

**ANTI – CORRUPTION LEGISLATION IN THE LIGHT  
OF THE ELECTORAL CODE AND THE LAW ON POLITICAL  
PARTIES**

**UREGULOWANIA ANTYKORUPCYJNE W ŚWIETLE KODEKSU  
WYBORCZEGO ORAZ USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH**

nadkom. Jacek Bil

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

j.bil@wspol.edu.pl

**ABSTRACT**

The article is devoted was regulated defining political finance. The author pointed out that, a manifestation of political corruption is the area of political finance, including the violation of the provision of financial resources allocated to the activities of political parties, as well as making illegal contributions to the electoral committees. According to the author between business and politics are located temptation to influence the business of parliament and representatives of executive authorities - known as corruption. Political activity results in the need to dispose of the money.

The article claimed that the legislature included provisions on criminal offenses of political corruption (in the light of the Law on Political Parties and the Electoral Code) refer primarily to the penalties of financial terms. Sporadic or reduce the penalty provided for imprisonment. In addition, noted that most of the provisions refers to the sanctions for inappropriate financial record keeping and financial reporting area.

Presented by the author of the regulations affecting the issues related to the unlawful transfer of political parties (politicians) funds, which is extremely important in making the investigations by the authorities responsible for combating corrupt practices and transparency in the functioning of the state.

**KEYWORDS:** *pressure groups, fraud, lobbying, government, law.*

**WPROWADZENIE**

Wyniki Indeksu Percepcji Korupcji przygotowywanego przez

Transparenty International wskazują, iż od połowy lat dziewięćdziesiątych do roku 2005 problem korupcji był zjawiskiem narastającym. W kolejnych latach sytuacja wprawdzie zaczęła się poprawiać, jednak korupcja nadal pozostaje problemem społecznym.

O powszechności korupcji w Polsce przemawiają również badania prowadzone przez CBOS, które uwidaczniają, iż od lat wskazane zjawisko jest dużym problemem. Obszarem szczególnie zagrożonym korupcją (według badań przeprowadzonych m. in. przez TI i CBOS) jest polityka, która wyprzedza dziedziny naszego życia, tj.: służba zdrowia, urzędy gminne i wojewódzkie, sądy, prokuratury, urzędy centralne i ministerstwa, Policję, firmy państwowe i prywatne, banki, szkolnictwo czy wreszcie wojsko<sup>1</sup>.

Niniejsze opracowanie dotyczy obszaru szczególnie narażonego na praktyki korupcyjne - polityki. Czym więc jest korupcja polityczna, lub też korupcja w polityce? Przesłanki korupcyjne (karne) ujęte zostały w polskim prawodawstwie przede wszystkim w Kodeksie karnym<sup>2</sup> oraz w Ustawie o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010r.<sup>3</sup>

Jednym z przepisów Kodeksu karnego osadzonych w granicach polityki jest dyspozycja art. 250a, który określa przekupstwo i oszustwo wyborcze. Należy jednak zadać pytanie, czy rzeczywiście jest to korupcja w polityce? Przewidzianej w tym artykule sprzedajności wyborczej dopuszcza się ten, kto będąc uprawnionym do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, lub też takiej korzyści żąda w zamian za głosowanie w określony sposób. Dodatkowo w paragrafie drugim tego przepisu ustawodawca penalizuje przekupstwo wyborcze, polegające na udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie, która uprawniona jest do głosowania w określony sposób<sup>4</sup>. Przywołana interpretacja (polityczna) tego przepisu wydaje się być nietrafiona, ponieważ znacznie bliżej temu przestępstwu do klasycznych przejawów zachowań korupcyjnych ujętych w art. 228 (sprzedajność) i 229 (przekupstwo) Kodeksu karnego, niż do korupcji politycznej.

Korupcję polityczną należy postrzegać w trzech wymiarach:

1. korupcja w procesie stanowienia prawa, a więc niezgodne z przepisami zachowania lobbingsowe;
2. korupcja wysokich urzędników państwowych, a więc zachowania

---

1 Komunikat z badań, Opinia publiczna o korupcji i lobbingu, CBOS, Warszawa 2010r.

2 Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997r. Dz. U. z 1997r., Nr 88, poz. 533 z późn. zm.

3 Ustawa o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010r. Dz. U. z 2010r., Nr 127, poz. 857.

4 A. Marek, 2010, system prawny LEX

polegające przede wszystkim na ich sprzedajności, przekupstwie i płatnej protekcji, ale także postępowanie naganne społecznie, a nie ujęte w przepisach prawa, tj. kumoterstwo czy nepotyzm;

### 3. korupcja związana z finansowaniem polityki.

Zasadniczym problemem poruszonym w ramach zainteresowania autora jest pytanie: czy dyspozycje przepisów karnych zawartych w ustawie o partiach politycznych i Kodeksie wyborczym wpływają na efektywność działań antykorupcyjnych? Hipotezą badawczą podjętego artykułu jest przypuszczenie, iż przepisy karne ujęte w wymienionych aktach prawnych nie są uwzględniane przez instytucje i agendy zajmujące się zwalczaniem korupcji (w tym korupcji politycznej).

W literaturze przedmiotu niezmiernie rzadko podejmowany jest temat nielegalnego lobbingu<sup>5</sup> oraz powiązań korupcji z finansowaniem partii politycznych, w przeciwieństwie do „klasycznych” form tego zjawiska. Temat opracowania obejmuje prawne aspekty regulujące (antykorupcyjne) finansowanie polityki, które znajdują miejsce w ustawie o partiach politycznych oraz w Kodeksie Wyborczym.

Wskazana zależność (finansowanie polityki-korupcja) nie budzi w środowisku naukowym nadmiernego dyskursu. Tematyka ta była jednak przedmiotem rozważań socjologów oraz prawników. Szczególną aktywność na tym polu badawczym wyrazili Marek Chmaj, Stanisław Gebethner, Aleksandra Jackowska oraz Jarosław Zbieranek.

Autor niniejszego opracowania podejmuje się oceny wspomnianych regulacji prawno-karnych w świetle ich przydatności (lub nie) w eliminowaniu zjawiska korupcji. Realizując to założenie, korzystano z dorobku naukowego wymienionych powyżej autorów oraz dokonano analizy aktów prawnych zawierających wskazane przepisy.

## 1. USTAWA O PARTIACH POLITYCZNYCH

Zasady finansowania partii politycznych znajdują miejsce w ustawie o partiach politycznych<sup>6</sup>. W rozdziale czwartym - finanse i finansowanie partii politycznych określono, iż źródła finansowania partii politycznych są jawne. Majątek tego rodzaju podmiotów tworzony jest ze składek człon-

---

<sup>5</sup> Szerzej na temat lobbingu zob. J. Bil, *Lobbing-Differences Between Legitimate Representation of Interests and Criminal Acticity* [w:] *Internal Security*, Szczytno 2010.

<sup>6</sup> Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. Dz. U. z 2001r, Nr 79, poz. 857 z późn. zm.

kowskich, darowizn, zapisków, z dochodów z majątku oraz określonych ustawami dotacji i subwencji. Zgromadzone aktywa ugrupowania przeznaczone mogą zostać tylko na cele statutowe lub charytatywne. Zgodnie z przepisami cytowanej ustawy partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej, a ugrupowanie może uzyskiwać dochody pochodzące jedynie:

- z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych;
- z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami na rachunkach bankowych i lokatach;
- ze zdobycia należących do niej składników majątkowych;
- z działalności własnej, polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego<sup>7</sup>.

Dalsze przepisy ustawy stanowią, iż partia polityczna może używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Ugrupowanie polityczne zobligowane jest do gromadzenia funduszy na rachunkach bankowych<sup>8</sup> oraz uprawnione są do zaciągania kredytów bankowych przeznaczonych na cele statutowe<sup>9</sup>. Dodatkowo partia nie może przeprowadzać zbiórek publicznych<sup>10</sup>.

Przedmiotem zainteresowania autora są przede wszystkim przepisy karne zawarte w tej ustawie, a w szczególności dostarczenie odpowiedzi napytanie „czy zawierają one regulacje, pozwalające na postrzeganie ich jako przepisów antykorupcyjnych?”

Zgodnie z przyjętym kryteriami ustawy odpowiedzialności karnej

---

<sup>7</sup> Zasady prowadzenia działalności własnej partii politycznej zawarte zostały w art. 27 ustawy o finansowaniu partii politycznych.

<sup>8</sup> Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partię polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością partii.

<sup>9</sup> Tożsamy zapis znajduje się w ordynacji podatkowej z 2001r.

<sup>10</sup> art. 24 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

podlega ten, kto:

1. dokonuje zbiórek pieniężnych wbrew zakazowi (art. 24 ust.6<sup>11</sup>)<sup>12</sup> – podlega grzywnie;
2. w imieniu partii politycznej użycza posiadane przez nią nieruchomości lub lokale z innym przeznaczeniem niż na biura poselskie, senatorskie lub biura radnych gminy, powiatu albo województwa- podlega karze grzywny;
3. narusza zasady dotyczące gromadzenia (art. 24 ust. 8<sup>13</sup>) środków finansowych partii politycznej, podlega grzywnie<sup>14</sup>- podlega karze grzywny;
4. przeznaczają majątek partii na cele inne niż określone w ustawie (art. 24 ust. 2<sup>15</sup>)- podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;
5. w imieniu partii politycznej prowadzi działalność gospodarczą z naruszeniem przepisów ustawy (art. 24 ust. 3<sup>16</sup>)- podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;
6. przekazuje partii politycznej albo przyjmuje w imieniu partii politycznej środki finansowe lub wartości niepieniężne z naruszeniem przepisów (art. 25.ust.4<sup>17</sup>) - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;
7. dokonuje czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej, będąc osobą inną aniżeli obywatel polski na stałe zamieszkujący na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub z naruszeniem limitu wpłat określonego przez ustawę (wskazany mi.in. w przypisie nr 407)<sup>18</sup> - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;

---

11 Partia polityczna nie może prowadzić zbiórek publicznych.

12 art. 49a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

13 Zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 8 partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych. Obowiązek ten nie dotyczy natomiast środków pieniężnych gromadzonych przez partię stanowiących przychód ze składek członkowskich, w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością.

14 art. 49b ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

15 Wskazane uregulowania dotyczą art. 24 ust. 2, w którym podniesiono, iż majątek partii może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.

16 Zgodnie z przepisami ustawy partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej.

17 Przepis art. 25 ust. 4 określa, iż środki finansowe na rzecz partii politycznej może przekazać obywatel polski zamieszkujący na stałe na terenie RP oraz określa wysokość wpłat, jaką może dokonać osoba fizyczna na rzecz partii politycznej.

18 art. 49c ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

8. nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia informacji finansowej albo podaje w niej nieprawdziwe dane<sup>19</sup>- podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2;

9. przeznacza środki finansowe zgromadzone na Funduszu Wyborczym na cele inne niż wymienione w ustawie (art. 35 ust.1<sup>20</sup>)<sup>21</sup>- podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;

10. wydatkuje środki partii politycznej w celu finansowania kampanii wyborczych bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego- podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2;

11. nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego Funduszu Wyborczego albo podaje w nim nieprawdę<sup>22</sup> - podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2;

12. narusza zasady określone w art. 36 ust. 3<sup>23</sup> dotyczące sposobu gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego- podlega karze grzywny;

13. dokonuje wpłat na Fundusz Wyborczy w wysokości przekraczającej określone limity- podlega karze grzywny;

14. nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu Funduszu Wyborczego, iż wpłaty na ten cel mogą być dokonywane tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą - podlega karze grzywny<sup>24</sup>.

Ocenę wskazanych przepisów należy jednak poprzedzić przedstawieniem ogólnych zasad finansowania polityki.

Partie polityczne mogą otrzymywać środki finansowe przekazywane od osób fizycznych, którymi jednak mogą być tylko obywatele polscy mający stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>.

19 art. 49d ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

20 W art. 35 ust. 1 ustawodawca określił, iż partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy, w celu finansowania partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego.

21 art. 49e ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

22 art. 49f ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

23 Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 3, środki finansowe Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym.

24 art. 49g ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

25 W zakresie tym ustawodawca odwołuje się do innych regulacji, tj. do przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji

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, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. Należy zaznaczyć, iż wskazane regulacje dotyczą także środków niepieniężnych. Wpłata od osoby fizycznej na rzecz partii może zostać dokonana jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą<sup>26</sup>.

Przepisy przyznające partiom politycznym subwencję (bezzwrotną pomoc budżetową na realizację ich celów statutowych) umiejscowione zostały w ustawie o partiach politycznych z 1997 roku<sup>27</sup>.

Art. 28 ustawy reguluje zasady otrzymywania przez partie subwencji z budżetu państwa na działalność statutową. Subwencje przekazywane są grupowaniom przez okres kadencji Sejmu, po spełnieniu niżej wymienionych przesłanek:

- jeżeli partia polityczna 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;
- w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, w ramach której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów.

Przyznana subwencja wypłacana jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu określonej partii politycznej w czterech równych ratach<sup>28</sup>. W celu uzyskania wskazanych środków, partia polityczna zobligowana jest do złożenia przez uprawniony organ partii, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok. Wniosek sporządzany jest na urzędowym formularzu oraz musi uzyskać potwierdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji i jej wysokości<sup>29</sup>. Partia polityczna zobligowana jest do gromadzenia środków finansowych pochodzących z budżetu na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii. Osobą uprawnioną do przekazania subwencji na wskazany przez partię rachunek bankowy jest

---

podmiotowej.

26 art. 25 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

27 A. Jackowska, 2008, s.36.

28 Ustawodawca zastrzegł, iż w razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji przysługujące partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu.

29 Wniosek składany jest corocznie do dnia 31 marca każdego roku.

minister właściwy do spraw finansów publicznych. Partie mogą liczyć na uzyskanie pierwszych środków finansowych najpóźniej 30 dnia od ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych<sup>30</sup>.

Uzyskanie przez partie polityczne środków finansowych z budżetu państwa nakłada na ugrupowania szereg obowiązków dotyczących gromadzenia, wydatkowania oraz rozliczania przyznanych subwencji.

Nadzór państwa nad działalnością partii politycznych, w tym nad jej finansowaniem polega na stosowaniu prawnie przewidzianych środków, które mają na celu utrzymanie działalności partii w zgodzie z obowiązującymi zasadami prawa. Organami posiadającymi szczególne uprawnienia nadzorcze nad finansowaniem partii politycznych są:

- Państwowa Komisja Wyborcza,
- Najwyższa Izba Kontroli,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Największe uprawnienia w tym zakresie posiada Państwowa Komisja Wyborcza, która jest apolitycznym i niezależnym podmiotem, obsługiwany przez Krajowe Biuro Wyborcze. Należy jednak zauważyć, iż uprawnienia kontrolne wskazanego podmiotu są nieco ograniczone, ponieważ zawężone są jedynie do weryfikowania informacji finansowych składanych przez partie<sup>31</sup>.

Regulacją przemawiającą za transparentnością finansowania polityki jest obowiązek sporządzenia przez partię polityczną corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z subwencji wydatkach<sup>32</sup>. Informacja składana jest wraz z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta, wybieranego przez Państwową Komisję Wyborczą<sup>33</sup>.

Państwowa Komisja Wyborcza w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia informacji ma prawo do:

- przyjęcia informacji bez zastrzeżeń;
- przyjęcia informacji ze wskazaniem uchybień;
- odrzucenia informacji.

---

30 art. 29 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

31 M. Chmaj, 2008, s. 24.

32 Informacja finansowa składana jest przez partię za rok kalendarzowy Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku.

33 art. 34 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*



Decyzja o odrzuceniu informacji finansowej ma miejsce w przypadku stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W razie wątpliwości, co do prawidłowości lub rzetelności przedłożonych informacji, Komisja Wyborcza może się zwrócić do partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie<sup>34</sup>. W czasie dokonywania kontroli Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo do zlecenia ekspertyz lub opinii, jak też żądania pomocy od organów państwowych<sup>35</sup>.

Partia polityczna może utracić prawo do rocznego utrzymywania subwencji jeżeli:

- nie złoży informacji w określonym terminie;
- informacja zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą;
- partia polityczna złożyła skargę na decyzję Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu informacji, a Sąd Najwyższy taką skargę oddalił<sup>36</sup>.

W celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do organów samorządu terytorialnego partia tworzy stały Fundusz Wyborczy. Tak więc wydatki partii politycznej na wskazany cel mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego począwszy od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. O utworzeniu Funduszu Wyborczego partia jest zobowiązana powiadomić Państwową Komisję Wyborczą<sup>37</sup>. Jak zauważa Marek Chmaj, ustawodawca zastrzegając, że partia powinna zawiadomić wskazany organ o utworzeniu lub likwidacji Funduszu Wyborczego, nie określił w jakiej formie i w jakim terminie takie zgłoszenie ma nastąpić oraz nie określił sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku<sup>38</sup>.

Środki finansowe przekazywane na Fundusz Wyborczy mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznych, darowizn, spadków oraz zapisów i gromadzone są na oddzielnym rachunku bankowym<sup>39</sup>.

Ustawodawca odniósł się także do określenia łącznej sumy wpłat

34 art. 34a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

35 M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, *op. cit.* s. 25.

36 art. 34c ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

37 art. 35 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

38 M. Chmaj, 2008. s. 26.

39 art. 36 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

od osoby fizycznej na Fundusz wyborczy określonej partii politycznej. Według przyjętych zapisów osoba fizyczna uprawniona jest do dokonania wpłaty w jednym roku kalendarzowym nie przekraczającej 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.

W przypadku odbywania się w danym roku kalendarzowym więcej niż jednych wyborów lub referendum ogólnokrajowych, osoba fizyczna może dokonać wpłaty na Fundusz Wyborczy w wysokości do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Należy jednak zaznaczyć, iż wskazana regulacja nie dotyczy wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji. Podobnie jak przy kryteriach finansowania partii politycznych (art. 25 ustawy), tak i tu środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem lub kartą płatniczą<sup>40</sup>.

W przypadku połączenia się ugrupowania z inną partią lub innymi partiami środki finansowe przekazywane są na rzecz Funduszu Wyborczego nowej partii. W razie podziału partii środki przemieszczane są na rzecz Funduszu Wyborczego nowo powstałych partii w częściach równych, chyba że partia, rozwiązując się, ustanowi inne warunki podziału. W przypadku likwidacji partii środki finansowe przekazywane są na rzecz instytucji charytatywnej<sup>41</sup>.

Partie polityczne zobowiązane są przedłożyć Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Wzór sprawozdania określany jest przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych po uzyskaniu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie środków finansowych przekazanych na Fundusz Wyborczy partii politycznej<sup>42</sup>. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, zaś koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są ze środków zapewnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze. Do Obowiązków Państwowej Komisji

---

40 art. 36a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

41 art. 37 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

42 art. 38 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

Wyborczej należy ogłoszenie sprawozdania wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta w „Monitorze Polskim” w terminie 14 dni od dnia złożenia<sup>43</sup>. W dokumencie tym partia podaje, na jakiego rodzaju wydatki przeznaczyła środki finansowe pochodzące z subwencji. Kategorie zawarte w formularzu są jednak mało klarowne, ponieważ znajdują się tam informacje bardzo ogólne, które niewiele mówią o przeznaczeniu wydanych przez ugrupowania pieniędzy. Skarbnicy partii dopasowują wydatki do poszczególnych kategorii w sposób uznaniowy, co wpływa na ograniczoną możliwość oceny i porównania struktury wydatków partii<sup>44</sup>.

Zgodnie z omawianą ustawą Państwowa Komisja Wyborcza w terminie do 6 miesięcy od złożenia sprawozdania (omówionego powyżej) może:

- przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń;
- przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem uchybień;
- odrzucić sprawozdanie.

Sprawozdanie przedłożone Państwowej Komisji Wyborczej jest odrzucane w przypadku:

- prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej;
- pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych;
- gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym;
- przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych niedozwolonych źródeł;
- gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego;
- przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów<sup>45</sup>;
- gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym<sup>46</sup>.

Korzyści majątkowe uzyskane przez partie polityczne lub Fundusz Wyborczy z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Ustawodawca określił, iż korzyścią majątkową

---

43 M. Chmaj, *op. cit.*

44 A. Jackowska, J. Zbieranek, 2008, s. 37.

45 Naruszenie przepisów w tym zakresie odnosi się do regulacji ujętych w art. 25 ustawy o finansowaniu partii politycznych, zgodnie z którymi partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP, w wysokości 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

46 art. 38a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

kową podlegającą przypadkowi jest również wartość wyrażona poprzez dokonanie czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej. Wskazany przepis nie dotyczy jednak korzyści majątkowych przekazanych partii politycznej lub Funduszowi Wyborczemu, których partia nie przyjęła lub zwróciła darczyńcy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od jej uiszczenia. Jeżeli korzyść majątkowa została przyjęta, zużyta lub utracona, przypadkowi podlega jej równowartość. Przyjęcie korzyści majątkowej stanowiącej naruszenie przepisów niniejszej ustawy stwierdza Państwowa Komisja Wyborcza, która wydaje postanowienie w przedmiocie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Ciekawym rozwiązaniem jest możliwość dokonania przez partię polityczną w terminie 60 dni od dnia wydania postanowienia przez Państwową Komisję Wyborczą wpłaty korzyści majątkowej uzyskanej w sposób sprzeczny z prawem na konto urzędu skarbowego, właściwego dla jej siedziby. W sytuacji odmowy dokonania dobrowolnego przekazania tego rodzaju korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa minister właściwy dla spraw finansów publicznych, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, występuje do Sądu Okręgowego w Warszawie o orzeczenie przypadku na rzecz Skarbu Państwa<sup>47</sup>.

Kolejnymi aktami prawnymi dotyczącymi finansowania partii politycznych są akty wykonawcze nawiązujące do ustawy o partiach politycznych z 1997 roku. Pierwszym z tych aktów jest rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 roku w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym<sup>48</sup>. Rozporządzenie reguluje szczegółowy tryb składania oraz wzór urzędowego formularza do wniosku o wypłacenie z budżetu państwa subwencji przysługującej partii politycznej, jak też szczegółowe zasady wypłacania tego rodzaju środków finansowych. Zgodnie z rozporządzeniem wnioski o wypłacenie subwencji, wraz z aktualnym wyciągiem z ewidencji partii politycznej, składany jest do ministra właściwego do spraw publicznych za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku utworzenia nowej partii politycznej (połączenie się dwóch lub więcej partii) właściwy organ partii składa w terminie 14 dni od dnia dokonania przez właściwy sąd wpisu do ewidencji wnioski o wypłacenie subwencji wraz z uwierzytelnionym wyciągiem z ewidencji partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza

---

<sup>47</sup> art. 39 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 267.

po dokonaniu sprawdzenia, co do posiadania przez partię uprawnienia do subwencji oraz wysokości subwencji, przesyła niezwłocznie wniosek do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Przyznana partii politycznej subwencja wypłacana jest w ratach w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który wypłacana jest dana rata subwencji<sup>49</sup>.

Następnym aktem prawnym mającym znaczenie dla finansowania partii politycznych jest rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 roku w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych<sup>50</sup>. Wskazane rozporządzenie określa wzór sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, wraz z niezbędnym wyjaśnieniami co do sposobu jego sporządzenia, wykaz dokumentów dołączanych do sprawozdania oraz rodzaj nośnika elektronicznego i format oprogramowania, w jakim składa się sprawozdanie. Wzór sprawozdania wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami określony został w załączniku do przedmiotowego rozporządzenia. Do wymaganego przepisami sprawozdania należy dołączyć niżej wymienione dokumenty:

1. umowy rachunków bankowych – bieżących i Funduszu Wyborczego;
2. wyciągi bankowe prowadzonych rachunków bankowych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego oraz historię tych rachunków;
3. umowy kredytu bankowego;
4. umowy i inne dokumenty dotyczące użyczenia posiadanych przez partię nieruchomości i lokali;
5. wyciąg z rachunku prowadzonego w biurze maklerskim, potwierdzający przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa<sup>51</sup>.

Analizując akty prawne dotyczące finansowania partii politycznych, należy wskazać rozporządzenie Ministra Finansów z 23 stycznia 2003 roku

---

49 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, *op. cit.*

50 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 269.

51 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, *op. cit.*

w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną<sup>52</sup>. Przedmiotem rozporządzenia jest określenie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną, a w szczególności:

1. dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych;
2. sporządzania sprawozdań finansowych, w tym zasady ewidencji i rozliczania otrzymywanych środków publicznych.

Partia polityczna prowadzi rachunkowość w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości<sup>53</sup> oraz przepisy przedmiotowego rozporządzenia, a rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowo, np. w postaci wpłat osób fizycznych na rzecz partii politycznej.

Ewidencja przychodów, kosztów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych powinna być prowadzona rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie oraz na bieżąco. Przychodami partii politycznej są przychody określone odrębnymi przepisami praw i statutem, w tym w szczególności:

1. otrzymane składki członkowskie;
2. darowizny, spadki, zapisy;
3. określone ustawami dotacje i subwencje;
4. odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach;
5. przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa;
6. przychody ze zbycia należących do partii politycznej składników majątkowych;
7. przychody z działalności określonej w art. 27 ustawy o partiach politycznych.

Kosztami partii politycznej są wydatki związane z realizacją zadań statutowych, koszty finansowe oraz pozostałe koszty, w tym koszty przekazania majątku na cele charytatywne.

Partia polityczna zobowiązana jest do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego na dzień kończący rok obrotowy oraz na każdy

---

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, Dz. U. z 2003r., Nr 11, poz. 118.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994r., o rachunkowości, Dz. U. z 2002r., Nr 76, poz. 694.

inny dzień bilansowy. Przygotowane przez partię polityczną sprawozdanie finansowe składa się z:

1. bilansu,
2. rachunku wyników,
3. informacji dodatkowej.

Bilans obejmuje stany aktywów i pasywów na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych poprzedniego i bieżącego roku obrotowego. W przedstawionym rachunku wyniku wskazuje się oddzielnie przychody i koszty oraz zyski i straty za poprzedni i bieżący rok obrotowy. Informacja dodatkowa winna wskazywać nieobjęte bilansem oraz rachunkiem wyników wyjaśnienia konieczne do oceny gospodarki finansowej partii politycznej, w tym w szczególności informacje:

1. w zakresie rozliczenia subwencji z budżetu państwa:
  - stan środków subwencji na początek okresu sprawozdawczego,
  - kwotę subwencji otrzymanej z budżetu państwa w okresie sprawozdawczym,
  - środki subwencji przekazane na Fundusz Ekspercki,
  - środki subwencji przekazane na Fundusz Wyborczy,
  - środki subwencji wykorzystywane na spłatę pożyczek i kredytów bankowych, zaciągniętych na finansowanie działalności statutowej,
  - pozostałe wydatki poniesione ze środków subwencji, stan środków subwencji na koniec okresu sprawozdawczego;
2. w zakresie rozliczenia środków subwencji z budżetu państwa przekazanych na Fundusz Ekspercki:
  - stan środków Funduszu Eksperckiego pochodzących z subwencji na początek okresu sprawozdawczego,
  - środki przekazane w okresie sprawozdawczym na Fundusz Ekspercki z subkonta rachunku bankowego subwencji,
  - wydatki w okresie sprawozdawczym z Funduszu Eksperckiego środków pochodzących z subwencji,
  - stan środków Funduszu Eksperckiego pochodzących z subwencji na koniec okresu sprawozdawczego<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, *op. cit.*

### 3. KODEKS WYBORCZY

Aktualną regulację w zakresie finansowania wyborów stanowią zapisy Kodeksu wyborczego<sup>55</sup>, który określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów.

Kodeks wyborczy wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 roku i zastąpił wszystkie przepisy regulujące wybory w Polsce, w tym odnoszące się do finansowania partii politycznych<sup>56</sup>. Z chwilą przyjęcia nowej regulacji straciły moc ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego. W tym czasie przestały obowiązywać: ustawa o wyborze prezydenta<sup>57</sup> oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>58</sup>.

Kodeks wyborczy, podobnie jak ustawa o finansowaniu partii politycznych, zawiera sankcje karne, które dotyczą niżej wymienionych zachowań:

Art. 494. Kto, w związku z wyborami, prowadzi agitację wyborczą:

1) na terenie urzędów administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów,

2) na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie,

3) na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub oddziałów obrony cywilnej bądź skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych,

4) w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal się znajduje - podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto prowadzi agitację wyborczą na terenie szkół wobec uczniów.

---

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2010r., Kodeks wyborczy, Dz. U z 2011r., Nr 21, poz. 134.

<sup>56</sup> Kodeks wyborczy przyjęty został przez Sejm jednogłośnie, jednak potem wzbudził wiele kontrowersji, a na wniosek posłów PiS trafił do Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił niektóre jego przepisy. W pierwszej kolejności TK wskazał, iż głosowanie dwudniowe jest niezgodne z Konstytucją, za niezgodne uznano też zakaz odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Za niezgodne uznano także zakaz umieszczania plakatów i hasel wyborczych o powierzchni powyżej 2 m kw.

<sup>57</sup> Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1990 r., Dz. U. z 1990r., Nr 67, poz.98.

<sup>58</sup> Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002r., Dz. U. z 2002r., Nr 113, poz.984.



Art. 495. § 1. Kto, w związku z wyborami:

1) umieszcza plakaty i hasła wyborcze na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia,

2) przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej narusza obowiązujące przepisy porządkowe,

3) umieszcza plakaty i hasła wyborcze w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód - podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega:

1) pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii;

2) osoba będąca redaktorem w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe, która dopuszcza do niewykonania obowiązku umieszczenia w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach wyborczych, ogłaszanych w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych wskazania przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą.

Art. 496. Kto, w związku z wyborami, nie umieszcza w materiałach wyborczych wyraźnego oznaczenia komitetu wyborczego, od którego pochodzą - podlega karze grzywny.

Art. 497. § 1. Kto, w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów - podlega grzywnie od 1.000 do 10.000 złotych.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo oddziałów obrony cywilnej lub skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

§ 3. Kto udziela lub przyjmuje korzyść finansową lub osobistą w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata - podlega grzywnie od 10.000 do 50.000 złotych.

Art. 498. Kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia

kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania prowadzi agitację wyborczą - podlega karze grzywny.

Art. 499. Kto, w związku z wyborami, bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego prowadzi agitację wyborczą - podlega karze grzywny albo aresztu.

Art. 500. Kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania podaje do publicznej wiadomości wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów, lub wyniki sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania - podlega grzywnie od 500.000 do 1.000.000 złotych.

Art. 501. Kto, w związku z wyborami, prowadząc agitację wyborczą na rzecz komitetów wyborczych lub kandydata, albo kandydatów, organizuje loterie fantowe lub innego rodzaju gry losowe albo konkursy, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych - podlega grzywnie od 5.000 do 50.000 złotych.

Art. 502. Kto, w związku z wyborami, podaje lub dostarcza, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napoje alkoholowe nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia- podlega grzywnie od 5.000 do 50.000 złotych.

Art. 503. Kto, w związku z wyborami, przekazuje środki finansowe lub wartości niepieniężne jednego komitetu na rzecz innego komitetu wyborczego - podlega karze grzywny od 1.000 do 10.000 złotych.

Art. 504. Kto, w związku z wyborami, organizuje zbiórki publiczne na cele kampanii wyborczej - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 złotych.

Art. 505. § 1. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym - podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu komitetu wyborczego o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

Art. 506. Kto, w związku z wyborami:

1) pozyskuje środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz komitetu wyborczego lub wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego na cele inne niż związane z wyborami,

2) pozyskuje środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz komitetu wyborczego lub wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego przed dniem, od którego zezwala na to ustawa,

3) pozyskuje środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz komitetu wyborczego po dniu wyborów,

4) wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego po dniu złożenia sprawozdania finansowego,

5) wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego z naruszeniem limitów wydatków określonych dla komitetów wyborczych,

6) przekazuje komitetowi wyborczemu organizacji albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjmuje w imieniu tych komitetów środki finansowe lub wartości niepieniężne pochodzące z innych źródeł niż od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

7) przekazuje komitetowi wyborczemu partii politycznej albo koalicyjnemu komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w imieniu tych komitetów środki finansowe lub wartości niepieniężne z innego źródła niż z funduszu wyborczego partii politycznej tworzącej komitet wyborczy partii politycznej, lub z funduszy wyborczych partii politycznych tworzących koalicyjny komitet wyborczy,

8) nie będąc obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, dokonuje czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 złotych.

Art. 507. Kto, w związku z wyborami, przekazuje komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w jego imieniu wartości niepieniężne inne niż nieodpłatne usługi polegające na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 złotych.

Art. 508. § 1. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia w terminie obowiązku przekazania przez komitet wyborczy na rzecz organizacji pożytku publicznego osiągniętej przez komitet wyborczy nadwyżki pozyskanych środków finansowych nad poniesionymi wydatkami - podlega grzywnie, karze

ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto nie dopuszcza do wykonania lub utrudnia dopełnienie obowiązku przekazania przez komitet wyborczy na rzecz organizacji pożytku publicznego nadwyżki pozyskanych środków finansowych nad poniesionymi wydatkami, o którym mowa w § 1.

§ 3. Jeżeli osoba, o której mowa w § 2, działa nieumyślnie - podlega grzywnie.

Art. 509. § 1. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze albo podaje w tym sprawozdaniu nieprawdziwe dane - podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto nie dopuszcza do wykonania lub utrudnia dopełnienie obowiązku sporządzenia i przedłożenia komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego, o którym mowa w § 1.

§ 3. Jeżeli osoba, o której mowa w § 2, działa nieumyślnie - podlega grzywnie.

Art. 510. § 1. Kto, w związku z wyborami, nie dopuszcza do wykonywania lub utrudnia dopełnienie przez biegłego rewidenta obowiązków przy sporządzaniu opinii lub raportu dotyczącego sprawozdania finansowego

- podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Jeżeli osoba, o której mowa w § 1, działa nieumyślnie - podlega grzywnie.

Art. 511. Kto pobiera od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania opłatę za głosowanie w jego imieniu - podlega karze grzywny.

Art. 512. Kto udziela pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą - podlega karze aresztu albo grzywny.

Art. 513. Wyborca, który więcej niż jeden raz uczestniczył w głosowaniu w tych samych wyborach - podlega karze grzywny.

Art. 513a. § 1. Kto bez uprawnienia otwiera pakiet wyborczy lub

zaklejoną kopertę zwrotną

- podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto bez uprawnienia niszczy pakiet wyborczy lub zaklejoną kopertę zwrotną.

Art. 514. Kto dokonuje wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy w wysokości przekraczającej limit określony w art. 136

- podlega grzywnie.

Art. 515. § 1. W przypadku skazania za wykroczenie określone w art. 495 § 1 sąd orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, lub nawiązkę w wysokości do 1.500 złotych.

§ 2. W przypadku skazania za przestępstwa określone w art. 501, art. 504, art. 506 oraz art. 508 § 1 lub wykroczenia sąd orzeka przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot przestępstwa lub wykroczenia.

§ 3. Przepadek przedmiotów, o którym mowa w § 1 i 2, orzeka się, chociażby przedmioty te nie były własnością sprawcy.

§ 4. Jeżeli orzeczenie przepadku przedmiotów, o których mowa w §2, nie jest możliwe, sąd orzeka obowiązek uiszczenia kwoty pieniężnej stanowiącej ich równowartość.

Art. 516. Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 494-496, art. 498, art. 499, art. 503, art. 505, art. 511-513a, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Analizę wskazanych powyżej przepisów należy poprzedzić przedstawieniem zasad finansowania polityki, które ujęte zostały w Kodeksie wyborczym. Według zawartych w niniejszej ustawie zapisów, koszty organizacji i przeprowadzenia wyborów pokrywane są z budżetu państwa, a w szczególności są nimi wydatki związane z:

1. zadaniami Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego;

2. zadaniami komisarzy wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia oraz zapewnieniem ich obsługi przez wyznaczone do tych celów organy i jednostki organizacyjne;

3. zadaniami organów administracji rządowej oraz podległych im urzędów centralnych i jednostek administracyjnych, a także innych organów państwowych;

4. zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego;
5. refundacją wydatków, o których mowa w art. 154 §6;<sup>59</sup>

Przepisy Kodeksu wyborczego (podobnie jak w ustawie o partiach politycznych) wskazują, iż suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz komitetu wyborczego nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, które ustalane jest na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>60</sup>, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów.

W odrębny sposób postrzegane są wpłaty uiszczane przez posłów. W myśl omawianych przepisów kandydat na posła, kandydat na senatora, kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej oraz kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego, będący obywatelem polskim, może wpłacać na rzecz komitetu wyborczego sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. W sytuacji, kiedy suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego przekroczy kwotę określoną przepisami, nadwyżka sumy ponad dopuszczonym limitem podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Ofiarodawcy przekazujący środki finansowe na rzecz komitetu wyborczego mogą dokonać wpłaty jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą<sup>61</sup>.

Finansowanie partii politycznych, w tym kampanii wyborczych, nie ogranicza się tylko do wyborów krajowych. Współczesny obraz polityki wymaga uczestniczenia w wyborach o zasięgu międzynarodowym, którymi z pewnością są wybory do Parlamentu Europejskiego.

Partia polityczna prowadząc działalność na poziomie europejskim<sup>62</sup>, zobowiązana jest do wypełnienia następujących warunków: winna posiadać osobowość prawną w państwie członkowskim, gdzie ma swoją siedzibę, być reprezentowana w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków Parlamentu Europejskiego lub w parlamentach narodowych, lub regionalnych, lub zebrać w co najmniej jednej czwar-

<sup>59</sup> Członkom komisji wyborczych przysługuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 października 2002r., o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz.1674) zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu zadań tych komisji.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002r., Nr 200, poz. 1679, z 2004r., Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005r., Nr 157, poz. 1314)

<sup>61</sup> art. 134 Kodeksu wyborczego, *op. cit.*

<sup>62</sup> Partia polityczna na poziomie europejskim to organizacja realizująca program polityczny, złożona z partii krajowych oraz członków niezrzeszonych, reprezentowana w kilku państwach członkowskich.

tej państw członkowskich co najmniej 3% oddanych głosów, w każdym z tych państw członkowskich (podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego) oraz przestrzegać zasad, na których oparta jest Unia Europejska, jak też uczestniczyć lub wyrazić zamiar uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2004 roku w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, partie polityczne mają możliwość finansowania z ogólnego budżetu Unii Europejskiej<sup>63</sup>.

Partie dążące do uzyskania takiej pomocy z budżetu ogólnego Unii Europejskiej zobowiązane są do złożenia wniosku do PE. Innym obowiązkiem europejskiej partii politycznej jest coroczne opublikowanie danych dotyczących jej dochodów, wydatków i pasywów, deklarowanie źródeł finansowania ze wskazaniem otrzymanych darowizn oraz darczyńców. Dodatkowymi obostrzeniami jest zakaz przyjmowania darowizn pochodzących z: anonimowych źródeł, budżetów ugrupowań politycznych w PE, przedsiębiorstw kontrolowanych przez władze publiczne oraz darowizn przekraczających kwotę 12 tys. euro<sup>64</sup> rocznie lub od jednego darczyńcy<sup>65</sup>.

## PODSUMOWANIE

Przedstawione regulacje prawne określają zasady finansowania polityki. Jak wskazano na wstępie, przejawem korupcji politycznej jest obszar finansowania polityki, w tym udzielanie wbrew przepisom środków finansowych przeznaczonych na działalność ugrupowań politycznych, jak również niezgodne z prawem dokonywanie wpłat na rzecz komitetów wyborczych.

Ustawodawca w sposób szczegółowy określił sposób uzyskiwania, gromadzenia i dysponowania majątkiem partii politycznych oraz uregulował

---

63 Przepisy te dotyczą wyłącznie partii politycznych na poziomie europejskim, w rozumieniu art. 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

64 W Projekcie Rezolucji Parlamentu Europejskiego 2010/2201 (INI), w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 2004/2003, w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania przewidziano w poprawce nr 10, dot. ust. 17, iż samofinansowanie się partii i fundacji jest oznaką ich żywotności, w związku z tym należy podnieść obecny pułap darowizn z 12 tys. euro do 25 tys. euro rocznie na osobę fizyczną jako darczyńcę, co należy powiązać z wymogiem ujawniania darczyńców w momencie otrzymania darowizn. Podkreślono też, iż osoby prawne nie mogą być darczyńcami.

65 D. Olejniczak, Z. Cieślak, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, 2004, s. 30-32.

kwestie dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Pomiędzy światem biznesu a polityką umiejscowione są pokusy wywierania wpływu biznesmenów na przedstawicieli parlamentu oraz władz wykonawczych- zwane korupcją.

Pieniądze w polityce odgrywają szczególną rolę, ponieważ zapewniają bezpieczeństwo prosperowania partii politycznych. Ustawodawca wskazał, iż głównym źródłem uzyskiwania dochodów przez te podmioty są środki pochodzące z budżetu państwa oraz składki członków, darowizny oraz wpłaty przekazywane przez obywateli (do wysokości określonej ustawą). Pytaniem jest, czy te środki są wystarczające?

Uprawnionym wydaje się być pogląd, iż świat polityki ulega pokusom uzyskania środków finansowych wbrew przepisom wskazanych ustaw. Aktywność polityczna wywołuje potrzebę dysponowania pieniędzmi, a i koszty przeprowadzenia kampanii wyborczych są bardzo wysokie (choć w 2011 roku partiom przyznano z budżetu państwa o połowę mniej środków niż w przypadku poprzednich wyborów).

Zawarte przez ustawodawcę przepisy karne odwołują się przede wszystkim do kar o wymiarze finansowym. Sporadycznie przewidziano kary ograniczenia bądź pozbawienia wolności. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż większość przepisów odwołuje się do sankcji przewidzianych za nieprawidłowe prowadzenie ewidencji finansowej oraz obszaru składania sprawozdań finansowych - choć i te są ważne dla transparentności finansowania polityki.

Uregulowaniami ujętymi w przedstawionych ustawach, które zdaniem autora odczytywać można w świetle przepisów antykorupcyjnych, są czyny polegające na:

1. dokonywaniu zbiorów pieniędzy wbrew zakazowi przewidzianemu w art. 24 ust.6 ustawy, - grzywna (u. o. p. p.);
2. przekazywaniu partii politycznej albo przyjmowaniu w imieniu partii politycznej środków finansowych lub wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25.ust.4 - grzywna od 1.000 do 100.000 zł (u. o. p. p.);
3. niewykonaniu lub niedopuszczeniu do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia informacji finansowej albo podaniu w niej nieprawdziwych danych- grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do lat 2 (u. o. p. p.);
4. niewykonaniu lub niedopuszczeniu do wykonania obowiązku



sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego Funduszu Wyborczego albo podaniu w nim nieprawdy - grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do lat 2 (u. o. p. p.);

5. udzieleniu lub przyjęciu korzyści finansowej lub osobistej w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata - grzywna od 10.000 do 50.000 zł (K. W.);

6. podawaniu lub dostarczaniu, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napoi alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia - grzywna od 5.000 do 50.000 zł (K. W.);

7. organizowaniu zbiórek publicznych na cele kampanii wyborczej - grzywna od 1.000 do 100.000 zł (K. W.);

8. przekazywaniu komitetowi wyborczemu organizacji albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjmowaniu w imieniu tych komitetów środków finansowych lub wartości niepieniężnych pochodzących z innych źródeł niż od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - grzywna do 1.000 do 100.000 zł (K. W.);

9. dokonaniu czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego przez osobę nie będącą obywatelem polskim, mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł (K. W.);

10. udzieleniu pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą - kara aresztu albo grzywny (K. W.).

Wskazane przepisy szczegółowo określają obszar nieprawidłowości mogących mieć miejsce w sferze finansowania polityki. Stanowią one pewnego rodzaju wypełnienie dyspozycji czynów korupcyjnych ujętych w Kodeksie karnym. Przedstawione regulacje dotyczą problematyki związanej z niezgodnym z prawem przekazywaniem partiom politycznym (politykom) środków finansowych, co jest niezmiernie istotne w podejmowaniu czynności wykrywczych przez organy odpowiedzialne za przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym.

Korupcja jest problemem społecznym, ale też jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, zarówno w zakresie gospodarczym, jak i zachowań o zabarwieniu kryminalnym. Z tego też powodu należy rozszerzyć zainteresowania organów ścigania o wskazany obszar, w celu jej eliminacji

z życia publicznego.

## REFERENCES

1. Chmaj M., (2008), *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, pod. red. J. Zbieranka, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych
2. Jackowska A., (2008), *Subwencje budżetowe dla partii politycznych-kwoty i tendencje*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
3. Jackowska. A., Zbieranek J., (2008), *Społeczna kontrola finansowania partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, pod. red. J. Zbieranka, , Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
4. Marek A., (2010), Komentarz do art. 250a Kodeksu karnego, system prawny LEX.
5. Olejniczak D., Cieślak Z., Fryźlewicz M., Kurkiewicz A., Nowakowski M., (2004), *Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, 2(2) IV-VI 2004, , Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.
6. *Komunikat z badań (2010), Opinia publiczna o korupcji i lobbingu*, Warszawa CBOS.
7. Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997r. Dz. U. z 1997r., Nr 88, poz. 533 z późn. zm.
8. Ustawa o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010r. Dz. U. z 2010r., Nr 127, poz. 857.
9. Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. Dz. U. z 2001r, Nr 79, poz. 857 z późn. zm.
10. Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002r., Dz. U. z 2002r., Nr 113, poz.984.
11. Ustawa z dnia 10 października 2002r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002r., Nr 200, poz. 1679, z 2004r., Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005r., Nr 157, poz. 1314).
12. Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1990 r., Dz. U. z 1990r., Nr 67, poz.98.
13. Ustawa z dnia 29 września 1994r., o rachunkowości, Dz. U. z 2002r., Nr 76, poz. 694.
14. Ustawa z dnia 5 stycznia 2010r., Kodeks wyborczy, Dz. U z 2011r., Nr

- 21, poz. 134.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, Dz. U. z 2003r., Nr 11, poz. 118.
  16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 269.
  17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 267.