużycie materiałów i energii	85 766,98 zł
		usługi obce	2 263 610,44 zł
		podatki i opłaty	5 926,00 zł
		pozostałe cele	34 015,66 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		46 960,37 zł
KORWIN	Fundusz Ekspercki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		8 258,62 zł
	cele statutowe		662 028,08 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	52 947,50 zł
		zużycie materiałów i energii	6 209,90 zł
		usługi obce	523 562,03 zł
		podatki i opłaty	6 468,73 zł
		pozostałe cele	62 839,92 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 458 491,47 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2016 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Partia Razem	Fundusz Ekspercki		78 894,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	35,00 zł
		środki niewykorzystane	78 859,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		377 654,31 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	107 906,73 zł
		zużycie materiałów i energii	35 754,63 zł
		usługi obce	120 781,85 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	46 211,10 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		1 905 086,99 zł
Nowoczesna Ryszarda Petru	Fundusz Ekspercki		77 600,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		odsetki bankowe	225,29 zł
		środki niewykorzystane	77 825,29 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 472 134,51 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	662 464,58 zł
		zużycie materiałów i energii	66 560,96 zł
		usługi obce	742 451,00 zł
		podatki i opłaty	40,00 zł
		pozostałe cele	617,97 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		4 581,26 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2016> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 7. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2017 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2017 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Eksperscki		223 843,16 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	129 222,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	102 796,50 zł
		prowizje i opłaty bankowe	265,50 zł
		środki niewykorzystane	1 125,05 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		4 024 694,15 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 909 317,18 zł
		zużycie materiałów i energii	20 966,85 zł
		usługi obce	601 935,12 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	1 492 475,00 zł
	spłacone kredyty		233 966,43 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 476,08 zł
Unia Pracy	Fundusz Eksperscki		27 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	20 000,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	7 000,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		130 545,33 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	23 796,10 zł
		zużycie materiałów i energii	7 863,99 zł
		usługi obce	98 543,24 zł
		podatki i opłaty	262,00 zł
		pozostałe cele	80,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		336 037,05 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2017 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		216 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	52 639,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	152 734,53 zł
		koszty finansowe	497,00 zł
		środki niewykorzystane	20 864,93 zł
	Fundusz Wyborczy		88 200,00 zł
	cele statutowe		2 195 642,41 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 384 465,55 zł
		zużycie materiałów i energii	62 085,60 zł
		usługi obce	666 209,50 zł
		podatki i opłaty	8 317,40 zł
		pozostałe cele	74 564,36 zł
	spłacone kredyty		1 669 501,90 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		161 867,78 zł
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 000 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	164 598,60 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	1 783 604,89 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		8 733 631,34 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	3 692 431,34 zł
		zużycie materiałów i energii	641 253,76 zł
		usługi obce	3 359 632,79 zł
		podatki i opłaty	51,00 zł
		pozostałe cele	1 040 262,45 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		15 075 072,21 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2017 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		774 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	4 696 871,96 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	1 129 470,45 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	2 578 031,41 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		8 330 266,21 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	5 789 104,02 zł
		zużycie materiałów i energii	105 916,39 zł
		usługi obce	2 425 851,37 zł
		podatki i opłaty	8 644,43 zł
		pozostałe cele	750,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		7 222 070,54 zł
Partia Zieloni	Fundusz Ekspercki		7 287,99 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	300,00 zł
		środki niewykorzystane	10 391,35 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		138 776,89 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	59 886,21 zł
		zużycie materiałów i energii	4 929,56 zł
		usługi obce	53 433,13 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	20 527,99 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		19 472,67 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2017 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		141 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	141 450,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	62,22 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 108 048,75 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	64 226,32 zł
		zużycie materiałów i energii	25 976,76 zł
		usługi obce	1 000 395,08 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	17 450,59 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		31 873,44 zł
KORWIN	Fundusz Ekspercki		208 585,22 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	51 880,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	156 705,22 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 895 751,21 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	267 214,00 zł
		zużycie materiałów i energii	11 973,60 zł
		usługi obce	1 492 138,09 zł
		podatki i opłaty	44 817,23 zł
		pozostałe cele	79 608,29 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 067 367,80 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2017 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Partia Razem	Fundusz Ekspercki		196 338,45 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	60,00 zł
		środki niewykorzystane	275 137,45 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 274 164,63 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	693 396,86 zł
		zużycie materiałów i energii	91 027,29 zł
		usługi obce	433 718,27 zł
		podatki i opłaty	1 155,00 zł
		pozostałe cele	54 867,21 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		3 577 597,64 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2017> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 8. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2018 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2018 r.			
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Eksperscki		223 843,16 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	85 426,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	127 600,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	258,00 zł
		środki niewykorzystane	12 076,04 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		3 704 416,05 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	366 973,55 zł
		zużycie materiałów i energii	0,00 zł
		usługi obce	71 547,50 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	3 265 895,00 zł
	splacone kredyty		556 676,82 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		3 932,06 zł
	Fundusz Eksperscki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
Unia Pracy		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		100 000,00 zł
	cele statutowe		18 650,81 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	115,62 zł
		usługi obce	8 382,19 zł
		podatki i opłaty	153,00 zł
		pozostałe cele	10 000,00 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		374 931,57 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2018 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		216 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	94 909,50 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	89 900,00 zł
		koszty finansowe	519,00 zł
		środki niewykorzystane	51 538,63 zł
	Fundusz Wyborczy		857 914,38 zł
	cele statutowe		2 101 262,03 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 516 298,53 zł
		zużycie materiałów i energii	67 222,99 zł
		usługi obce	443 770,11 zł
		podatki i opłaty	19 025,80 zł
		pozostałe cele	54 943,60 zł
	splacone kredyty		1 284 240,96 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		24 697,37 zł
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 250 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 195 869,80 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	1 848 930,03 zł
	Fundusz Wyborczy		15 700 000,00 zł
	cele statutowe		10 092 445,98 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 090 388,48 zł
		zużycie materiałów i energii	826 621,99 zł
		usługi obce	3 855 251,24 zł
		podatki i opłaty	287,00 zł
		pozostałe cele	1 319 897,27 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		6 744 385,37 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2018 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Platforma Obywatelska	Fundusz Eksperscki		1 546 550,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	3 355 096,13 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	757 519,99 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	12 826,92 zł
	Fundusz Wyborczy		7 652 599,95 zł
	cele statutowe		13 024 405,98 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	5 672 734,53 zł
		zużycie materiałów i energii	379 868,26 zł
		usługi obce	6 952 178,39 zł
		podatki i opłaty	16 228,17 zł
		pozostałe cele	3 396,63 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		502 170,17 zł
Partia Zieloni	Fundusz Eksperscki		6 169,80 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 400,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	300,00 zł
		środki niewykorzystane	14 861,15 zł
	Fundusz Wyborczy		14 000,00 zł
	cele statutowe		112 463,37 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	41 781,58 zł
		zużycie materiałów i energii	2 555,14 zł
		usługi obce	49 330,97 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	18 795,88 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		10 234,90 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2018 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		86 500,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	86 100,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	462,22 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 099 000,00 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	146 523,00 zł
		zużycie materiałów i energii	22 009,18 zł
		usługi obce	899 004,43 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	12 910,55 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		75 882,30 zł
KORWIN	Fundusz Ekspercki		208 585,22 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	89 157,58 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	119 427,64 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		4 607 616,30 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 047 702,28 zł
		zużycie materiałów i energii	33 038,26 zł
		usługi obce	3 362 334,08 zł
		podatki i opłaty	90 081,60 zł
		pozostałe cele	74 460,08 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		0,00 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2018 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Partia Razem	Fundusz Ekspercki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	48 431,70 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	50 000,00 zł
		koszty finansowe	64,00 zł
		środki niewykorzystane	176 641,75 zł
	Fundusz Wyborczy		500 000,00 zł
	cele statutowe		2 737 677,33 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 826 130,49 zł
		zużycie materiałów i energii	131 963,53 zł
		usługi obce	688 125,49 zł
		podatki i opłaty	1 464,00 zł
		pozostałe cele	89 993,82 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		3 485 434,04 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, [dostęp: 25 marca 2022 r.]: <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2018>.

Załącznik 9. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2019 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2019 r.			
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Ekspercki		223 843,16 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	119 271,59 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	85 000,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	292,00 zł
		środki niewykorzystane	31 644,40 zł
	Fundusz Wyborczy		420 700,00 zł
	cele statutowe		2 358 371,16 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 610 027,45 zł
		zużycie materiałów i energii	11 439,86 zł
		usługi obce	442 458,85 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	294 445,00 zł
	splacone kredyty		1 477 977,34 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		2 545,09 zł
Unia Pracy	Fundusz Ekspercki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		7 734,17 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	71,63 zł
		usługi obce	7 524,54 zł
		podatki i opłaty	138,00 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		115 667,43 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2019 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Fundusz Ekspercki		216 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	130 504,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	598,00 zł
		środki niewykorzystane	136 436,63 zł
	Fundusz Wyborczy		1 029 846,00 zł
	cele statutowe		1 981 599,54 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 136 447,22 zł
		zużycie materiałów i energii	87 111,90 zł
		usługi obce	707 717,14 zł
		podatki i opłaty	32 459,20 zł
		pozostałe cele	17 864,08 zł
	spłacone kredyty		1 079 824,73 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		36 764,49 zł
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		970 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	859 825,30 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	1 975 922,85 zł
	Fundusz Wyborczy		7 600 000,00 zł
	cele statutowe		12 864 218,69 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 183 559,31 zł
		zużycie materiałów i energii	2 045 922,65 zł
		usługi obce	2 878 839,83 zł
		podatki i opłaty	2 137,11 zł
		pozostałe cele	3 753 759,79 zł
	spłacone kredyty		372 235,62 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		3 524 046,15 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2019 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		774 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	680 926,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	8 561,50 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	96 778,79 zł
	Fundusz Wyborczy		1 100 733,52 zł
	cele statutowe		11 344 603,79 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 995 513,44 zł
		zużycie materiałów i energii	403 730,84 zł
		usługi obce	5 499 563,67 zł
		podatki i opłaty	18 623,39 zł
		pozostałe cele	427 172,45 zł
	splacone kredyty		2 397 369,48 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		357 403,34 zł
Partia Zieloni	Fundusz Ekspercki		6 169,80 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	3 675,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	301,30 zł
		środki niewykorzystane	17 054,65 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		115 572,06 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	76 186,02 zł
		zużycie materiałów i energii	351,75 zł
		usługi obce	33 428,72 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	5 605,57 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		11 888,64 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2019 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		28 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	28 038,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	424,22 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		898 647,80 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	53 421,58 zł
		zużycie materiałów i energii	24 238,46 zł
		usługi obce	792 809,94 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	28 177,82 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		381 838,24 zł
KORWIN	Fundusz Ekspercki		55 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	55 000,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		2 000,00 zł
	cele statutowe		4 906 127,69 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 751 111,60 zł
		zużycie materiałów i energii	73 700,11 zł
		usługi obce	3 002 542,31 zł
		podatki i opłaty	3 362,00 zł
		pozostałe cele	75 411,67 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		0,00 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2019 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Lewica Razem	Fundusz Ekspercki		314 552,44 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	108 971,90 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	67,70 zł
		środki niewykorzystane	263 654,59 zł
	Fundusz Wyborczy		750 000,00 zł
	cele statutowe		5 401 752,48 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 543 713,39 zł
		zużycie materiałów i energii	120 261,60 zł
		usługi obce	628 729,22 zł
		podatki i opłaty	5 841,81 zł
		pozostałe cele	103 166,46 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		166 482,85 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2019> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 10. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2020 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2020 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stron-nictwo Ludowe	Fundusz Eksperscki		369 021,77 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjolo-giczne i społeczno-ekonomiczne	205 037,40 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	123 000,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	293,00 zł
		środki niewykorzystane	72 541,74 zł
	Fundusz Wyborczy		1 050 000,00 zł
	cele statutowe		2 848 855,50 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia spo-łeczne, inne świadczenia	1 906 863,38 zł
		zużycie materiałów i energii	2 783,55 zł
		usługi obce	263 616,58 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	675 591,99 zł
	spłacone kredyty		2 756 219,97 zł
	niewykorzy-stana kwota subwencji		359 183,88 zł
Unia Pracy	Fundusz Eksperscki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjolo-giczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		prowizje i opłaty bankowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		170 000,00 zł
	cele statutowe		0,00 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia spo-łeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	0,00 zł
		usługi obce	0,00 zł
		podatki i opłaty	152,01 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzy-stana kwota subwencji		323 430,37 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2020 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Nowa Lewica	Fundusz Ekspercki		627 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	194 621,50 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	565 000,00 zł
		koszty finansowe	609,00 zł
		środki niewykorzystane	3 206,13 zł
	Fundusz Wyborczy		2 040 000,00 zł
	cele statutowe		3 779 821,90 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	2 750 460,08 zł
		zużycie materiałów i energii	37 771,87 zł
		usługi obce	712 504,67 zł
		podatki i opłaty	19 282,82 zł
		pozostałe cele	259 802,46 zł
	splacone kredyty		64 438,43 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		3 227 733,15 zł
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 200 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	574 410,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	2 603 058,29 zł
	Fundusz Wyborczy		7 970 000,00 zł
	cele statutowe		8 099 613,58 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 594 363,51 zł
		zużycie materiałów i energii	178 816,72 zł
		usługi obce	2 940 458,76 zł
		podatki i opłaty	8 023,15 zł
		pozostałe cele	377 951,44 zł
	splacone kredyty		3 496 670,43 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		5 026 795,57 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2020 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		935 843,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 010 040,83 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	22 106,46 zł
	Fundusz Wyborczy		3 188 162,96 zł
	cele statutowe		6 056 664,53 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 052 629,04 zł
		zużycie materiałów i energii	90 531,47 zł
		usługi obce	1 610 794,82 zł
		podatki i opłaty	2 141,41 zł
		pozostałe cele	300 567,79 zł
	spłacone kredyty		8 882 515,61 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		11 183,87 zł
Partia Zieloni	Fundusz Ekspercki		12 907,44 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	705,46 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	300,00 zł
		środki niewykorzystane	28 956,63 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		187 175,66 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	122 854,84 zł
		zużycie materiałów i energii	13 077,30 zł
		usługi obce	49 836,77 zł
		podatki i opłaty	140,00 zł
		pozostałe cele	1 266,75 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		69 954,14 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2020 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Twój Ruch	Fundusz Ekspercki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	424,22 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		468 008,75 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	46 529,00 zł
		zużycie materiałów i energii	5 812,35 zł
		usługi obce	381 636,46 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	31 030,94 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		200 327,23 zł
KORWIN	Fundusz Ekspercki		101 450,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		1 045 410,05 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	454 108,14 zł
		zużycie materiałów i energii	32 267,95 zł
		usługi obce	536 157,01 zł
		podatki i opłaty	6 202,87 zł
		pozostałe cele	14 074,08 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		0,00 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2020 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Lewica Razem	Fundusz Ekspercki		39 320,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	25 000,00 zł
		koszty finansowe	63,00 zł
		środki niewykorzystane	277 911,59 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		183 053,20 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	102 517,22 zł
		zużycie materiałów i energii	3 345,79 zł
		usługi obce	75 834,40 zł
		podatki i opłaty	0,00 zł
		pozostałe cele	1 355,79 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		732 711,08 zł
Konfederacja Wolność i Niepodległość	Fundusz Ekspercki		258 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	77 578,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		866 225,00 zł
	cele statutowe		2 132 603,81 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	1 474 489,41 zł
		zużycie materiałów i energii	137 748,34 zł
		usługi obce	519 266,06 zł
		podatki i opłaty	100,00 zł
		pozostałe cele	0,00 zł
	spłacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		1 892 562,51 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2020 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Inicjatywa Polska	Fundusz Ekspercki		0,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	0,00 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		18 389,59 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł
		zużycie materiałów i energii	1 532,70 zł
		usługi obce	16 182,72 zł
		podatki i opłaty	653,00 zł
		pozostałe cele	21,17 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		57 376,98 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2020> [dostęp: 25 marca 2022 r.].

Załącznik 11. Wydatki poniesione z subwencji przez partie polityczne w 2021 r.

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2021 r.			
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Polskie Stronnictwo Ludowe	Fundusz Eksperscki		417 414,64 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	331 089 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	89 499,99 zł
		pro wizje i opłaty bankowe	288,50 zł
		środki niewykorzystane	69 288,29 zł
	Fundusz Wyborczy		0 zł
	cele statutowe		7 645 998,26 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	3 927 339,63 zł
		zużycie materiałów i energii	138 090,46 zł
		usługi obce	3 575 415,17 zł
		podatki i opłaty	5 153 zł
		pozostałe cele	0 zł
	spłacone kredyty		440 720,12 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		204 566,85 zł
Nowa Lewica	Fundusz Eksperscki		1 200 000 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	205 064,20 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	984 900,00 zł
		koszty finansowe	498,00 zł
		środki niewykorzystane	12 743,93 zł
	Fundusz Wyborczy		0 zł
	cele statutowe		9 748 560,88 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 900 298,87 zł
		zużycie materiałów i energii	1 090 132,38 zł
		usługi obce	3 614 523,65 zł
		podatki i opłaty	96 053,48 zł
		pozostałe cele	47 552,50 zł
	spłacone kredyty		0 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		3 778 781,50 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2021 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Prawo i Sprawiedliwość	Fundusz Ekspercki		1 180 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	1 037 076,70 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	2 744 506,59 zł
	Fundusz Wyborczy		0 zł
	cele statutowe		16 921 633,83 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	4 245 193,83 zł
		zużycie materiałów i energii	1 740 588,47 zł
		usługi obce	5 117 174 zł
		podatki i opłaty	18 136,78 zł
		pozostałe cele	5 800 540,75 zł
	splacone kredyty		0 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		10 424 689,80 zł
Platforma Obywatelska	Fundusz Ekspercki		990 020,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	972 096,64 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	29 125,51 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	10 371,81 zł
	Fundusz Wyborczy		0 zł
	cele statutowe		14 078 294,48 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	6 549 941,36 zł
		zużycie materiałów i energii	413 267,00 zł
		usługi obce	6 734 241,32 zł
		podatki i opłaty	20 855,31 zł
		pozostałe cele	359 989,49 zł
	splacone kredyty		4 663 602,87 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		79 596,11 zł

Załączniki

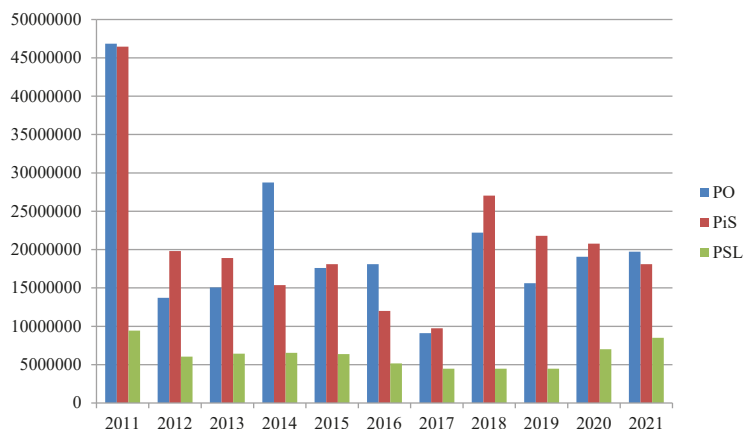
Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2021 r.

partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota
Partia Zieloni	Fundusz Ekspercki		15 153,32 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	26 500 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	352,60 zł
		środki niewykorzystane	17 256,85 zł
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł
	cele statutowe		300 789,37 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	238 309,05 zł
		zużycie materiałów i energii	5 200,00 zł
		usługi obce	0 zł
		podatki i opłaty	180,00 zł
		pozostałe cele	57 100,32 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		57 077,72 zł
Konfederacja Wolność i Niepodległość	Fundusz Ekspercki		350 000,00 zł
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	185 433,00 zł
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł
		koszty finansowe	0,00 zł
		środki niewykorzystane	342 279,53 zł
	Fundusz Wyborczy		0 zł
	cele statutowe		3 720 913,85 zł
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	2 172 696,23 zł
		zużycie materiałów i energii	160 073,44 zł
		usługi obce	1 216 403,32 zł
		podatki i opłaty	10 390,00 zł
		pozostałe cele	161 350,86 zł
	splacone kredyty		0,00 zł
	niewykorzystana kwota subwencji		4 687 503,75 zł

Informacja o poniesionych wydatkach z subwencji dla partii politycznych w 2021 r.				Załączniki
partia polityczna	rodzaj wydatku	szczegółowy rodzaj wydatku	kwota	
Inicjatywa Polska	Fundusz Ekspercki		9 016,23 zł	
		ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	0,00 zł	
		działalność wydawniczo-edukacyjna	0,00 zł	
		koszty finansowe	0,00 zł	
		środki niewykorzystane	0,00 zł	
	Fundusz Wyborczy		0,00 zł	
	cele statutowe		18 717,96 zł	
		wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, inne świadczenia	0,00 zł	
		zużycie materiałów i energii	1 392,75 zł	
		usługi obce	16 003,81 zł	
		podatki i opłaty	300,00 zł	
		pozostałe cele	1 021,40 zł	
	splacone kredyty		0,00 zł	
	niewykorzystana kwota subwencji		57 376,98 zł	

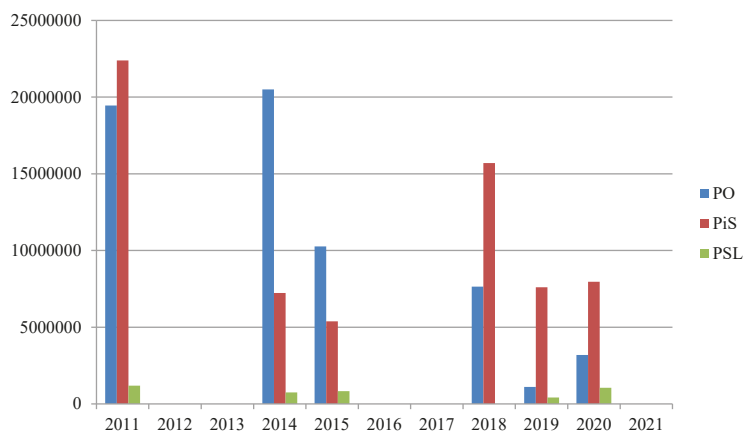
Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021> [dostęp: 5 października 2022 r.].

Załącznik 12. Suma wydatków dokonanych z subwencji w latach 2011–2021 przez PO, PiS i PSL



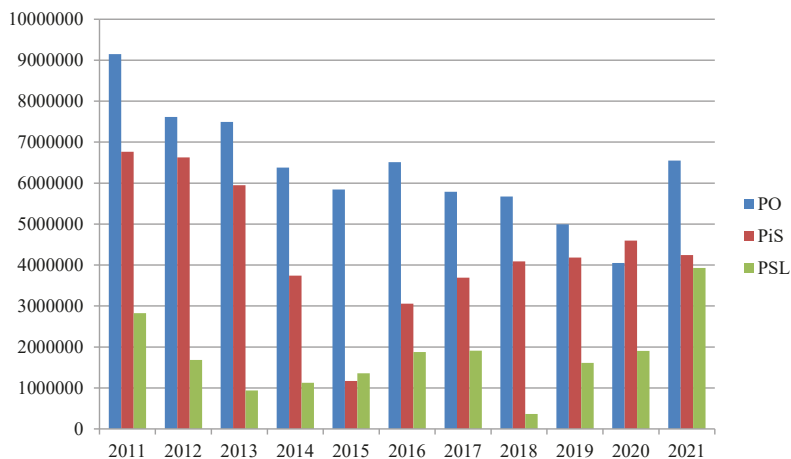
Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021> [dostęp: 5 października 2022 r.].

Załącznik 13. Wydatki dokonane z subwencji na Fundusz Wyborczy w latach 2011–2021 oraz 2011–2021 przez PO, PiS i PSL



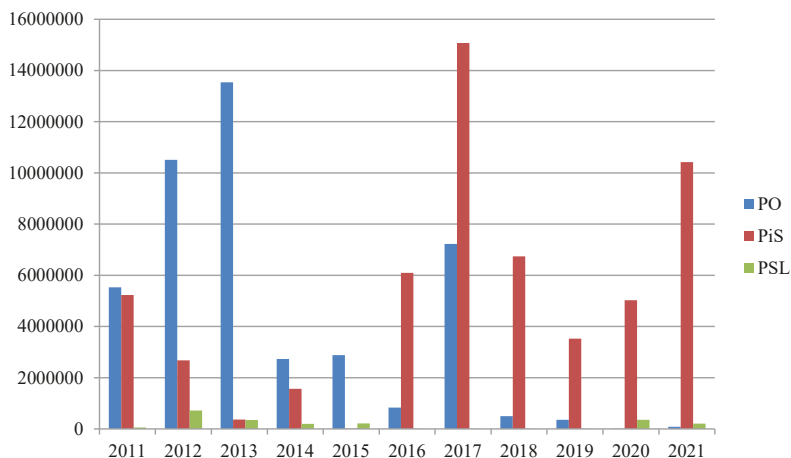
Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021> [dostęp: 5 października 2022 r.].

Załącznik 14. Wydatki dokonane z subwencji na wynagrodzenia i składki w latach 2011–2021 przez PO, PiS i PSL



Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021> [dostęp: 5 października 2022 r.].

Załącznik 15. Niewykorzystana kwota subwencji w latach 2011–2021 przez PO, PiS i PSL



Źródło: opracowanie własne na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021> [dostęp: 5 października 2022 r.].

Załącznik 16. Wydatki poniesione w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2011 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej

partia polityczna/ komitet wyborczy	liczba mandatów	Sejm	Senat	wydatki na kampa- nię wyborczą	dotacja podmiotowa	inne informacje
Platforma Obywatelska	270	207	63	29 274 776,20 zł	29 274 776,20 zł	-
Prawo i Sprawiedliwość	188	157	31	30 120 511 zł	30 120 511 zł	-
Ruch Palikota	40	40	0	1 753 422,87 zł	1 753 422,87 zł	-
Polskie Stronnictwo Ludowe	30	28	2	12 699 503,72 zł	5 287 607,24 zł	-
Sojusz Lewicy Demokratycznej	27	27	0	24 163 755,58 zł	4 758 846,52 zł	-
KWW Mniejszość Niemiecka	1	1	0	226 953,79 zł	176 253,58 zł	-
KWW Włodzimierza Cimoszewicza	1	0	1	24 424,46 zł	24 424,46 zł	-
KWW Kazimierza Kutza	1	0	1	10 036,04 zł	10 036,04 zł	-
KWW Marka Borowskiego	1	0	1	43 314,01 zł	43 314,01 zł	-
KWW Rafał Dutkiewicz	1	0	1	385 304,12 zł	176 253,58 zł	-
RAZEM	560	460	100	98 702 001,79 zł	71 625 445,59 zł	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-senatu-rp-2011>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].

Załącznik 17. Wydatki poniesione w związku z wyborem do Parlamentu Europejskiego z roku 2014 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej

partia polityczna/komitet wyborczy	liczba mandatów	wydatki na kampanię wyborczą	dotacja podmiotowa	inne informacje
Platforma Obywatelska	19	17 828 556,41 zł	2 718 672,75 zł	-
Prawo i Sprawiedliwość	19	16 795 595,60 zł	2 718 672,75 zł	-
Sojusz Lewicy Demokratycznej (+Unia Pracy)	5	5 475 781,21 zł	715 440,20 zł	podział dotacji w proporcjach: 90% SLD, 10% UP
Nowa Prawica	4	573 022,11 zł	572 352,16 zł	-
Polskie Stronnictwo Ludowe	4	4 157 173,24 zł	572 352,16 zł	-
RAZEM	51	44 830 128,57 zł	7 297 490,02 zł	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2014> [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.]

Załącznik 18. Wydatki poniesione w związku z wyborem parlamentarzystów z roku 2015 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej

partia polityczna/ komitet wyborczy	liczba mandatów	Sejm	Senat	wydatki na kampa- nię wyborczą	dotacja podmiotowa	inne informacje
Prawo i Sprawiedliwość	296	235	61	29 656 020,00 zł	29 656 020,00 zł	-
Platforma Obywatelska	172	138	34	29 415 998,51 zł	26 746 410,42 zł	-
Kukiz'15	42	42	0	2 890 397,99 zł	2 890 397,99 zł	-
Nowoczesna Ryszarda Petru	28	28	0	11 555 686,32 zł	4 354 066,82 zł*	dotacja zmniejszona z uwagi na naruszenia
Polskie Stronnictwo Ludowe	17	16	1	13 122 215,51 zł	2 643 540,57 zł	-
kwW Mniejszość Niemiecka	1	1	0	250 337,93 zł	155 502,39 zł	-
kwW Grzegorza Biereckiego	1	0	1	49 182,11 zł	0 zł	dotacja nie została wy- płacona z uwagi na zło- żenie sprawozdania po terminie
kwW Lidia Staron	1	0	1	42 124,85 zł	41 124,85 zł	-
kwW Marka Borowskiego	1	0	1	44 496,97 zł	44 496,97 zł	-
kwW Obremski - niezależny Senator z Wrocławia	1	0	1	54 876,05 zł	54 876,05 zł	-
RAZEM	560	460	100	87 081 336,24 zł	63 321 885,95 zł	-

* Wartość stwierdzonych przez PKW naruszeń wyniosła 1 971 500 zł. W związku z tym, na podstawie art. 148 § 1 w zw. z art. 148 § 3 kw, dotacja podmiotowa została pomniejszona o kwotę 3 265 550,11 zł. Partii przekazana została kwota: 1 088 516,71 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Państwową Komisję Wyborczą w ramach dostępu do informacji publicznej oraz zawartych na stronie internetowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2015> [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].

Załącznik 19. Wydatki poniesione w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego z roku 2019 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej

partia polityczna/komitet wyborczy	liczba mandatów	wydatki na kampanię wyborczą	dotacja podmiotowa	inne informacje
Prawo i Sprawiedliwość	27	17 035 018,14 zł	7 144 460,13 zł	-
kwWW Koalicja Europejska PO PSL SLD .N Zieloni	22	17 416 561,77 zł	5 821 411,96 zł	podział dotacji w proporcjach: 85% PO, 15% SLD
Wiosna Roberta Biedronia	3	2 413 930,12 zł	793 828,90 zł	-
RAZEM	51	36 865 509,90 zł	13 759 700,99 zł	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Państwową Komisję Wyborczą w ramach dostępu do informacji publicznej oraz zawartych na stronie internetowej, [https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2019](https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-parlamentu-europejskiego/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2019) [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].

Załącznik 20. Wydatki poniesione w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2019 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej

partia polityczna/komitet wyborczy	liczba mandatów	Sejm	Senat	wydatki na kampanię wyborczą	dotacja podmiotowa	inne informacje
Prawo i Sprawiedliwość	283	235	48	30 029 089,01 zł	30 029 089,01 zł	-
Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni	177	134	43	30 216 695,87 zł	25 504 829,58 zł	-
Nowa Lewica (SLD)	51	49	2	9 641 495,11 zł	7 348 849,20 zł	-
Polskie Stronnictwo Ludowe	33	30	3	8 468 107,38 zł	4 755 137,72 zł	-
Konfederacja	11	11	0	1 824 854,92 zł	1 585 045,91 zł	-
kww Mniejszość Niemiecka	1	1	0	303 207,15 zł	144 095,08 zł	-
kww Lidia Staroń – Zawsze po Stronie Ludzi	1	0	1	47 622,72 zł	47 622,72 zł	-
kww Krzysztofa Kwiatkowskiego	1	0	1	56 939,30 zł	56 939,30 zł*	dotacja zmniejszona z uwagi na naruszenia
kww Wadim Tyszkiewicz	1	0	1	48 548,48 zł	48 548,48 zł	-
kww Demokracja Obywatelska	1	0	1	56 686,19 zł	56 686,19 zł	-
RAZEM	560	460	100	80 693 246,13 zł	69 576 843,19 zł	-

* Wartość stwierdzonych przez PKW naruszeń wyniosła 1 451,70 zł. W związku z tym, na podstawie art. 14§ 1 kw, dotacja podmiotowa została pomniejszona o kwotę 4 355,10 zł. Komitetowi przekazana została kwota: 52 584 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Państwową Komisję Wyborczą w ramach dostępu do informacji publicznej oraz zawartych na stronie internetowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2019> [dostęp: 12 kwietnia 2022 r].

Bibliografia

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Barankiewicz T., *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022.
- Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006.
- Bąkiewicz M., *Źródła finansowania polityki*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.
- Bidziński M., *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011.
- Blomeyer R. i in., *Financing of political structures in EU Members States*, Parlament Europejski 2021.
- Błaszczak J., *Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce*, „Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 1(13).
- Borodo A., *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Borodo A., *Słownik finansów samorządowych*, Toruń 2007.
- Borodo A., *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014.
- Borucka-Arctowa M., *Podejście socjologiczne*, w: *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Warszawa 1973.
- Braun J., Szolno-Koguc J., *The problem of public debt in Poland and methods of stabilizing the debt*, w: *Management Challenges in a Network Economy Proceedings of the MakeLearn and TIIM*, Lublin 2017.
- Buchanan J.M., *The constitution of economic policy*, „American Economic Review” 1987, t. 77(3).
- Bucholski R., *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.

- Bucholski R., *Problematyka deficytu budżetowego w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Warszawa 2011.
- Budzyński T., *Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2002–2005*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2005.
- Bukowska G. i in., *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017.
- Chmaj M., *Finansowanie partii politycznych*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.
- Chmaj M., *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. J. Zbieranek, Warszawa 2008.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012.
- Chojna-Duch E., *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988.
- Chojna-Duch E., *Środki finansowe na cele publiczne*, w: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, M. Bitner i in., Warszawa 2017.
- Chojna-Duch E., *Uwarunkowania dotowania budżetowego*, „Finanse” 1988, nr 7–8.
- Cilak M., *Komentarz do art. 112 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Cilak M., *Komentarz do art. 124 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Czarnecki K., *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018.
- Czaplicki K., Zbieranek J., *Komentarz do art. 125 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, B. Dauter i in., Warszawa 2018.
- Czaplicki K., Zbieranek J., *Komentarz do art. 135 i art. 136 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, B. Dauter i in., Warszawa 2018.
- Czaplicki K., Zbieranek J., *Komentarz do art. 142 i art. 143 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, B. Dauter i in., Warszawa 2018.
- Czaplicki K., Zbieranek J., *Komentarz do art. 148 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, B. Dauter i in., Warszawa 2018.

- Czaplicki K., Zbieranek J., *Komentarz do art. 150 Kodeksu wyborczego*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, B. Dauter i in., Warszawa 2018.
- Czarnecki K., *Komentarz do art. 127 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Czarnecki K., *Komentarz do art. 128 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Czarny P., *Komentarz do art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Czernicki P., *Fundusze celowe w III Rzeczypospolitej w latach 1989–2009*, Warszawa 2013.
- Dąbrowska J., *Komentarz do art. 112 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Warszawa 2023.
- De Luca T., *Free speech, political equality, and campaign finance reform: a paradox for democracy?*, „New Political Science” 2007, nr 29.
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 219 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 2.
- Dębowska-Romanowska T., *Normatywizacja finansów publicznych – jako ograniczenie (samoograniczenie) swobody politycznej władz i organów publicznych*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
- Dębska M., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dragon A., Korzeniowska D., Tracz-Dral J., *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych. Kancelaria Senatu, Warszawa 2011.

- Drwiłło A., Maśniak D., red., *Leksykon prawa finansowego*, Warszawa 2015.
- Duraj-Nowakowa K., *Pisarstwo naukowe. Między rzemiosłem a sztuką*, Sosnowiec 2015.
- Duverger M., *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Londyn 1967.
- Dylewski M. i in., *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2014.
- Feret E., *Finansowe aspekty funkcjonowania współczesnej administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr XVI/1(2).
- Feret E., *Gwarancje finansowe funkcjonowania jednostek samorządowych w Polsce, w: Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020.
- Gałązka M., Solon-Lipiński M., Zbieranek J., *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
- Gąsior T., *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5(118).
- Gąsior T., *Wybrane zagadnienia dotyczące sankcji grożących partiom politycznym w związku z naruszeniem przez nie przepisów ustawy o partiach politycznych w zakresie finansów i finansowania partii*, „Studia Wyborcze” 2021, nr 32.
- Gebethner S., *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, „Konferencje i seminaria. Finansowanie partii politycznych” 2000, nr 6(34).
- Glumińska-Pawlic J., *Finansowanie wydatków z zakresu pomocy społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005.
- Glumińska-Pawlic J., *Konstytucyjna zasada adekwatności środków do zadań jednostek samorządu terytorialnego: teoria i praktyka*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, red. A. Łabno, Warszawa 2020.
- Glumińska-Pawlic J., *Odpowiedzialność administracyjna (publicznoprawna)*, w: *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Warszawa 2022.
- Glumińska-Pawlic J., Gwóźdź T., Żmuda-Matan K., *Dotacje samorządowe udzielane na realizację zadań przez organizacje pozarządowe*, Warszawa 2020.

- Gonet W., *Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6.
- Gorgol A., *Komentarz do art. 30 ustawy o partiach politycznych*, w: *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003.
- Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.
- Gorgol A., *Prawne aspekty racjonalizacji wydatków publicznych na finansowanie partii politycznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005.
- Gorgol A., *Reglamentacja majątku partii politycznej jako przejaw odejścia od liberalnej koncepcji ich funkcjonowania*, w: *Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020.
- Gorgol A., *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, w: *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.
- Granat M., *Komentarz do art. 24 ustawy o partiach politycznych*, w: *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003.
- Grygorowicz W., *Zakres wydatków sztywnych budżetu państwa (w związku z reformą finansów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5.
- Grzybowski T., Sarnowiec-Cisłak M., *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6(81).
- Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Warszawa 2010.
- Gwóźdź T., *Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 29.
- Gwóźdź T., *Konsekwencje wyboru metody repartycji mandatów dla wyników wyborów. Analiza na przykładzie wyborów do Sejmu w latach 2005 i 2011*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Stych, M. Wrzalik, Częstochowa 2015.
- Gwóźdź T., *Ordynacja większościowa czy proporcjonalna? Analiza wyników wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu oraz rad gmin będących miastami na prawach powiatu*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, t. 2, red. K. Mucha i in., Częstochowa 2018.
- Hajduk Z., *Ogólna metodologia nauk*, Lublin 2005.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., red., *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*. Tom 8A, Warszawa 2018.

- Jackowska A., *Subwencje budżetowe dla partii politycznych – kwoty i tendencje*, w: *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003.
- Jatsa A., *Finansowanie polityki – najlepsze praktyki europejskie*, w: *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, red. A. Kobylińska, L. Petrakova, F. Pazderski, Warszawa 2015.
- Juchniewicz J., *O potrzebie nowych rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych uwag kilka*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 18.
- Kaczurak-Kozak M., Winiarska K., *Rachunkowość budżetowa. Regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2018 roku*, Warszawa 2018.
- Kairys D., *Freedom of speech*, w: *The politics of law: a progressive critique*, red. D. Kairys, Nowy Jork 1988.
- Kamińska-Szmaj I., red., *Milenijny słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2005.
- Karlikowska M. i in., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019.
- Kornberger-Sokołowska E., *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2014.
- Kornberger-Sokołowska E., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, M. Bitner i in., Warszawa 2017.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasady budżetowe*, w: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, M. Bitner i in., Warszawa 2017.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kosikowski C., Kryczko P., Salachna J., *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2018.

- Kosowska-Gąstoł B., *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. A. Kościńska-Paszkowska, Warszawa 2021.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 31 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. A. Kościńska-Paszkowska, Warszawa 2021.
- Kowalski M., *Wybory parlamentarne 1991*, w: *Atlas wyborczy Polski*, red. M. Kowalski, P. Śleszyński, Warszawa 2018.
- Kryszeń G., *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kubas S., *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 6.
- Kucharski B., *Republika Czeska: Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie o numerze 11/17*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 1(68).
- Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 52 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Lachiewicz W., *System prawa finansowego*, w: *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Lachiewicz, A. Talik, Warszawa 2017.
- Lachiewicz W., red., *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010.
- Laidler P., *Does the U.S. Campaign Finance System Favor Republicans?*, „Political Preferences” 2017, nr 14.
- Laidler P., *Prawo finansowania federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki z perspektywy debaty politycznej między republikanami a demokratami*, w: *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz i in., Kraków 2016.

- Laidler P., Turek M., *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016.
- Lemieux S., *Comparative politics. Campaign finance in the USA and UK*, „Politics Review” 2019, nr 28(6).
- Lenio P., Miemiec W., *Subwencja jako źródło finansowania publicznej szkoły wyższej, w: Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020.
- Ludwikowski R., Ludwikowska A., *Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym*, Warszawa 2009.
- Ławniczak A., *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- Łazarska A., *Dysertacja doktorska – istota, cel i metodologia*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022.
- Łączkowski W., *Majątek publiczny i środki finansowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 1: *Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Wrocław 1982.
- Łuczak-Golenia M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób spoza sektora finansów publicznych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 4.
- Machaj Ł., *Wypowiedzi symboliczne w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Wrocław 2011.
- Maciejewska-Mieszkowska K., *Stosunek Polaków do Unii Europejskiej a ich udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Studia Wyborcze” 2017, nr 24.
- Magleby D., Paterson K., *Rules of Engagement. BCRA and Unanswered Questions*, w: *The Battle for Congress. Iraq, Scandal, and Campaign Finance in the 2006 Election*, red. D. Magleby, K. Paterson, Boulder 2008.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006.
- Mandle J., *Democracy, America, and the Age of Globalization*, Nowy Jork 2008.
- Mazur M., Migalski M., Wojtasik W., *Polski System Partyjny*, Warszawa 2007.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., red., *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*, t. 3, Warszawa 2012.
- Michalak B., *Badanie zależności pomiędzy systemem wyborczym a systemem partyjnym przy wykorzystaniu metody indeksowej. Przypadek mieszanych systemów wyborczych w Rosji i na Ukrainie oraz proporcjonalnej reprezentacji w Polsce*, „Athenaeum” 2012, nr 36.
- Michalak B., *(Dys)proporcjonalność polskich wyborów samorządowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4(62).
- Michalak B., *Partie polityczne i systemy partyjne*, Warszawa 2010.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

- Miemiec W., *Podstawy prawne finansów publicznych. Środki publiczne*, w: *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2020.
- Mierzwa A., *Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Mikos-Sitek A., *Budżet państwa – Dodatek specjalny*, „Edukacja Prawnicza” 2013, nr 10.
- Misiąg W., *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2014.
- Misiunia J., *Zarys historii regulacji finansowania kampanii wyborczych w USA*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2011, nr 1.
- Misztal P., *(Nie)zależność finansowa państwa we współczesnej gospodarce rynkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2019, nr 2.
- Mutch R., *Campaign Finance: What Everyone Needs To Know*, Nowy Jork 2016.
- Münnich M., *Komentarz do art. 124 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Münnich M., *Komentarz do art. 127 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Münnich M., *Subwencja budżetowa dla partii politycznych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 12.
- Nawrocki B., *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Walczak, Warszawa 2017.
- Nelson D., *Political Expression under the Hatch Act and the Problem of Statutory Ambiguity*, „Midwest Journal of Political Science” 1958, t. 2, nr 1.
- Nelson W., Rishikof H., Messinger I., Jo M., *The Liberal Tradition of the Supreme Court Clerkship: Its Rise, Fall, and Reincarnation?*, „Vanderbilt Law Review” 2009, t. 62.
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i pozarządową*, Warszawa 2012.
- Nowak-Far A., red., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2017.
- O'Brien D., *Constitutional law and politics. Volume I. Struggles for power and governmental accountability*, Nowy Jork 2000.
- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 216 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.

- Olszyński M., *Komentarz praktyczny do art. 36 ustawy Prawo prasowe*, w: *Prawo prasowe. Komentarz*, red. M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, Warszawa 2014.
- Osowski S., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.
- Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Oświęcimski K., *Finansowanie kampanii wyborczych w USA – rozwój regulacji, ich konsekwencje i aspekty polityczne*, „Horyzonty Polityki” 2011, t. 2, nr 2.
- Owsiak S., *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Pest P., *Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe. Dochody i wydatki budżetu państwa*, w: *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2020.
- Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018.
- Pest P., *Parytet subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013.
- Pest P., *Założone a realizowane funkcje subwencji ogólnej*, w: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego: problemy praktyczne*, red. J. Gliniecka i in., Warszawa 2014.
- Peszyński W., Tomczak Ł., *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2(66).
- Piotrowski R., *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Pogłódek A., Przywora B., *Państwowa Komisja Wyborcza – w poszukiwaniu modelu ustrojowego*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Przywora B., *Instytucja partii politycznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 3(164).
- Przywora B., *Kontrola społeczna i społeczeństwo obywatelskie*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*, w:

- Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2020.
- Radziejewicz P., *Komentarz do art. 96 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Radziejewicz P., *Komentarz do art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Ruśkowski E., *Zasady gospodarowania środkami publicznymi w Polsce – wybrane uwagi*, w: *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012.
- Ruśkowski E., Salachna J., red., *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą*, Gdańsk 2010.
- Ruśkowski E., Salachna J., red., *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.
- Rymarz F., *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3.
- Rzetecki A., *Transparentność finansów partii politycznych a utrata prawa do subwencji z budżetu państwa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 115.
- Salachna J., *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego, t. 2: Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Sartori G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Wivenhoe Park 2005.
- Schmitz T., *Political Parties and Their Funding in Germany*, „Journal of the University of Latvia. Law” 2019, nr 12.
- Sekuła A., *Przesłanki i warunki stosowania kar pieniężnych w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 5.
- Shapiro C., *The Law Clerk Proxy Wars: Secrecy, Accountability, and Ideology in the Supreme Court*, „Florida State University Law Review” 2009, t. 37, nr 1.
- Smith B., *The Myth of Campaign Finance Reform*, „National Affairs” 2010, nr 2.
- Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
- Sokół W., *Formuła wyborcza: mechanizmy, konsekwencje i możliwości manipulacji*, w: *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Stankiewicz J., *Problem funduszy celowych w systemie finansowym państwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, vol. XVI.

- Stankiewicz J., *Dyscyplina finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2000.
- Stelmach A., *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, w: *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Stiglitz J., *Demokracja specjalnych interesów*, w: *Ameryka zbuntowana. Siedemnaście dialogów o ciemnych stronach imperium wolności*, red. A. Domosławski, Warszawa 2007.
- Sułkowski J., *Komentarz do art. 11 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Szawiel T., *Społeczeństwo obywatelskie*, w: *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, red. M. Grabowska, T. Szawiel, Warszawa 2001.
- Szołno-Koguc J., *Czynniki nierównowagi finansów publicznych w Polsce – próba oceny wybranych kategorii*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2015, t. 1(49).
- Szołno-Koguc J., *Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2015, t. 2(49).
- Szymanek J., *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „*Studia Wyborcze*” 2017, t. 4.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Talik A., *Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające*, „*Finanse Komunalne*” 2015, nr 7–8.
- Tarnowska A., *System partyjny II RP – kilka uwag o podstawie prawnej i wybranych aspektach funkcjonowania*, w: *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, red. M. Winławska, Toruń 2013.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Turek M., *Amerykański system finansowania wyborów i jego konsekwencje*, w: *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. A. Małek, P. Napierała, Kraków 2013.
- Uliasz J., *Prawne aspekty zwalczania korupcji*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2011, nr 1.
- Uliasz J., *Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2011, nr 4.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2018, z. 1.

- Uziębło P., *Kilka uwag o zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 38A oraz art. 38D ustawy o partiach politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.
- Walecki M., *Geneza finansowania partii politycznych w Polsce*, w: *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000.
- Wierzbicki J., *Komentarz do art. 131 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Warszawa 2023.
- Wojtaszczyk K., *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Warszawa 1998.
- Wójtowicz K., *Prawne aspekty działania europejskich partii politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 4(40).
- Wójtowicz W., *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2011.
- Zaleśny J., *Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich zastosowanie*, „Ius novum” 2011, nr 4.
- Zawadzki J., *System finansowania partii politycznych w Polsce – praktyka i kierunki rozwoju*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 169.
- Żmuda-Matan K., *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9.
- Žák Krzyžanková K., *Prawna regulacja kampanii wyborczych w Republice Czeskiej*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 30.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, LEX nr 549318.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07, LEX nr 530231.
- Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05, LEX nr 189584.
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03, LEX nr 182452.
- Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03, LEX nr 143522.
- Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03, LEX nr 140354.
- Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02, LEX nr 112987.
- Wyrok TK z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02, LEX nr 107950.
- Wyrok TK z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, LEX nr 82397.
- Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, LEX nr 54051.
- Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, LEX nr 52925.
- Wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01, LEX nr 50251.
- Wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01, LEX nr 49535.
- Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00, LEX nr 44551.

- Wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99, LEX nr 39991.
- Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, LEX nr 31039.
- Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94, LEX nr 25540.
- Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92, LEX nr 25422.
- Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt I NSW 5931/20, LEX nr 3096702.
- Postanowienie SN z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt I NSW 5929/20, LEX nr 3083314.
- Postanowienie SN z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt I NSW 5928/20, LEX nr 3276982.
- Postanowienie SN z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I NSW 364/19, LEX nr 2960962.
- Postanowienie SN z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I NSW 361/19, LEX nr 2773935.
- Postanowienie SN z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I NSW 13/18, LEX nr 2627988.
- Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt III SW 3/17.
- Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt III SW 18/16, LEX nr 2203502.
- Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 17/16, LEX nr 2188810.
- Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 15/16, LEX nr 2361667.
- Postanowienie SN z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SW 13/16, LEX nr 2242290.
- Postanowienie SN z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 8/16.
- Postanowienie SN z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt III SW 7/16, LEX nr 2147284.
- Postanowienie SN z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt III SW 1/16, LEX nr 2288971.
- Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 3/15, LEX nr 2165131.
- Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SW 74/14, LEX nr 1738535.
- Postanowienie SN z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III SW 72/14, LEX nr 1738534.
- Postanowienie SN z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt III SW 2/12, LEX nr 1214597.
- Postanowienie SN z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt III SW 391/10, LEX nr 1663690.
- Postanowienie SN z dnia 25 września 2009 r., sygn. akt III SW 47/09, LEX nr 824271.
- Wyrok SN z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt II CK 199/04, LEX nr 197643.
- Postanowienie SN z dnia 3 października 2002 r., sygn. akt III SW 21/02, LEX nr 74691.
- Wyrok NSA z dnia 15 maja 2020 r., sygn. akt I GSK 1002/18, LEX nr 2689389.
- Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3906/19, LEX nr 3065437.
- Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 37/16, LEX nr 2411749.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2003 r., sygn. akt III SA 17/01.
- Wyrok NSA w Katowicach z dnia 23 marca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2407/99, LEX nr 44134.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Kr 351/19, LEX nr 2717840.

- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Po 95/19, LEX nr 2654279.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Rz 670/17, LEX nr 2402072.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 1115/15, LEX nr 2294319.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 85/13, LEX nr 1307353.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 348/06, LEX nr 913929.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt III SA/Łd 41/06, LEX nr 914534.

Zagraniczne orzecznictwo

- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 2 kwietnia 2014 r., sprawa 572 U.S. 185.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 26 czerwca 2008 r., sprawa 554 U.S. 724.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 25 czerwca 2007 r., sprawa 551 U.S. 449.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 30 stycznia 1976 r., sprawa 424 U.S. 1.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 26 maja 1941 r., sprawa 313 U.S. 299.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 8 stycznia 1934 r., sprawa 290 U.S. 534.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 2 maja 1921 r., sprawa 256 U.S. 232.

Źródła internetowe

- Council of Europe, Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003) 4), <https://rm.coe.int/16806cc1f1> [dostęp: 10 lutego 2023 r].
- Cowan D., *In 1951 more people voted Labour than Conservative, yet the Conservatives formed the government*, <https://www.electoral-reform.org.uk/on-the-anniversary-of-a-stolen-election-let-1951s-wrong-winner-vote-be-a-lesson-to-us-all> [dostęp: 30 maja 2022 r].
- Dane dotyczące struktury dochodów partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec, <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/>

- zahlen-und-fakten/42237/einnahmen-und-ausgaben-der-parteien/ [dostęp: 7 marca 2023 r.].
- Dane dotyczące środków przekazanych z budżetu Unii Europejskiej europejskim partiom politycznym, www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-parties/en-funding-amounts-parties-2023.pdf [dostęp: 15 marca 2023 r.].
- Dane dotyczące wydatków poniesionych w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2011 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2011>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].
- Dane dotyczące wydatków poniesionych w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego z roku 2014 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-parlamentu-europejskiego/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2014>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].
- Dane dotyczące wydatków poniesionych w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2015 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2015>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].
- Dane dotyczące wydatków poniesionych w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego z roku 2019 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-parlamentu-europejskiego/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2019>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].
- Dane dotyczące wydatków poniesionych w związku z wyborami parlamentarnymi z roku 2019 oraz uzyskana kwota dotacji podmiotowej, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-rp-i-do-senatu-rp-2019>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].
- Dane Państwowej Komisji Wyborczej o frekwencji wyborczej, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-parlamentu-europejskiego>, [dostęp: 12 kwietnia 2022 r.].
- Dane Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Sejmu i Senatu z 2011 roku, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html#tabs-2> [dostęp: 30 maja 2022 r.].
- Dane Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Sejmu i Senatu z 2015 roku, https://parlament2015.pkw.gov.pl/351_Wyniki_Senat.html [dostęp: 30 maja 2022 r.].

- Dane Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Sejmu i Senatu z 2019 roku, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl> [dostęp: 30 maja 2022 r].
- Dane Państwowej Komisji Wyborczej o wysokości subwencji na działalność statutową partii politycznych, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/subwencja-z-budzetu-panstwa> [dostęp: 23 stycznia 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2011, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2011>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2012, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2012>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2013, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2013>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2014, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2014>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2015, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2015>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2016, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2016>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2017, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2017>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2018, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2018>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2019, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2019>, [dostęp: 25 marca 2022 r].
- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2020, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2020>, [dostęp: 25 marca 2022 r].

- Dane zawarte w informacjach finansowych partii politycznych za rok 2021, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2021>, [dostęp: 25 marca 2022 r.].
- Dane zawarte w sprawozdaniach rocznych Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> [dostęp: 13 marca 2021 r.].
- Dokumenty dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygnaturze P 2/19, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%202/19> [dostęp: 9 stycznia 2022 r.].
- Dokumenty dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygnaturze P 8/17, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%208/17> [dostęp: 9 stycznia 2022 r.].
- Perfecki W., *Co może Solidarna Polska, a co Nowoczesna? Konstytucyjny rozkrok ugrupowania Ziobry*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl/polityka/art37720311-co-moze-solidarna-polska-a-co-nowoczesna-konstytucyjny-rozkrok-ugrupowania-ziobry [dostęp: 15 marca 2023 r.].
- Perfecki W., *Wątpliwe ekstra pieniądze dla członków zarządu Razem*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/polityka/art19005131-watpliwe-ekstra-pieniadze-dla-czlonkow-zarzadu-razem> [dostęp: 16 marca 2022 r.].
- Kolanko M., *Suwerenna Polska Zbigniewa Ziobry chce być gotowa do samodzielnego startu w wyborach*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/polityka/art38420111-suwerenna-polska-zbigniewa-ziobry-chce-byc-gotowa-do-samodzielnego-startu-w-wyborach> [dostęp: 4 maja 2023 r.].
- Kubiak P., *Zasady finansowania partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 186, <https://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-186-zasady-finansowania-partii-politycznych-w-republice-federalnej-niemiec> [dostęp: 7 marca 2023 r.].
- Papucki M., *Rola Rady Europy w zwalczaniu korupcji*, Kielce 2019, https://bip.ujk.edu.pl/get_file.php?id=795&x=71336b85bfc6c8a13107de8aof10846e [dostęp: 10 lutego 2023 r.].
- Perottino M., *Political Parties Finances in Czech Republic*, w: „Legislation and control mechanisms of political parties' funding. Czech Republic. Poland. Romania. Ukraine”, Bukareszt 2005, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/19279128020337439001146755145.pdf> [dostęp: 14 marca 2023 r.].

- Raport Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dotyczący Republiki Czeskiej, opublikowany dnia 12 lutego 2016 r., <https://rm.coe.int/16806c3159> [dostęp: 14 marca 2023 r].
- Raport Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dotyczący Republiki Federalnej Niemiec, opublikowany dnia 4 czerwca 2019 r., <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a> [dostęp: 14 marca 2023 r.].
- Raport Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dotyczący Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/poland> [dostęp: 14 marca 2023 r.].
- Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie przestrzegania zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych, <https://rm.coe.int/16806cc1f1> [dostęp: 10 lutego 2023 r.].
- Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją z 1997 roku, https://antykorupcja.gov.pl/ftp/pdf/Rezolucja_Rady_Europy_Nr__97__24_w_sprawie_dwudziestu_zasad_wiodacych_w_walce_z_korupcja.pdf [dostęp: 10 lutego 2023 r.].
- Rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące sprawozdań finansowych partii politycznych, <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych> [dostęp: 21 marca 2022 r.].
- Šimral V., *The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe*, <https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/the-funding-and-oversight-of-political-parties-and-election-campaigns-in-east-central-europe.pdf> [dostęp: 14 marca 2023 r.].
- Status i finansowanie europejskich partii politycznych według stanu na 24 stycznia 2018 r. Materiały OIDE*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/finansowanie_partii_politycznych.pdf [dostęp: 15 marca 2023 r.].
- Vymětal P., *Political Parties and Political Campaign Rules in the Czech Republic*, https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Vymetal_PoliticalFinancingCZ_212FINAL.pdf [dostęp: 14 marca 2023 r.].
- 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., https://pkw.gov.pl/pliki/1565436931_Wyjasnienia_dotyczace_zasad_finansowania_kampanii_wyborczej_w_wyborach_do_Sejmu_Rzeczypospolitej_Polskiej_i_do_Senatu_Rzeczypospolitej_Polskiej_zarzadzonych_na_dzien_13_pazdziernika_2019_r.pdf [dostęp: 21 marca 2022 r.].

Wyniki wyborów parlamentarnych z 2011 roku, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html> [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Wyniki wyborów parlamentarnych z 2015 roku, https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Wyniki wyborów parlamentarnych z 2019 roku, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl> [dostęp: 5 czerwca 2022 r.].

Indeks nazwisk

- Banaszak Bogusław 19, 58, 112, 144, 149, 279, 288
Barankiewicz Tomasz 22, 279
Bartoszewicz Michał 46, 279
Bąkiewicz Marcin 107, 109, 279
Bidziński Maciej 108, 110, 118, 279
Blomeyer Roland 172, 181, 279
Błaszczak Justyna 153, 279
Borodo Andrzej 27, 63, 65, 80, 279, 280
Borucka-Arctowa Maria 23, 279
Braun Jan 76, 279
Buchanan James 54, 279
Bucholski Rafał 27, 66, 279, 280
Budzyński Tomasz 72, 280
Bukowska Grażyna 105, 124, 280
Burke Edmund 47

Chmaj Marek 46, 47, 51, 107–109, 115, 118, 207, 279, 280
Chojna-Duch Elżbieta 27, 32, 56, 69, 83, 280
Cilak Małgorzata 14, 55, 69, 88, 116, 280
Czaplicki Krzysztof 113, 144, 149, 152, 280, 281
Czarnecki Krzysztof 83, 85, 280, 281
Czarny Piotr 89, 281
Czernicki Przemysław 44, 281

Dąbrowska Jolanta 88, 281
Dębowska-Romanowska Teresa 26, 54, 55, 58, 60–62, 67, 69–71, 77, 82, 88, 281
Dębska Monika 111, 119, 120, 127, 147, 281
Dragan Artur 172, 281
Drwiłło Andrzej 81, 281
Duraj-Nowakowa Krystyna 23, 282

Duverger Maurice 109, 209, 223, 282
Dylewski Marek 83, 282
Dzwonkowski Henryk 27, 279

Feret Elżbieta 54, 86, 282
Ferfecki Wiktor 130, 139, 296

Gałązka Magdalena 113, 282
Garlicki Leszek 74, 136, 282
Gąsior Tomasz 109, 112, 113, 133, 153, 282
Gebethner Stanisław 106, 282
Glumińska-Pawlic Jadwiga 40, 42, 57, 81, 282
Gołębiowski Grzegorz 27, 279
Gonet Wojciech 80, 84, 283
Gorgol Andrzej 22, 60, 72, 86, 88, 105, 106, 108, 110, 116, 120, 133, 188, 281–283, 285
Granat Mirosław 106, 111, 120, 133, 147, 283
Grygorowicz Witold 70, 283
Grzybowski Tomasz 74, 283
Guziejewska Beata 56, 283
Gwóźdź Tomasz 81, 151, 202, 205, 207, 282, 283

Hajduk Zygmunt 22, 283
Hauser Roman 50, 57, 60, 283, 288
Hyman David 56

Jackowska Aleksandra 115, 284
Janas Aleksandra 110
Jaskiernia Jerzy 104, 106, 283, 284
Jatsa Anni 108, 284
Jo Mina 168, 287

- Juchniewicz Joanna 106, 284
- Kaczurak-Kozak Magdalena 44, 284
- Kairys David 162, 284
- Kamińska-Szmaj Iwona 79, 284
- Karlikowska Maria 29, 284
- Kolanko Michał 140, 296
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta 27, 31, 42, 62, 73, 284
- Korzeniowska Danuta 172, 281
- Kosikowski Cezary 43, 70, 73, 77, 284
- Kosowska-Gąstoł Barbara 47, 285
- Kościńska-Paszkowska Agnieszka 42, 45, 285
- Kowalski Michał 210, 285
- Kryczko Piotr 43, 284
- Kryszew Grzegorz 202, 285
- Kubas Stanisław 204, 218, 285
- Kubiak Paweł 171, 296
- Kucharski Bartłomiej 182, 285
- Kucia-Guściora Beata 28, 29, 33, 34, 39, 64, 65, 71, 285
- Lachiewicz Wojciech 70, 82, 285
- Laidler Peter 169, 285
- Lemieux Sarah 169, 286
- Lenio Paweł 88, 89, 285
- Luca Tommaso de 162, 281
- Ludwikowska Anna 164, 286
- Ludwikowski Roman 164, 286
- Ławniczak Anna 109, 118, 169, 286
- Łazarska Aleksandra 22, 23, 279
- Łączkowski Władysław 26, 286
- Łuczak-Golenia Maria 42, 286
- Machaj Łukasz 163, 286
- Maciejewska-Mieszkowska Katarzyna 146, 286
- Magleby David 166, 286
- Malinowska-Misiąg Elżbieta 27, 286
- Mandle Jon 161, 286
- Marlow Michael 54
- Maśniak Daniel 81, 282
- Mazur Marcin 210, 286
- Messinger Ian 168, 287
- Miaskowska-Daszkiewicz Karolina 147, 286
- Michalak Bartłomiej 45, 47, 51, 143, 146, 203–205, 209, 222, 286, 287
- Miemieć Wiesława 28, 32, 68, 88, 89, 285, 287, 288
- Mierzwa Adam 29, 82, 287
- Migalski Marek 210, 286
- Mikos-Sitek Anna 58, 82, 87, 88, 281, 287, 291
- Misiąg Wojciech 27, 62, 64, 284, 286, 287
- Misiunia Jerzy 161, 287
- Misztal Piotr 57, 287
- Morse Andrew 47
- Mutch Richard 170, 287
- Münnich Monika 84, 87, 116, 287
- Nawrocki Bartłomiej 62, 287
- Nelson Dennis 164, 287
- Nelson William 168, 287
- Niewiadomski Zbigniew 50, 57, 60, 283
- Niezgoda Andrzej 86, 287
- O'Brien Dennis 162, 287
- Ofiarski Zbigniew 14, 29, 31, 34, 37, 54–56, 58, 63, 65, 69, 80, 85, 279–281, 287, 288
- Olszyński Marek 149, 288
- Osowski Sławomir 114, 288
- Ostrowska Anna 81, 288
- Oświęcimski Krzysztof 166, 288
- Owsiak Stanisław 56, 62, 288
- Papucki Maciej 105, 296
- Paterson Kelly 166, 286
- Perottino Marta 182, 297
- Pest Przemysław 68, 88, 89, 288
- Peszyński Wojciech 222, 288
- Piłsudski Józef 49
- Piotrowski Rafał 133, 288
- Pogłódek Andrzej 112, 288
- Przywora Bogusław 50, 107, 112, 207, 288
- Radziewicz Paweł 55, 202, 289
- Rakowska-Trela Anna 148, 289
- Rishikof H. Richard 168, 287

- Rousseau Jean-Jacques 46
 Ruśkowski Eugeniusz 26, 31, 37, 40, 58,
 73, 281, 284, 289, 290
 Rymarz Franciszek 113, 289
 Rzetecki Andrzej 15, 289
- Salachna Joanna 26, 27, 31, 32, 34, 43, 81,
 128, 284, 288
 Sarnowiec-Cisłak Marta 74, 283
 Sartori Giovanni 51, 283
 Schmitz Thomas 171, 172, 289
 Sekuła Alicja 45, 289
 Shapiro Craig 168, 289
 Sieyes Emmanuel 46
 Składowski Krzysztof 148, 289
 Skrzydło Wojciech 207, 280
 Smith Bradley 161, 289
 Sobczak Jan 106, 133, 283
 Sobolewski Mieczysław 51, 289
 Sokala Andrzej 51, 143, 146, 203–205, 287
 Sokół Wojciech 51, 204, 207, 280, 289
 Solon-Lipiński Marta 113, 282
 Stankiewicz Jan 38, 40, 289, 290
 Stelmach Anna 209, 290
 Stiglitz Joseph 161, 290
 Sułkowski Jan 17
 Szawiel Tomasz 106, 290
 Szmulik Bogdan 147, 286
 Szołno-Koguc Joanna 54, 57, 66, 70–72,
 76, 279–283, 290
 Szymanek Jacek 202, 207, 289, 290
- Šimral Václav 183, 297
- Taborowski Maciej 190, 290
 Talik Anna 42, 82, 285, 290
 Tarnowska Anna 48, 49, 290
 Tomczak Łukasz 222, 288
 Tracz-Dral Jagoda 172, 281
 Tuleja Piotr 55, 74, 89, 202, 281, 289, 290
 Turek Maciej 160, 163–166, 168, 286, 290
- Uliasz Joanna 104, 112, 290
 Urbaniak Krzysztof 50, 290
 Uziębło Piotr 51, 133, 143, 146, 203–205,
 287, 291
- Vymětal Pavel 182, 297
- Walecki Marcin 109, 133, 291
 Wierzbicki Jan 87, 291
 Wilk Barbara 114, 288
 Winiarska Katarzyna 44, 284
 Wojtasik Wojciech 210, 286
 Wojtaszczyk Kazimierz 46, 291
 Wójtowicz Kazimierz 190, 291
 Wójtowicz Wanda 27, 28, 61, 291
 Wróbel Andrzej 50, 57, 60, 283, 288
 Wróblewska Małgorzata 81
- Zaleśny Jerzy 113, 291
 Zawadzki Jacek 117, 291
 Zbieranek Jarosław 113, 115, 133, 144, 149,
 152, 280–282
 Ziółkowska Wioletta 28
- Żmigrodzki Maciej 51, 108, 280
 Żmuda-Matan Kamila 81, 86, 282, 291
- Žák Krzyžanková Kristýna 180, 291

Redaktor
Monika Baranowska

Projekt okładki
Tomasz Tomczuk

Korekta
Marzena Marczyk

Łamanie
Tomasz Kielkowski

Redaktor inicjujący
Paweł Radek

Nota copyrightowa obowiązująca do 31.08.2026
Copyright © 2025 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

Sprzysyamy otwartej nauce. Od 1.09.2026 publikacja dostępna na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



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

Gwóźdz, Tomasz

Środki publiczne jako źródło finansowania
partii politycznych : rozwiązania polskie
na tle porównawczym / Tomasz Gwóźdz.

– Wydanie I. – Katowice : Wydawnictwo
Uniwersytetu Śląskiego, 2025

<https://doi.org/10.31261/PN.4278>

ISBN 978-83-226-4538-3

(wersja drukowana)

ISBN 978-83-226-4539-0

(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Jordana 18, 40-043 Katowice
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Druk i oprawa
volumina.pl Sp. z o.o.
ul. Księcia Witolda 7–9
71-063 Szczecin

Wydanie I. Ark. druk. 19,00. Ark. wyd. 20,00. Papier offset 90 g. PN 4278.
Cena 59,90 zł (w tym VAT).

Monografia przedstawia wszechstronną analizę finansowania partii politycznych w Polsce na tle międzynarodowym. Wyjaśnia kluczowe pojęcia związane z finansami publicznymi oraz mechanizmy przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Omawia procedury kontroli wydatków partii politycznych sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą, uwzględniając standardy międzynarodowe Rady Europy. Przykłady z USA, Niemiec i Czech wzbogacają porównawczą perspektywę. Autor bada wpływ systemu wyborczego na finansowanie partii, podkreślając potrzebę przejrzystości i efektywności. Wnioski zawierają propozycje reform dla lepszego nadzoru finansowego.

Cena 59,90 zł (w tym VAT)

ISBN 978-83-226-4539-0



Więcej informacji

