

**MONITORING FINANSOWANIA SAMORZĄDOWEJ
KAMPANII WYBORCZEJ
KRAKÓW 2010**



**FUNDACJA INSTYTUT MYŚLI OBYWATELSKIEJ
IM. STAŃCZYKA**

Przemysław Żak

Jan Niedośpiał

Projekt finansowany ze środków Programu „Demokracja w działaniu”

Fundacji im. Stefana Batorego

Spis treści

1. Wstęp.....	5
1.1. Cele monitoringu.....	5
1.2. Struktura raportu.....	7
2. O monitoringu.....	8
2.1. Uwarunkowania prawne prowadzenia działań strażniczych w zakresie finansowania samorządowej kampanii wyborczej.....	8
2.2. Nasze działania.....	10
2.3. Kontynuowane działania	14
3. Analiza uwarunkowań prawnych samorządowej kampanii wyborczej.....	15
3.1. Wprowadzenie.....	15
3.2. Akty prawne.....	15
3.2.1. Stan obowiązujący 2010.....	15
3.2.2. Kodeks wyborczy.....	16
3.2.3. Uwagi.....	17
3.3. Pozyskiwanie i wydatkowanie środków – praktyczne rozpoczęcie kampanii.....	17
3.3.1. Stan obowiązujący 2010.....	17
3.3.2. Kodeks wyborczy.....	19
3.3.3. Uwagi.....	20
3.4. Źródła przychodów.....	24
3.4.1. Stan obowiązujący 2010.....	24
3.4.2. Kodeks wyborczy.....	25
3.4.3. Uwagi.....	25
3.5. Darowizny.....	26
3.5.1. Stan obowiązujący 2010.....	26
3.5.2. Kodeks wyborczy.....	26
3.5.3. uwagi.....	26
3.6. Odpowiedzialność za zobowiązania komitetu wyborczego.....	29
3.6.1. stan obowiązujący 2010.....	29
3.6.2. kodeks wyborczy.....	29
3.6.3. uwagi.....	29
3.7. Limity wydatków.....	29
3.7.1. stan obowiązujący 2010.....	29
3.7.2. kodeks wyborczy.....	30
3.7.3. uwagi.....	31
3.8. Inne przepisy.....	31
4. Kampania w liczbach.....	33

4.1. Zestawienie danych ze sprawozdań finansowych komitetów objętych monitoringiem.....	33
4.2. Próba porównania wydatków komitetów partyjnych i lokalnych.....	39
5. Nieprawidłowości podczas kampanii.....	41
5.1. Potencjalne naruszenia.....	41
5.1.1. Przedwczesne rozpoczęcie kampanii.....	41
5.1.2. Plakatowanie "na dziko".....	44
5.1.3. Wojna plakatowa.....	47
5.1.4. Niedozwolone darowizny.....	48
5.1.5. Kampania za publiczne pieniądze?.....	52
5.1.6. Kampania ze środków innych niż komitetu wyborczego (także brak oznaczenia materiałów).....	55
5.1.7. Brak oznaczenia materiałów wyborczych.....	55
5.1.8. Prowadzenie agitacji w miejscach niedozwolonych – szkoła podstawowa.....	57
5.1.9. Sprzątanie miasta po wyborach.....	57
5.1.10. Nieprawidłowości w finansowaniu.....	58
5.2. Złe praktyki.....	58
5.2.1. Sprawozdania z kadencji.....	59
5.2.2. Łączone ulotki kandydatów.....	59
5.2.3. List dla Ambasadorów	59
5.2.4. Anty-kampania.....	60
5.2.5. Odpowiedzi komitetów na wnioski o udostępnienie informacji publicznej	61
5.3. Inne zjawiska niepożądane w trakcie kampanii wyborczej.....	62
5.3.1. Problem nierównych szans w wyborach samorządowych.....	62
5.3.2. Kwestia „podwójnego finansowania” komitetów partyjnych.....	63
6. Wnioski i rekomendacje.....	65

Autorzy pragną podziękować wszystkim wolontariuszom i wolontariuszkom zespołu monitorującego za ich ogromną pracę i zaangażowanie w realizację projektu. W szczególności jednak pragną podziękować Annie Rozkuszce i Pawłowi Bakalarzowi, którzy pomagali w ostatniej fazie projektu przy analizie zebranych materiałów i przygotowywaniu niniejszego raportu.



*Ten utwór objęty jest licencją **Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska**.*

Aby zobaczyć kopię niniejszej licencji przejdź na stronę <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>

lub napisz do Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

1. Wstęp

1.1. Cele monitoringu

Monitoring finansowania samorządowej kampanii wyborczej w 2010 roku w Krakowie został przeprowadzony przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka przy finansowaniu przez Fundację im. Stefana Batorego.

Projekt był kontynuacją działań z 2006 roku, koordynowanych przez Fundację im. Stefana Batorego i przeprowadzonych przez 12 niezależnych organizacji pozarządowych. W Krakowie w 2006 roku projekt był realizowany przez Naukowe Koło Politologów AP i Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Podczas realizacji projektu Zespół Monitorujący korzystał także z doświadczeń poprzednich monitoringów finansowania kampanii wyborczych na prezydenta RP w 2005 roku i do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku, zrealizowanych przez Fundację im. Stefana Batorego. Współpracownicy Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka brali czynny udział przy monitoringu kampanii samorządowej w Krakowie w 2006 roku i kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009. Dotychczasowe działania jasno wykazały, że udział organizacji pozarządowych w publicznej kontroli nad procesem wyborczym może w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczej, a także pełnić funkcję prewencyjną w dłuższym okresie do zwiększenia poszanowania obowiązujących przepisów.

Celem monitoringu było poddanie społecznej kontroli źródeł finansowania oraz sposobu wydatkowania środków przez komitety wyborcze wystawiające kandydatów w zbliżających się wyborach samorządowych. W ramach monitoringu prowadzona była obserwacja źródeł środków przeznaczanych na kampanię wyborczą kandydatów na prezydenta i radnych Miasta Krakowa, szczególnie pod kątem ewentualnego wykorzystywania na ten cel środków publicznych, a także analiza darowizn oraz wydatków na kampanię medialną, materiały propagandowe, spotkania i festyny wyborcze oraz koszty i sposoby prowadzenia sztabów i komitetów wyborczych. Działania dotyczyły obserwacji przebiegu kampanii z punktu widzenia zasad finansowania, następnie monitoringu dokumentacji finansowej, porównanie z obowiązującymi przepisami, wysnucie wniosków z analizy porównawczej stanu zaobserwowanego z zastanym w dokumentach i zadeklarowanym przez pełnomocników, przeprowadzenie odpowiednich działań prawnych oraz nieformalnych w celu weryfikacji i ewentualnej reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości.

Celem monitoringu było również sprawdzenie skuteczności przepisów regulujących samorządową kampanię wyborczą oraz wypracowanie rekomendacji, dotyczących lepszych rozwiązań legislacyjnych oraz propozycji innych działań o charakterze pozaprawnym.

Celami długoterminowymi zaś było:

- upowszechnianie praktyki obywatelskiego nadzoru nad instytucjami publicznymi i przestrzeganiem prawa;
- przypomnienie politykom i partiom politycznym, że podlegają ocenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego;
- upowszechnienie idei partnerstwa między organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi i innymi partnerami społecznymi w działaniach na rzecz jawności życia publicznego;
- działanie profilaktyczne poprzez kontakty z kandydatami przekonujące, że obywatele, a więc wyborcy, między innymi poprzez organizacje pozarządowe mogą monitorować i monitorują ich działania. Monitoring oraz poniższy raport z niego poza funkcją bezpośredniej kontroli finansowania kampanii samorządowej i pełnieniem funkcji prewencyjnej, ma na celu również zwiększenie świadomości i wrażliwości społecznej na przestrzeganie zasad funkcjonowania demokracji, w tym zasad organizowania i finansowania polityki. Monitorujący mają nadzieję, że poniższa praca również przyczyni się ukazaniu, iż obywatele mają większe możliwości kontroli szeroko pojętej władzy oraz polityki niż tylko udział w wyborach co cztery lata.

Dodatkowym celem monitoringu było sprawdzenie, jak wygląda możliwość prowadzenia monitoringu lokalnie przez organizację z danego regionu. Sytuacja okazała się być diametralnie inna niż przy obecności koordynacji na szczeblu krajowym, gdyż wszelkie działania mogące mieć wpływ na wybory nabierają znamion zaangażowanej akcji politycznej. Ponadto, niewielka organizacja ma mniejsze możliwości podjęcia współpracy z podmiotami takimi jak Dom Mediowy, w związku z czym trudniej jest jej zdobyć część informacji porównawczych przydatnych w działaniach. Pomimo tego, próba monitoringu na poziomie lokalnym zakończyła się w naszym przekonaniu sukcesem, który dowodzi, że wykorzystując istniejące narzędzia prawne, grupa obywateli może, chociaż nie bez trudności, poddać kontroli społecznej finansowanie polityki lokalnej.

Wydaje się, że obecna sytuacja społeczno-polityczna sprzyja prowadzeniu działań o charakterze kontrolnym i edukacyjnym w zakresie aktywności obywatelskiej. Można zauważyć, że zmienia się

mentalność mieszkańców Krakowa, obywatele przestają jedynie narzekać na politykę i zaczynają się rozglądać za możliwością wpływania na to, co ich otacza. Zaczynają poszukiwać narzędzi zmiany. Widać to wyraźnie gdy się zestawi sytuację monitoringu w 2006 roku, kiedy monitoring przeprowadziły w zasadzie dwie osoby, z sytuacją w 2010 roku, kiedy zespół monitorujący liczył już 17 osób. Temat kontroli obywatelskiej jest jednak ciągle zbyt rzadko podejmowany i zbyt wąsko traktowany. W 2010 roku Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka była jedyną organizacją, która próbowała prowadzić monitoring finansowania samorządowej kampanii wyborczej. Mamy nadzieję, że ten raport przyczyni się do upowszechniania idei i praktyki kontroli społecznej, ponieważ bez obywateli patrzących władzy – również tej lokalnej – na ręce, nie ma sprawnie funkcjonującej demokracji.

1.2. Struktura raportu

Raport z monitoringu został podzielony na 6 części. W drugiej opisujemy szerzej monitoring, jego uwarunkowania prawne, podjęte działania a także planowaną ich kontynuację. Część trzecia zawiera analizę prawa regulującego wybory w 2010 roku, a także porównanie z przepisami kodeksu wyborczego oraz nasze uwagi i refleksje do nich. W rozdziale czwartym opisana została kampania wyborcza – zestawienie danych liczbowych i wynikające z niego wnioski. Część piąta jest poświęcona opisowi nieprawidłowości zaobserwowanych w czasie kampanii – potencjalnych naruszeń i złych praktyk. Oprócz nieprawidłowości zawarto w tej części także ogólne uwagi dotyczące kampanii wyborczej. W szóstej części raportu zawarto główne wnioski i postulaty, a także ogólną konkluzję obserwacji i analiz przedstawionych wcześniej.

2. O monitoringu

2.1 Uwarunkowania prawne prowadzenia działań strażniczych w zakresie finansowania samorządowej kampanii wyborczej

a. Należy pamiętać, że instrumenty prawne przy prowadzeniu działalności strażniczej są jednymi „z wielu” i w porównaniu z możliwymi do pomyślenia formami pozaprawnymi strażnictwa, zapewne ich różnorodność jest dość uboga. Pragniemy też podkreślić, że poniższe przedstawienie ma za zadanie zasygnalizowanie istniejących możliwości nie zaś ich szczegółową analizę i omówienie.

b. Pierwszym i najważniejszym instrumentem choć nie specyficznym dla przedmiotu monitoringu, służącym głównie zbieraniu i weryfikowaniu informacji jest prawo do informacji. Jako polityczne prawo obywatelskie do informacji o działalności organów władzy publicznej ale i również innych podmiotów ze sferą publiczną (rozumianą jako państwową) związanych poprzez otrzymane środki lub zadania publiczne do realizacji, ma swoją podstawę w art. 61 Konstytucji RP. Jednak szczegółowa regulacja postępowania o udzielenie informacji zawarta jest w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Nie wchodząc w szczegółowe omówienie, warto podkreślić, że najważniejszymi dla watchdogów cechami tego instrumentu będzie przyznanie tego prawa „każdemu”, ustawowy zakaz wymagania wykazania interesu prawnego lub faktycznego oraz uprawnienie wnioskującego do wybrania formy i sposobu udzielenia informacji. Szeroki wachlarz sposobów wnioskowania tj. telefonicznie lub osobiście w przypadku informacji dostępnych „od ręki”, w innych mailowo lub tradycyjną pocztą, pozwala elastycznie dobierać formę do adresata naszego żądania o informację.

Na powyższe wskazujemy, gdyż niestety musimy stwierdzić, że z naszego doświadczenia wynika, iż dużo łatwiej uzyskać jest informację wysyłając wniosek pocztą tradycyjną, listem poleconym, sygnowany przez członków zarządu, niż telefonicznie bądź mailowo bez podawania jakichkolwiek danych i uzasadnienia żądania informacji. Najłatwiej i najprofesjonalniej uzyskaliśmy informację w Urzędzie Miasta Krakowa. W prokuraturze nie można było uzyskać informacji telefonicznie, choć wydawałoby się, że prokurator prowadząca sprawę może bezzwłocznie udzielić informacji czy dane postępowanie zostało zakończone, czy też wciąż trwa¹, co jest spełnieniem ustawowej

¹ Taka informacja z pewnością pozostaje informacją publiczną i nie widać powodów do jej utajnienia, co też się potwierdziło, gdyż na wniosek pisemny odpowiedź w tej sprawie dostaliśmy.

przesłanki do udzielenia odpowiedzi na wniosek ustny. Problemem prokuratury (rejonowej ale już nie okręgowej) ale też urzędu wojewódzkiego było odpowiedzenie w sposób żądanych we wniosku tj. mailowo, obie odpowiedzi przysły pisemnie, listem poleconym. Również inne pytane przez nas podmioty miały w większości problem z odpowiedzią mailową, pomimo wyraźnej o to prośby. Tylko prokuratura starała się wyjaśnić czemu nie udziela informacji zgodnie z wnioskiem:

tut. jednostka Prokuratury nie dysponuje łączem internetowym umożliwiającym bezpieczną transmisję danych.

U niektórych podmiotów trzeba było interweniować telefonicznie, wyjaśniając pytania lub już otrzymane odpowiedzi, u niektórych podmiotów wnioski przesłane drogą mailowo się gubiły. W przypadku Komitetu SLD w ogóle nie otrzymaliśmy odpowiedzi. Zaistniałe sytuacje skłaniają nas do wniosku, że prawo do informacji choć jest realizowane, to wciąż zasady jego udostępniania nie są przez wszystkich przyswojone i respektowane.

Bazę wiedzy na temat praktycznych i teoretycznych aspektów korzystania z prawa do informacji publicznej można znaleźć pod adresem www.informacjapubliczna.org.pl

b. Dostęp do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych oraz załączonej do nich dokumentacji finansowej (tj. historii rachunków, umów, faktur i rachunków, list darczyńców komitetów itp.) jest już specyficznym instrumentem z przepisów wyborczych. Na gruncie Ordynacji wyborczej dostęp do sprawozdań był dość jasno uregulowany. Komitetów ogólnokrajowych sprawozdania udostępniane są w biuletynie informacji publicznej PKW, zaś komitetów lokalnych udostępniane na wniosek zainteresowanych podmiotów przez właściwego komisarza wyborczego (zazwyczaj na dyżurach) od dnia ogłoszenia przez niego ich udostępnienia do wglądu (art. 84 ust. 6 Ordynacji). Warto wspomnieć, że sytuacja identycznie przedstawia się na gruncie Kodeksu Wyborczego (art. 143 § 1 - 3).

Inaczej wygląda sytuacja załączonej dokumentacji. Dotychczas dostęp do niej nie miał swojej własnej regulacji. Można było albo ubiegać się o wgląd jako podmiot uprawniony do złożenia zastrzeżeń dla realizacji tego uprawnienia – co wynikało z praktyki PKW, albo próbować na gruncie dostępu do informacji publicznej. W Kodeksie wyborczym odpowiednie regulacje w tym zakresie znalazły się w art. 143 § 4 i 5. Warto zwrócić uwagę, że dostęp do listy darczyńców o dziwo został w całości potraktowany jako materiał udostępniany na bazie ustawy o ochronie danych osobowych, choć wydaje się, że powinien pozostać jawny bezwzględnie, jako wyjątek od ochrony danych osobowych i prawa do prywatności, co jednak zabezpieczałoby antykorupcyjny cel regulacji

finansowania wyborów. Reszta dokumentacji dostępna jest tylko dla podmiotów uprawnionych do składania zastrzeżeń do terminu ich złożenia, po zaś każdy nabywa możliwości wglądu na bazie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na podstawie doświadczeń monitoringu należy zauważyć problem z jakim spotkał się zespół – a mianowicie braku możliwości wglądu do dokumentacji komitetów ogólnokrajowych w terminie przewidzianym na złożenie zastrzeżeń. PKW od razu przekazała bowiem sprawozdania z dokumentacją do badania biegłym rewidentom. W efekcie z pewnością dochodzi do konfliktu pomiędzy uprawnieniem do wglądu do sprawozdań, potrzebą dokonania tego przed terminem złożenia zastrzeżeń, a koniecznością zbadania sprawozdań przez biegłych rewidentów, co jest jedną z niezbędnych przesłanek do zatwierdzenia sprawozdań przez PKW.

c. Złożenie zastrzeżeń do sprawozdań finansowych. Jest to instrument służący już nie *stricte* monitoringowi a ewentualnym działaniom na rzecz zmiany. Zarówno dotychczas jak i w Kodeksie wyborczym (art. 144 § 7) zastrzeżone zostało to uprawnienie właśnie m.in. na rzecz stowarzyszeń i fundacji, które w statutach mają odpowiednie zastrzeżenie o prowadzeniu działań na rzecz analizy finansowania kampanii wyborczych. Termin pozostał 30-dniowy od dnia ogłoszenia sprawozdania finansowego. W ciągu 60 dni organ wyborczy powinien odpowiedzieć podmiotowi zgłaszającemu zastrzeżenia w sposób rozstrzygający. Organizacje muszą pamiętać, że niestety na gruncie przepisów wyborczych termin jest zachowany, jeśli zastrzeżenia w określonej dacie wpłyną do organu (nie decyduje więc tzw. „data stempla”)².

2.2. Nasze działania

a. Na wstępie należy zaznaczyć, że wszelkie nierówności zobrazowania sytuacji w raporcie wynikają ze skali obserwowanych zjawisk, zachowań komitetów i ograniczonych możliwości zespołu monitorującego. W żaden sposób nie są związane z prywatnymi sympatiami politycznymi uczestników zespołu monitorującego i ich nie odzwierciedlają. Zespół monitorujący podczas przeprowadzanych działań, a także przy sporządzaniu raportu kierował się zasadami obiektywności, rzetelności i apolityczności, czego deklaracja była wymaganym elementem dla przystąpienia do zespołu. Wreszcie, wspomniane nierówności mogą wynikać z jakościowego, przy całym nakładzie

2 Tak też Kodeks wyborczy w art. 9. Dodatkowo w par. 3 tego przepisu wskazano, że czynności powinny zostać dokonane w godzinach urzędowania organu wyborczego – w przypadku komisarzy wyborczych jest to zazwyczaj kilka godzin jeden raz w tygodniu (sic!). Można mieć tylko nadzieję, że termin będzie traktowany jak zachowany jeśli wpłynie nie bezpośrednio do Komisarza, a w godzinach urzędowania delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

sił, charakteru prowadzonych obserwacji.

Monitoringiem objęliśmy kandydatów na Prezydenta Miasta Krakowa i próbowaliśmy objąć kandydatów na radnych zajmujących pierwsze miejsca na listach³. Obserwacji poddano komitety wyborcze partii politycznych, a także komitety wyborcze wyborców wystawiające kandydatów na Prezydenta Miasta Krakowa:

I. Komitet Wyborczy Wyborców Prawica Razem Wspólnota Samorządowa (Piotr Boroń)

II. Komitet Wyborczy Prawo I Sprawiedliwość (Andrzej Duda)

III. Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP (Stanisław Kracik)

IV. Komitet Wyborczy Wyborców Jacka Majchrowskiego (Jacek Majchrowski)

V. Komitet Wyborczy Wyborców Ruch Wyborców Janusza Korwin-Mikke (Stanisław Żółtek)

VI. Sprawiedliwy Kraków (Stanisław Gniadek)

VII. Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej

b. Na projekt złożyły się opisane poniżej działania, realizowane w okresie czerwiec 2010 a lipiec 2011 r.

- **Koordynatorzy przeszkolili i wyposażyli w materiały 20 wolontariuszy**, z których 15 kontynuowało działania przez cały okres trwania projektu.
- **Obserwację rozpoczęto jeszcze w czerwcu 2010 roku. Działania zintensyfikowano** od momentu pierwszej aktywności potencjalnych kandydatów na prezydenta miasta oraz potencjalnych kandydatów na radnych (okres wrzesień – grudzień 2010).
- **Prowadzono aktywny monitoring doniesień prasowych** z wybranych tytułów: Gazety Krakowskiej, Dziennika Polskiego, Gazety Wyborczej, a także stron internetowych, blogów kandydatów i portali społecznościowych.
- **Prowadzono bieżącą obserwację** spotkań wyborczych i debat. Warto zaznaczyć, że nawet

3 Doświadczenie tego projektu każe stwierdzić, że o ile można wyodrębnić na cele monitoringu kampanię wyborczą kandydatów na prezydenta miasta od kampanii do rady miasta, o tyle wyodrębnienie na potrzeby obserwacji kampanii tzw. „jedynek” jest niecelowe, jako mało efektywne. Kampania kandydatów do Rady Miasta jest mocno rozdrobniona, o dużo mniejszej skali niż prezydencka zaś poszczególne zdarzenia są trudniejsze co uchwycenia. Dlatego naszym wnioskiem jest traktowanie podczas monitoringu kampanii do Rady jako jednego zespołu zjawisk (zdarzeń), podlegających obserwacji.

monitoring ogłoszeń na stronach i kontach społecznościowych kandydatów nie pozwalał często powziąć informacji o spotkaniach, co utrudniało możliwość obserwacji i ujmuje tym działaniom systematyczności.

- **Prowadzono bieżącą obserwację** reklamy zewnętrznej. Obserwacja, prowadzona na co dzień niejako „przy okazji” przez naszych wolontariuszy, była też organizowana w formie akcyjnej. Uwzględniając przede wszystkim miejsce zamieszkania członków zespołu, podzieliliśmy miasto na obszary i organizowaliśmy jednodniowe akcje, gdy cały zespół w ramach swoich „rejonów” poszukiwał materiałów wyborczych.
- **Spotkano się z przedstawicielami komitetów** wyborczych kandydatów na prezydenta miasta.
- **Sporządzono dokumentację fotograficzną** zaobserwowanych zjawisk.
- **Nawiązano kontakt z agencjami reklamowymi** zajmującymi się reklamą zewnętrzną na terenie Krakowa, dzięki czemu uzyskano cenne informacje dotyczące reklamy zewnętrznej w trakcie kampanii samorządowej.
- **Uzyskano od Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego** dostęp do dokumentacji Komitetów Wyborczych Wyborców wystawiających kandydatów na urząd Prezydenta Miasta Krakowa, co pozwoliło zrobić ich foto-dokumentację a następnie przeanalizować i porównać z zebranymi informacjami w trakcie kampanii.
- **Uzyskano w Krajowym Biurze Wyborczym** dostęp do dokumentacji finansowej objętych monitoringiem komitetów partii politycznych. Warto podkreślić, że niejako empirycznie udowodniliśmy, że zwykły obywatel, a nawet organizacja pozarządowa ma bardzo małe szanse na weryfikację i skuteczny wgląd w dokumentację finansową komitetu wystawiającego kandydatów w radzie lub na urząd wójta konkretnej gminy. Trzy dni w dwie osoby to zdecydowanie za mało by móc chociaż zrobić dokumentację fotograficzną (zob. więcej na stronie www.krakowskiewybory2010.fimo.org.pl) wszystkich czterech komitetów, które nas interesowały. Dodatkowo większość komitetów (w tym PiS i PO) zrezygnowały z podziału dokumentacji na regiony, organizując ją wyłącznie chronologicznie, co z pewnością ułatwiło pracę biegłym rewidentom. To jednak uniemożliwiło ostatecznie nam na wyodrębnienie dokumentacji dot. wydatków na interesującą nas kampanię w Krakowie. W ten sposób zasada jawności w dużej mierze staje się fikcją jak i przydana możliwość składania zastrzeżeń do sprawozdań. Podkreślić należy że takie działania weryfikacyjne pozostają możliwe w stosunku do komitetów lokalnych (por. pkt wyżej). By podkreślić zderzenie rzeczywistości z teorią, warto

wspomnieć, że Kodeks Wyborczy zapewnia wszystkim (czego nie gwarantowały dotychczasowe przepisy) dostęp do pełnej dokumentacji składanej przez komitety wyborcze, co dotąd było zagwarantowane tylko podmiotom uprawnionym do składania zastrzeżeń⁴. W praktyce w stosunku do komitetów partyjnych, jak już wiemy, prawo to pozostanie realne jedynie dla badaczy lub osób z dużą ilością czasu, mieszkających w Warszawie blisko Państwowej Komisji Wyborczej.

- **Złożono wnioski o udostępnienie informacji publicznej** (por. Uwagi w pkt. 2.1.) do prokuratury rejonowej, prokuratury okręgowej, KW Platformy Obywatelskiej, KW Prawa i Sprawiedliwości, KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Małopolskiego Regionu Platformy Obywatelskiej, Urzędu Miasta Krakowa, ZIKIT-u⁵, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Państwowej Komisji Wyborczej, Komisarza Wyborczego w Krakowie (łącznie 14 wniosków). Oprócz tego prowadzono liczne rozmowy telefoniczne i mailowe z ww podmiotami w celu uzyskania dodatkowych informacji lub wyjaśnień.
- **Prowadzono działania weryfikacyjne w kwestii zauważonych nieprawidłowości** w trakcie trwania samorządowej kampanii wyborczej. W ramach działań weryfikacyjnych prowadzono rozmowy na żywo z przedstawicielami różnych podmiotów gospodarczych, dzwoniło i rozsyłano maile, sprawdzając lub uzupełniając informacje zebrane przez wolontariuszy.
- **Porównano analizy sprawozdań finansowych i materiałów**, które udało się zebrać w trakcie trwania kampanii samorządowej.
- **Poddano weryfikacji koszty** przedstawione w sprawozdaniach finansowych poniesionych przez te komitety na podstawie deklaracji przedstawicieli komitetów wyborczych oraz obserwacji. Niektóre wydatki zespół monitorujący weryfikował również poprzez porównanie z uzyskanymi od konkretnych firm informacji na temat kosztów i cen.
- **Złożono zastrzeżenia do sprawozdań finansowych komitetów lokalnych i ogólnokrajowych.** W efekcie poczynionych obserwacji i analizy sprawozdań finansowych uznaliśmy za słuszne złożyć zastrzeżenia do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych: Jacka Majchrowskiego, Platformy Obywatelskiej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Prawica Razem Wspólnota Samorządowa. Zastrzeżenia dotyczyły głównie tzw. pre-kampanii, potencjalnego naruszenia

4 Ściślej – w nowym Kodeksie Wyborczym każdemu taka możliwość jest zapewniona po terminie na składanie zastrzeżeń, do tego czasu prawo wglądu zarezerwowane jest tylko podmiotom upoważnionym do ich złożenia.

5 Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu – jednostka samorządowa Gminy Kraków.

zakazu darowizn niepieniężnych, rozklejania plakatów „na dziko”, nieprawidłowości w złożonej dokumentacji finansowej, naruszenia zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w szkołach podstawowych. Złożone zastrzeżenia są dostępne na stronie internetowej Fundacji.

2.3. Kontynuowane działania

Przeprowadzone dotąd działania nie stanowią jeszcze zakończenia pracy nad monitoringiem. Planujemy szereg dodatkowych działań w celu uzupełnienia dotychczasowych rezultatów, a także aby zapewnić pewną ciągłość prowadzonym w tym zakresie działaniom strażniczym. Oprócz prowadzonego obecnie projektu „Przejrzysty Kraków”, planujemy także:

- **Wysłanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej do wszystkich większych miast w Polsce** w zakresie kampanii informacyjnych podsumowujących kadencję. Celem działania ulokowanie obserwacji z Krakowa w szerszym kontekście (por. 5.1.5.)
- **Złożenie skargi na bezczynność komitetu wyborczego SLD** w zakresie braku odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej.
- **Monitoring dalszego losu ponad trzydziestu powiadomień do prokuratury złożonych przez Komisarza Wyborczego w Krakowie.** Będziemy starali się dowiedzieć, jakie działania zostały podjęte przez prokuraturę w wyniku zawiadomień złożonych przez Komisarza. Monitoring będzie miał na celu przekonanie się, jakie są praktyczne konsekwencje łamania przepisów wyborczych oraz w jakich sytuacjach Komisarz podejmuje decyzję o wysłaniu zawiadomienia.
- **Monitoring efektów złożonych przez nas zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów KWW Jacka Majchrowskiego, KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa, KW Platformy Obywatelskiej RP, KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej.** Zastrzeżenia do dwóch pierwszych złożyliśmy u Komisarza Wyborczego w Krakowie, do dwóch pozostałych w Państwowej Komisji Wyborczej. Wciąż niestety nie otrzymaliśmy żadnej odpowiedzi ze strony Komisarza w Krakowie (blisko 3 miesiące), zaś ze strony PKW jest zapewnienie, że ustosunkują się do naszych wątpliwości.
- Kontynuacja działań w postaci wysyłania wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sprawie kampanii informacyjnej Urzędu Miasta Krakowa w celu oszacowania całkowitych kosztów tej kampanii.

3. Analiza uwarunkowań prawnych samorządowej kampanii wyborczej

3.1. Wprowadzenie

Omówione poniżej regulacje prawne zostały dobrane wg kryterium związku z monitorowanym przez nas aspektem funkcjonowania komitetów wyborczych wyborców oraz komitetów wyborczych partii. Dlatego zastrzegamy, że nie jest to kompleksowe omówienie całości przepisów, obowiązujących podczas zeszłorocznej kampanii samorządowej.

Poniższe omówienie opatrzyliśmy porównaniami do wchodzącej w życie 1.08.2011 r. ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) zwanej dalej *Kodeksem Wyborczym*.

Monitoring kampanii zmusił nas też do poczynienia uwag do niektórych przepisów na tle zdobytych doświadczeń. Formułując je staraliśmy się również odnieść do stanu prawnego wprowadzanego Kodeksem.

Z powyższych względów struktura analizy opiera się więc na trójelementowym schemacie tj. opisie stanu obowiązującego podczas wyborów, wskazaniu nowych przepisów oraz przedstawieniu uwag.

Instrumenty prawne, służące kontroli obywatelskiej finansowania kampanii zostały omówione osobno w pkt. 2.1.

Zauważyć też trzeba, że znaczna część przepisów Ordynacji wyborczej pokrywa się lub jest odpowiednio stosowana przez ustawę o bezpośrednim wyborze. W tym prawie całość przepisów karnych. W związku z tą sytuacją w analizie, co do zasady przywołujemy przepisy Ordynacji wyborczej, bez każdorazowego odnoszenia się do ustawy o bezpośrednim wyborze.

3.2. Akty prawne

3.2.1. stan obowiązujący 2010

a. Zagadnienia prowadzenia samorządowej kampanii wyborczej, w tym finansowanie kampanii i zasady prowadzenia gospodarki finansowej zasadniczo są uregulowane w poniżej wymienionych aktach prawnych. W dalszej jednak części odnosić się będziemy tylko do pierwszych dwóch ustaw:

- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 ze zm.), zwana dalej *Ordynacją wyborczą*

- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 ze zm.) zwana dalej *ustawą o bezpośrednim wyborze*
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 ze zm.), zwana dalej *ustawą o partiach*
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie sprawozdań finansowych o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 134, poz. 1127 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze związane z wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. Nr 134, poz. 1128 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 137, poz. 1539 oraz z 2003 r., Nr 11, poz. 117)

3.2.2. kodeks wyborczy

b. Należy pamiętać, że dwie pierwsze z wymienionych ustaw zostają uchylone z dniem 1.08.2011 r., gdy wejdzie w życie Kodeks Wyborczy. Ustawa o partiach miała znaczenie ze względu na zasady finansowania i tworzenia funduszy wyborczych partii politycznych, które są jedynym źródłem finansowania komitetów partyjnych. Pod rządami Kodeksu Wyborczego, prócz kilku wskazań odpowiedniego stosowania konkretnych przepisów ustawy o partiach, zgodnie z art. 141 § 1 ustawę o partiach stosuje się do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w zakresie spraw nieuregulowanych w kodeksie.

Oba wymienione rozporządzenia Ministra Finansów mają nieustalony przez nas status. Jednak należy się spodziewać ich aktualizacji, ponieważ art. 84 ust. 8 Ordynacji wyborczej oraz art. 24 ust. 2 i 4, stanowiące delegację do wydania tych rozporządzeń, znalazły swój ścisły odpowiednik

w art. 142 § 7 (Dział I Przepisy wstępne) oraz w art. 476 § 3 (Dział VIII Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta) Kodeksu Wyborczego.

Już w 2009 roku art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw zmienił art. 83g, wskazując właściwymi dla zasad rachunkowości komitetów wyborczych przepisy rachunkowe właściwe dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Kodeks wyborczy podtrzymał ten przepis art. 128 z tą zmianą, że *expressis verbis* wskazał na ustawę z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości.

3.2.3. uwagi

c. Zwraca uwagę różnica pomiędzy art. 142 § 7 a art. 476 § 3 Kodeksu wyborczego, która jest trudna do wytłumaczenia. Polega ona na ubogaceniu delegacji do wydania rozporządzenia w drugim z ww. przepisów w stosunku do pierwszego o stwierdzenie, że minister określi wzory sprawozdania łącznego m.in. „mając na względzie zapewnienie pełnej informacji o przychodach i wydatkach komitetu wyborczego oraz jej przejrzystości”. Można się więc zastanawiać, czy sprawozdanie komitetu wystawiającego kandydatów tylko do rady gminy, czyli sporządzonego wg wzoru ustalonego rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 142 § 7 nie będzie już zapewniało pełnej informacji o przychodach i wydatkach oraz przejrzystości tej informacji?

Za wyjątkiem jednak powyższej kwestii popieramy skodyfikowanie i ujednolicenie przepisów regulujących wybory. Wydaje się też, że stosowanie przepisów o rachunkowości do dokumentacji finansowej komitetów jest również trafionym pomysłem. Niestety z pewnością to rozwiązanie będzie uderzać w komitety wyborcze wyborców, które zazwyczaj mając bardzo skromne środki finansowe, mogą mieć znaczące problemy z udźwignięciem tego obowiązku. Na marginesie można tu zauważyć pewną analogię do problemu stosowania ustawy o rachunkowości przez organizacje pozarządowe. Taka sytuacja może negatywnie odbić się na podejmowaniu inicjatyw wyborczych przez grupy obywateli, co sprzyjałoby dalszemu „przejmowaniu” wyborów samorządowych przez partie polityczne (por. rozważania z pkt. 3.4.3., 3.7.3., 5.3.1.).

3.3. Pozyskiwanie i wydatkowanie środków – praktyczne rozpoczęcie kampanii

3.3.1. stan obowiązujący 2010

a. Dla problematyki momentu rozpoczęcia kampanii, jej prowadzenia, a w związku z tym pozyskiwania i wydatkowania środków najistotniejszą jest zasada wyłączności prowadzenia

kampanii wyborczej przez komitet wyborczy (art. 64b Ordynacji wyborczej). Wzmacnia ją drugi przepis tj. art. 67 Ordynacji wyborczej. Zakazuje on prowadzenia każdej formy agitacji wyborczej w zakresie opisanym w tym przepisie⁶ bez uprzedniej zgody pełnomocnika wyborczego komitetu. Do prowadzenia kampanii potrzebny jest więc funkcjonujący komitet wyborczy. Jednak kampania to też koszty finansowe, a te komitety mogą pokrywać generalnie tylko z pozyskanych środków pieniężnych. Jest to następstwo zakazu przyjmowania przez komitety wyborcze darowizn niepieniężnych (z nielicznymi wyjątkami – omówione w pkt. 3.5.1..

Próbując więc ustalić moment rozpoczęcia kampanii przez komitet trzeba sięgnąć do art. 83d ust.1 Ordynacji wyborczej. Przepis ten określa dokładnie, iż komitety wyborcze mogą gromadzić środki wyłącznie na jednym rachunku bankowym. Założenie zaś rachunku przez komitet jest możliwe dopiero na podstawie wydawanego przez Państwową Komisję Wyborczą lub właściwego terytorialnie Komisarza Wyborczego zaświadczenia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Zawiadomienia można zaś składać dopiero od dnia wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów, czyli zgodnie z art. 65 ust. 1 od momentu rozpoczęcia kampanii wyborczej.

b. Zgodnie z art. 83 ust. 2 i ust. 3 Ordynacji wyborczej zakazane jest odpowiednio pozyskiwanie i wydatkowanie środków przez komitety przed dniem postanowienia przez właściwy organ wyborczy o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Biorąc pod uwagę opisane powyżej wskazania, w praktyce komitet może rozpocząć pozyskiwanie środków, a co za tym idzie, również wydatkowanie ich na kampanię wyborczą (a więc de facto prowadzenie kampanii wyborczej), dopiero od momentu otwarcia rachunku bankowego. Powyższe uwagi dotyczą wszystkich rodzajów komitetów wyborczych.

c. Sankcje za rozpoczęcie kampanii wyborczej przed terminem kształtują w zasadzie dwa przepisy. Art. 27m pkt. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze (zbieranie i wydatkowanie środków przed dozwolonym terminem), który za naruszenie przewiduje karę grzywny od 1000 do 100 000 zł. Drugim przepisem jest art. 27f tej samej ustawy, który sankcjonuje prowadzenie kampanii wyborczej bez uprzedniej zgody pełnomocnika wyborczego, przewidując za naruszenie zakazu karę grzywny równą kosztom poprowadzonych działań, a nawet ograniczenia lub pozbawienia wolności

⁶ tj. w zakresie: *organizowania wieców wyborczych kandydatów, rozpowszechniania programów wyborczych kandydatów lub komitetów wyborczych oraz ich materiałów propagandowych o charakterze reklamy rozpowszechnianej dla celów kampanii wyborczej za pomocą środków masowego przekazu, plakatów, broszur i ulotek o masowym nakładzie oraz infolinii o bezpłatnym dostępie.*

do lat 2. Analogiczne przepisy zawiera Ordynacja wyborcza tj. odpowiednio art. 202g pkt. 2 oraz art. 202.

3.3.2. kodeks wyborczy

d. Odpowiedniki powyżej omawianych przepisów znalazły się w Kodeksie wyborczym. I tak zasadę wyłączności prowadzenia kampanii wyborczej przez komitet, a agitacji wyborczej tylko za zgodą pełnomocnika wyborczego zawarto odpowiednio w art. 84 § 1 oraz *a contrario* w przepisie karnym art. 499.

Ten ostatni odpowiada w swej treści ww. art. 202 Ordynacji wyborczej i art. 27f ustawy o bezpośrednim wyborze, jednak z kilkoma zmianami. Złagodzone i ujednolicono sankcję, przewidując grzywnę albo areszt. Na uwagę zasługuje zmiana względem omawianych powyżej art. 67 i 202 Ordynacji wyborczej. Nie ma bowiem w Kodeksie odpowiednika listy form agitacji wyborczych z art. 67 Ordynacji wyborczej, których nie można prowadzić bez uprzedniej zgody. W efekcie więc zakaz dotyczy po prostu prowadzenia agitacji wyborczej. Kodyfikator zdefiniował jednak pojęcie agitacji wyborczej w art. 105 § 1 Kodeksu, jako:

publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu.

Dodatkowo ważną zmianą jest rezygnacja z pojęcia „uprzednia zgoda”, co sugeruje wprowadzenie możliwości udzielania zgody post factum. Jednocześnie zaostrzono rygor formy zgody, wskazując na wymóg jej pisemności (sic!).

e. Kolejnej normie z art. 83d ust. 1 Ordynacji odpowiada art. 134 Kodeksu wyborczego choć również o zmienionej treści. Według nowego przepisu rachunek bankowy można otworzyć już na podstawie zawiadomienia o utworzeniu komitetu, które można składać od dnia ogłoszenia zarządzenia o terminie wyborów (art. 85 § 1 Kodeksu jako odpowiednik art. 65 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Jednakże nie zmienia, to słuszności wniosku z lit.b in fine. Wciąż obowiązują bowiem normy z art. 83 ust. 2 i 3 (zob. lit. b) Ordynacji wyborczej, które znalazły się w art. 129 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego. Podkreślono to, też wyraźnie wskazując, że agitacja wyborcza może rozpocząć się

Wskazane powyżej przepisy karne art. 27m pkt. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze i art. 202g pkt 2 Ordynacji wyborczej zawarte zostały w art. 506 Kodeksu wyborczego bez zmian.

3.3.3. uwagi

f. Zasadnicze wątpliwości dotyczące omówionych przepisów nasunęły się przy okazji problemu tzw. pre-kampanii w 2010 r. (zob. pkt 5.1.1.), a więc rozpoczęcia działań, noszących znamiona kampanii wyborczej przed datą rozpoczęcia się kampanii wyborczej (por. lit. a i b). Wydaje się (zob. wątpliwości w lit. g-i), że jest to naruszenie Ordynacji wyborczej. Przepisami, dającymi ewentualną podstawę do kwestionowania legalności pre-kampanii samorządowej, są art. 64b, 67 oraz 83 ust. 2 i 3 omówione już powyżej. Państwowa Komisja Wyborcza potwierdza pogląd o niezgodności z prawem wyborczym takich działań m.in. w swoich wyjaśnieniach z 20.09.2010 r. (sygn. ZKF-703-12/10), w których zaznacza, że:

wszelkie czynności związane z pozyskiwaniem środków finansowych, dokonywaniem wydatków na kampanię wyborczą, w tym na organizowanie spotkań przedwyborczych i promocję poszczególnych kandydatów w formie plakatów, ulotek itd., mogą być prowadzone tylko przez komitety wyborcze i wyłącznie w okresie kampanii wyborczej.

Uszczegóławiając rozumienie działań przedwyborczych PKW wskazała, że są to:

działania noszące wszelkie cechy tej kampanii, tj. organizowanie spotkań i wystąpień, podczas których zarówno ich organizatorzy, jak i główni bohaterowie, w sposób bezpośredni określają te kontakty mianem mitingów wyborczych lub spotkań z kandydatami, prowadzenie agitacji na rzecz osób określanych jako kandydaci przez wydawanie ulotek, gadżetów, eksponowanie plakatów i billboardów, budowanie stron internetowych, emisję ogłoszeń prasowych, rozsyłkę listów itp.

jednocześnie podkreślając, że:

„działania tego rodzaju, będąc de facto agitacją wyborczą, są niezgodne z przepisami ustaw wyborczych, określającymi okres kampanii wyborczej, w którym dozwolone jest prowadzenie takiej agitacji”.

Pogląd ten PKW podtrzymała w stanowisku z 18.07.2011 r (sygn. ZPOW-557-1/11) wydanym w sprawie tzw. kampanii informacyjnej, będącej *de facto* pre-kampanią prowadzoną przed wyborami do Sejmu i Senatu RP w 2011 r.

g. W trakcie działań spotkaliśmy się jednak z kwestionowaniem takiego spojrzenia na zjawisko pre-kampanii. Dlatego spróbowaliśmy skonstruować argumentację przeciwną. Punktem wyjścia staje się naszym zdaniem art. 65 ust. 1b zgodnie z którym agitację wyborczą w okresie kampanii

wyborczej prowadzi się zgodnie z Ordynacją wyborczą⁷. Warto uczynić uwagę, że ustawodawca wyraźnie odróżnił pojęcia kampanii wyborczej (zdefiniowanej jako określony odcinek czasu – art. 65 ust. 1) i agitacji wyborczej – innymi słowy nie powinno się nadawać tym pojęciom tego samego znaczenia. Z brzmienia tego przepisu można na zasadzie *a contrario* postawić wniosek, że agitacji wyborczej poza okresem kampanii wyborczej nie trzeba prowadzić zgodnie z ustawą. Trudno jednak uznać by w logiczny i jasny sposób wynikało z tego przepisu, że poza okresem kampanii wyborczej nie można prowadzić agitacji wyborczej. Jeśli spojrzeć na prawo do prowadzenia agitacji wyborczej, jako element szerszego pojęcia wolności rozpowszechniania poglądów, to jakiegokolwiek ograniczanie tego prawa powinno wprost, nie budząc wątpliwości wynikać z ustawy (zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*). Pogląd przeciwny interpretacji PKW nie niweczy jednak celu przepisów wyborczych. Agitacja wyborcza mogąc trwać cały czas, w sposób naturalny nasila się w okresie bezpośrednio przed terminem wyborów. I właśnie w tym okresie dla zagwarantowania minimalnego standardu przejrzystości i równości szans poddano ją (agitację) szczególnym ograniczeniom ustawowym. Z takiego rozumienia art. 65 ust. 1b niejako w następstwie wynika konkluzja, że wskazywane jako łamane przez pre-kampanię przepisy ordynacji, łamane nie są, ponieważ obowiązują one tylko w okresie zdefiniowanym przez te przepisy jako kampania wyborcza.

h. Można też skonstruować argumentację, broniącą pre-kampanii na bazie samego przepisu art. 83 ust. 2 i 3 Ordynacji wyborczej oraz sankcjonującego jego złamanie przepisu art. 202g pkt. 2. Przepis ten zakazuje bowiem wyraźnie pozyskiwania i wydatkowania środków na rzecz lub przez komitet przed dniem na który pozwala ustawa. By złamać ten przepis – *pozyskiwanie i wydatkowanie środków* musi być więc dokonywane przez lub na rzecz komitetu, czyli komitet musi zostać wprawdzie utworzony. Inaczej zabraknie podmiotu, który lub na którego rzecz można złamać przepis. Jednocześnie złamanie tego przepisu może zostać dokonane tylko przed dniem wydania postanowienia o przyjęciu zgłoszenia o utworzeniu komitetu. W efekcie takiej interpretacji przepis ten nie zostaje pozbawiony sensu, aczkolwiek jego obowiązywanie zostaje ograniczone do okresu pomiędzy utworzeniem komitetu a przyjęciem zawiadomienia o jego utworzeniu przez właściwy organ wyborczy (co też miało miejsce zob. pkt 5.1.1.). Tę konkluzję można odnieść odpowiednio do pre-kampanii jako działań naruszających art. 64b i 67 Ordynacji (por. lit. a).

i. W tym świetle wydaje się, że przepisy Kodeksu wyborczego są bardziej odporne na krytykę.

⁷ dokładnie przepis brzmi: *W okresie kampanii wyborczej prowadzi się agitację wyborczą na zasadach, w formach, w czasie i w miejscach określonych ustawą.*

Wskazywany już art. 65 ust. 1b Ordynacji swój odpowiednik znalazł w art. 105 Kodeksu wyborczego. Przepis kodeksowy definiuje pojęcie agitacji wyborczej, jednocześnie w ust. 2, wskazując, że:

agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu.

W tym przypadku można więc, stosując argument z przeciwieństwa, stwierdzić, że agitacji wyborczej nie można prowadzić przed dniem przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Takie rozumienie tego przepisu pozwala zaś na uznanie pre-kampanii za niedopuszczalną w świetle prawa. Niedopuszczalność ta jednak będzie zachodzić tylko o tyle, o ile prowadzona agitacja będzie się mieścić w definicji kodeksowej (zob. lit. d in fine).

Problemem pozostaje jednak wciąż ewentualna sankcja za takie działanie. Niestety art. 129 § 2 i 3 oraz art. 506 pkt 2 Kodeksu wyborczego są wprost odpowiednikami art. 83 ust. 2 i 3 oraz art. 202g pkt 2 Ordynacji, które poddane zostały krytyce powyżej (por. lit. h). W efekcie na bazie Kodeksu wyborczego w zakresie pre-kampanii pozostaje do zastosowania art. 499 (zob. też lit. b).

Wydaje się, że rozumowanie, którego przykładem może być wypowiedź rzecznika PiS Adama Hoffmana⁸:

nie ma jeszcze komitetów wyborczych, nie ma ogłoszonej kampanii wyborczej, w związku z tym wszystko, co robi PiS, jest kampanią informacyjną,

nie będzie już znajdowała potwierdzenia w przepisach. Działania będące de facto działaniami kampanijnymi będą nimi w świetle prawa nie ze względu na prowadzenie w okresie kampanii wyborczej lecz przez spełnienie przesłanek bycia agitacją wyborczą, nawet gdy prowadzone będą poza okresem kampanii wyborczej. Skoro więc agitacja może być prowadzone tylko za zgodą pisemną pełnomocnika wyborczego, to brak fizyczny pełnomocnika naturalny dla okresu przed kampanią wyborczą, traktować należy jako per se dowód spełnienia przesłanki braku pisemnej zgody na prowadzenie agitacji, więc podstawę zastosowania sankcji z ww. art. 499 Kodeksu wyborczego.

j. Na marginesie powyższych rozważań, należy zwrócić uwagę na art. 35 ustawy o partiach. Przepis

⁸ (cytat za: http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80271,9969373,Wybory_2011_PKW_partie_nie_moga_pro_wadzic_kampanii.html z 18.07.2011)

ten wskazuje, że na wszelkie wydatki partii na cele związane z udziałem w wyborach tworzony zostaje tzw. fundusz wyborczy. W ust.2 tego przepisu zaś ściśle dookreślono, że wydatki na ww. cele mogą być ponoszone tylko z funduszu wyborczego partii i tylko od momentu rozpoczęcia kampanii wyborczej. Abstrahując więc od analiz z lit. g i h, wydatkowanie środków przez partię na pre-kampanię swoich kandydatów będzie złamaniem ustawy o partiach, co powodować może odrzucenie sprawozdania finansowego partii (art. 38a ust. 2 ustawy o partiach).

k. Zespół monitorujący zdecydowanie stoi na stanowisku, że prowadzenie pre-kampanii, a więc działań, polegających na wyraźnym wskazywaniu osoby kandydata i prowadzeniu działań zachęcających w jakikolwiek sposób, charakterystyczny dla kampanii wyborczej, do głosowania na tego kandydata w okresie przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, jest zjawiskiem nieetycznym i złą praktyką. Widząc problem w rozróżnieniu działań stricte kampanijnych od codziennej walki politycznej, wydaje się nam, że słusznym jest wprowadzenie definicji agitacji wyborczej do przepisów wyborczych. Działania pre-kampanijne zaburzają rozpoczęcie kampanii wyborczej, pozwalają omijać limity wydatków oraz zyskiwać przewagę, paradoksalnie stawiając czasem w gorszym świetle konkurentów *bezczynnych*, bo pragnących uszanować *duch* przepisów. Co jednak najważniejsze z punktu widzenia zespołu – działania takie w zakresie finansowania pozostają całkowicie nietransparentne i poza kontrolą obywatelską. Zniweczona zostaje więc zasada jawności finansowania kampanii wyborczych, która miała służyć realizacji przejrzystości życia publicznego.

Jednak choć zespół monitorujący podziela pogląd PKW, to uznaliśmy za konieczne zwrócić uwagę na problem podstawy prawnej takiej interpretacji dla wyborów w 2010 r. oraz rozwiązanie naszym zdaniem tego problemu w Kodeksie wyborczym.

l. Wyjaśnienia PKW przytoczone w lit. f wymagają dodatkowego komentarza. PKW wskazuje w ww. dokumencie również, że:

Jeżeli jednak partia polityczna, organizacja społeczna, stowarzyszenie czy grupa obywateli, przed dniem formalnego rozpoczęcia kampanii wyborczej, podejmie działania noszące wszelkie cechy tej kampanii (...) koszty tych działań należy zaliczyć do kosztów komitetu, który zgłosił te osoby jako swoich kandydatów w wyborach samorządowych, a więc także do limitu wydatków komitetu ustalonego na podstawie przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Brak naszym zdaniem jednak podstawy prawnej do wymagania podjęcia takich działań. Księgi rachunkowe, w których dokonano by zapisów operacji gospodarczych z przed powstania podmiotu i otwarcia ksiąg uznać należałoby za nierzetelne. Wydaje się, że taki nakaz mógłby mieć zastosowanie tylko do przypadków złamania omawianych przepisów w okresie pomiędzy utworzeniem komitetu a przyjęciem przez organ wyborczy zawiadomienia o jego utworzeniu (por. lit. h). Poza tym dokonanie zaliczenia kosztów nie mogłoby uchylać skutku takich działań jako niezgodnych z przepisami ordynacji wyborczej, dodatkowo z założenia kwalifikując sprawozdanie finansowe komitetu do odrzucenia (sic!). W efekcie więc odpowiedzialność potencjalnie poniosłoby nie tylko osoby z partii politycznych organizacji, czy też obywatele z danej grupy odpowiedzialni bezpośrednio za takie działania ale też nieistniejący jeszcze podmiot – komitet wyborczy – który miałby następnie wziąć niejako na siebie odpowiedzialność za działania pre-kampanii. Taki komitet z założenia od początku kampanii wyborczej byłby skazany na odrzucenie sprawozdania ze względu na uzyskiwanie i/lub wydatkowanie środków przed dniem przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu. Byłby to naszym zdaniem prosty efekt zaksięgowania zdarzeń gospodarczych sprzed powstania Komitetu zgodnie z sugestią PKW, stanowiąc nie jako oficjalne przyznanie się do winy, pozostające poza sporem interpretacyjnym nakreślonym powyżej w lit. f-k.

3.4. Źródła przychodów

3.4.1. stan obowiązujący 2010

a. Komitet wyborczy partii politycznej może przyjmować środki finansowe wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii (art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej). Fundusz tworzony jest na podstawie ustawy o partiach (art. 36 ust. 1) z wpłat własnych partii oraz darowizn od osób fizycznych, spadków i zapisów. Zaznaczyć należy, że wpłaty od osób fizycznych nie mogą przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 36a ust. 1). Jednakże wpłaty na fundusz wyborczy od danej osoby fizycznej nie są wliczane do limitu wpłat jaki ta sama osoba fizyczna może dokonać na rzecz partii politycznej zgodnie z brzmieniem art. 25 ust. 4 ustawy o partiach. W efekcie więc ta sama osoba fizyczna może dokonać wpłat w wysokości 30-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę rocznie, z czego połowę bezpośrednio na fundusz wyborczy. Druga połowa na fundusz może zostać przekazana już jako wpłata samej partii. Zespół monitorujący nie zna jednak danych, które by wskazywały czy w ogóle oraz w jakim ewentualnie zakresie taki mechanizm jest wykorzystywany w praktyce. Potencjalnie jest to jednak z pewnością forma finansowania dyskryminująca w wyborach samorządowych darczyńców innych rodzajów

komitetów tj. organizacji oraz wyborców (zob. lit. b poniżej).

W większości przepisy dotyczące rachunkowości, określenia sposobu wpłat, zakazu przyjmowania darowizn niepieniężnych komitetów partii są wspólne z komitetami wyborczymi wyborców, co też omówiono w następnych punktach.

b. Komitetowi wyborczemu wyborców mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich, mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP (art. 83c ust. 3 Ordynacji wyborczej). Ustawodawca pozbawił więc prawa do finansowania komitetów osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego i stałego miejsca zamieszkania na terenie RP. Drugim źródłem dochodów wymienionym w ustawie są kredyty bankowe. Wzory sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dodatkowo przewidują też jako źródło odsetki od zgromadzonych środków na rachunku bankowym.

Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego komitetu wyborczego wyborców nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów (art. 83d ust. 2 Ordynacji wyborczej, podobna sytuacja wpłat na rzecz funduszy wyborczego por. lit. a). Minimalne wynagrodzenie za pracę w 2010 r. wynosiło 1317,00 zł, a zatem omawiany limit wynosił 19 755,00 zł. Limit ten dotyczy też wysokości poręczenia kredytu bankowego. Co warto podkreślić ograniczenie w poręczaniu kredytów obejmuje również członków komitetu wyborczego, co stanowi istotną zmianę wobec stanu prawnego z 2006 r. (zmiana art. 83c ust. 6).

3.4.2. kodeks wyborczy

c. Powyżej omówione zagadnienia uregulowane zostały w sposób bliźniaczy w art. 132 Kodeksu wyborczego.

3.4.3. uwagi

d. W 2010 r. kwota możliwa do wpłaty na rzecz partii politycznej przez osobę fizyczną była jeszcze większa niż wskazywana w lit. a. Wynikało to z art. 36a ust. 2 ustawy o partiach, zgodnie z którym gdy w danym roku kalendarzowym przeprowadzane są więcej niż jedne wybory, to limit wpłat na fundusz wyborczy zwiększany jest do 25-krotności. W efekcie w 2010 r. osoba fizyczna mogła więc wpłacić łącznie na rzecz partii politycznej i funduszu wyborczego do 52 680,00 zł. Nie mając własnego pomysłu na zmianę, pragniemy jednak podkreślić potencjalne faworyzowanie w ten sposób partii politycznych i ich darczyńców w wyborach samorządowych. Warto też pamiętać, że fundusz wyborczy partii, z którego środki przelewane są w okresie kampanii wyborczej na rzecz

komitetu, jest funduszem o charakterze ciągłym i stałym, niezależnie od przeprowadzania w danym roku wyborów.

3.5. Darowizny

3.5.1. stan obowiązujący 2010

a. Darowizny pieniężne na rzecz komitetu wyborczego, niezależnie od wysokości, mogą być wpłacane wyłącznie na rachunek bankowy komitetu, jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą (art. 83d ust. 3 Ordynacji wyborczej). Niedozwolone są wpłaty gotówkowe w kasie banku, a także w formie przekazów pocztowych.

Wszelkie inne formy darowizn (niepieniężne) lub darowizny pochodzące z innych źródeł są niezgodne z prawem, co określa art. 83c Ordynacji wyborczej. Wyjątek kreuje ust. 5 tego przepisu, dotyczący nieodpłatnego rozpowszechniania ulotek i plakatów przez osoby fizyczne. Swego rodzaju wyjątkiem jest też (akceptowany przez PKW) społeczny charakter pełnienia funkcji pełnomocnika wyborczego oraz sieć miejsc do wywieszania plakatów i ogłoszeń wyborczych zapewniana na przez wójtów na podstawie art. 71a Ordynacji. Również agitacja prowadzona za uprzednią zgodą pełnomocnika wyborczego przez wyborców na podstawie art. 66 ust. 2 może być zaliczona do wyjątków (rozumiana jako osobiste nawoływanie, przekonywanie do głosowania na popieranego kandydata).

3.5.2. kodeks wyborczy

b. W Kodeksie wyborczym formy dokonywania wpłat uregulowano w identyczny sposób w art. 134 § 5. Również wyjątek dotyczący nieodpłatnego rozpowszechniania ulotek i plakatów jest zawarty w Kodeksie w art. 132 § 5 (podobnie z wskazanymi powyżej innymi sytuacjami). Znacząca zmiana kodeksowa dotyczy wynajmu lokali biurowych przez komitety od odpowiednio partii, organizacji, członków komitetu. Kodeks w art. 133 wprowadził możliwość nieodpłatnego korzystania w wymienionych sytuacjach z zarówno lokali biurowych jak i sprzętu.

3.5.3. uwagi

c. Restrykcyjny zakaz darowizn niepieniężnych budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, prowadzące często do wniosków sprzecznych z społeczną intuicją. I tak – wszelka pomoc biurowa w komitetach czy sztabach wyborczych, ankietowanie na ulicy, rozdawanie poczęstunku lub jakichkolwiek gadżetów w czasie happeningów (prócz ulotek), wywieszanie materiałów wyborczych w oknach swoich mieszkań, pomoc organizacyjna w tym hosting podczas spotkań z wyborcami lub debat – wszystkie te przykłady stanowiąc będą zakazane darowizny, jeśli nie będą

realizowane za wynagrodzeniem. Wątpliwe w świetle przepisów są też organizowane przez różne środowiska na swój koszt spotkania z kandydatami. W tej samej grupie *podejrzanych* działań są organizowane przez podmioty trzecie debaty np. prezydenckie. Oczywiście działań podobnych można sobie wyobrazić więcej.

Wszystkie powyższe przykłady wzbudziły kontrowersje w zespole monitorującym. Stało się to dla nas jakościowym dowodem na brak internalizacji norm prawa wyborczego lub po prostu na odbieganie przepisów w tym zakresie od oczekiwań społecznych (por. też obserwacje naruszeń pkt. 5.1.4. li. i) . Zasadę obiekcji można przedstawić na dwóch ważnych przykładach dla praktyki lokalnej kampanii wyborczej o wymiernym znaczeniu ekonomicznym tj. organizacji spotkań z kandydatami oraz nieodpłatnym wywieszaniu materiałów wyborczych. W zakresie spotkań problem wydaje się nam znaczący, gdy określone środowiska, lokale, media organizują spotkania z pojedynczymi kandydatami, nie uwzględniając ich konkurentów. Jest to z pewnością forma niepieniężnej darowizny poprzez bezpłatne udostępnienie lokalu, często nagłośnienia, czasem też poczęstunku itp. Ma to również charakter dyskryminujący pozostałych kontrkandydatów, w szczególności w przypadku debat (o czym więcej w dalszej części raportu). Wydaje się, że rozwiązaniem jest dawanie szansy wszystkim np. kandydatom na Prezydenta Miasta uczestnictwa w debacie czy też w cyklu spotkań. Choć wciąż można mieć wątpliwości prawne, to jednak wydaje się to czynić zadość celowi przepisów (por. rozważania w lit. d).

Zespół monitorujący nie był zgodny w zakresie pozaprawnej oceny bezpłatnego udostępniania powierzchni pod plakatowanie. Postawione było w wątpliwość ograniczanie wyborców w ich wolności udziału w życiu politycznym poprzez publiczne okazanie poparcia kandydatowi, wywieszając jego plakaty na swojej posesji czy oknie mieszkania. Podnoszono, że można tu mówić o ograniczaniu wolności rozpowszechniania poglądów. Podkreślano, że jest to przejaw indywidualnej aktywności jednostki. Dużo mniejsze wątpliwości wywoływała taka sytuacja w odniesieniu do przedsiębiorców. Podkreślano, że dysponują zazwyczaj dużo większym potencjałem (np. powierzchni reklamowej), który z założenia powinni wykorzystywać dla celu swojej działalności tj. zysku. Dlatego ich bezpośrednie, nieodpłatne zaangażowanie w kampanię wyborczą mogłoby skutecznie zaburzać *konkurencję*, doszłoby więc niejako wprost do pomieszania sfer życia społecznego (aktywności gospodarczej z walką polityczną).

Jednakże przy ocenie prawnej darowizn niepieniężnych, w szczególności udostępniania (czasem lepszym określeniem byłby *zabór*) powierzchni pod materiały wyborcze, kierowaliśmy się

interpretacją potwierdzoną przez PKW. Komisja w swoim stanowisku z dnia 19 listopada 2010 r., stwierdziła m.in., że zjawiska:

*... umieszczania plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych **bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości i bez poniesienia kosztów udostępnienia** wykorzystywanych obiektów (...) jeśli znajdą potwierdzenie, naruszają zasady finansowania i prowadzenia kampanii wyborczej określone w przepisach ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) i - w konsekwencji - muszą przynieść skutki przewidziane prawem w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego i przepadku korzyści majątkowych na rzecz Skarbu Państwa, a także ewentualnej odpowiedzialności karnej.*

W powyższym stanowisku odczytano łącznie ww. art. 83c ust. 5 oraz art. 71 ust. 1 (nakazujący zamieszczać hasła i plakaty wyborcze jedynie za zgodą właścicieli lub zarządców nieruchomości) Ordynacji wyborczej.

d. Wątpliwości budzi również wykorzystanie mediów społecznościowych w kampanii, za które wszak użytkownicy co do zasady nie płacą. Podobnie można wyobrazić sobie zastrzeżenia do korzystania z programów komputerowych lub innych utworów na bezpłatnych licencjach. W tym jednak zakresie kierując się bardziej celowością niż oparciem na konkretnych przepisach jesteśmy za uznaniem, że nie są to zakazane darowizny w rozumieniu Ordynacji (czy aktualnie Kodeksu). Wyraźnym celem ustawodawcy było zakazanie darowizn niepieniężnych, by zapewnić kontrolę źródeł finansowania kampanii i przeciwdziałać mechanizmom korupcjogennym. W powyższych przypadkach nie może być mowy o takiej sytuacji. Nie są to klasyczne darowizny, a nieodpłatne świadczenia, których wartości nie da się określić. Brak możliwości wyceny rynkowej tychże świadczeń lub produktów wynika z faktu, że są dostępne bezpłatnie dla wszystkich. Wniosek ten oparto na doświadczeniach podobnych problemów prawa podatkowego. Przeważył w efekcie właśnie taki pogląd, co spowodowało brak traktowania takich programów i utworów jako przychodu podatnika (por. odpowiedź Ministerstwa Finansów z 7 marca 2001 r. na zapytanie poselskie nr 3212 (Sejm 3. kadencji) lub Informacja o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego z dnia 19 czerwca 2004 r. wydana przez Pierwszy Wielkopolski Urząd Skarbowy w Poznaniu, sygn. ZD/423-104/04).

e. Dokonana w Kodeksie Wyborczym zmiana poprzez poszerzenie zakresu niepieniężnych

darowizn o użyczenie lokali na potrzeby komitetów wyborczych (por. lit. b) wydaje się wskazywać zauważenie problemu przez ustawodawcę. W naszej ocenie jest to jednak wciąż za mało. Być może pewną propozycją byłoby dopuszczenie darowizn niepieniężnych o znikomej bądź nominalnie, odpowiednio nisko określonej wartości rynkowej (limitowanej na wyborcę). Oczywiście wymagałoby to zapewne pisemnego dokumentowania i oceny wartości danego świadczenia. Mogłoby to rozwiązać problem funkcjonowania pewnej fikcji prawnej obowiązującej aktualnie, nie krępując tak jak teraz możliwości osobistego wsparcia kandydatów przez wyborców. Jednocześnie zabezpieczałoby to przed nadmiernym wsparciem o charakterze nieodpłatnym wyborców o szczególnie dużych możliwościach materialnych.

3.6. Odpowiedzialność za zobowiązania komitetu wyborczego

3.6.1. stan obowiązujący 2010

a. Odpowiedzialność za zobowiązania komitetu wyborczego zgodnie z art.64k ust.1 Ordynacji wyborczej ponoszą odpowiednio do rodzaju komitetu partie, organizacje, członkowie stowarzyszenia zwykłego, członkowie komitetu wyborczego.

3.6.2. kodeks wyborczy

b. W tym zakresie Kodeks wyborczy wprowadził zasadnicze zmiany. W art. 130 § 1 wprowadzono odpowiedzialność pełnomocnika finansowego własnym majątkiem za zobowiązania finansowe komitetu wyborczego. Jeśli z jego majątku nie będzie się dało zaspokoić roszczeń, to wtedy odpowiedzialność jak dotychczas ponosić będą odpowiednio partie, organizacje, członkowie stowarzyszenia zwykłego lub członkowie komitetu (§ 3). Ochronie pełnomocnika finansowego służyć ma wymóg jego pisemnej zgody dla zaciągania zobowiązań w imieniu i na rzecz komitetu (§ 2).

3.6.3. uwagi

c. W przekonaniu zespołu monitorującego zmiany w Kodeksie Wyborczym choć nakładają dużą odpowiedzialność na pełnomocnika finansowego, to jednak mają szansę zwiększyć dyscyplinę stosowania przepisów wyborczych przez komitety.

3.7. Limity wydatków

3.7.1. stan obowiązujący 2010

a. Komitety wyborcze mogą wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami wydatków (art. 83e ust. 1 Ordynacji wyborczej). Limit wydatków ustala się oddzielnie dla

każdego komitetu wyborczego poprzez zsumowanie kwot obliczonych na zasadach określonych w art. 83e ust.2 i 3 Ordynacji wyborczej oraz w art. 24 ust. 5 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta. Ustalenie to polega na pomnożeniu limitów przysługujących na pojedyncze mandaty radnych przez ilość tych mandatów w okręgach, w których wystawiono kandydatów. Uzyskany wynik sumuje się z limitami przysługującymi dla kandydatów do organów wykonawczych gmin. Kwota przypadająca na jeden mandat radnego w Krakowie wynosiła 3 000 zł (jest to limit za mandat radnego w miastach na prawach powiatu), zaś ilość mandatów wynosi 43. Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach do 500 tys. mieszkańców ustala się mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę 50 groszy, a w gminach powyżej 500 tys. mieszkańców mnożąc pierwsze 500 tys. przez kwotę 50 groszy, a nadwyżkę ponad 500 tys. przez kwotę 25 groszy. Informację o liczbie mieszkańców w poszczególnych gminach ustala według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory są przeprowadzane i podaje do publicznej wiadomości w dzienniku o zasięgu wojewódzkim Komisarz Wyborczy w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów.

Biorąc powyższe pod uwagę maksymalny limit wydatków na kampanię do Rady Miasta wyniósł 129 000 zł, zaś na kampanię na Prezydenta Miasta 300 863,25 zł. Dało to łączny limit 429 863,25 zł, czyli 732 zł mniej niż w 2006 r. (wówczas limit wyniósł 430 595,25 zł, ponieważ liczba mieszkańców wynosiła 706 381, zaś w 2010 r. ustalono ją w wysokości 703 453).

Pamiętać jednak należy, że limity komitetów, których nie mogą przekroczyć, są sumą wszystkich limitów, przypadających im za zarejestrowanie kandydatów w wyborach. W efekcie komitety wyborcze partii politycznych mają potężne limity ogólnokrajowe, w ramach których mogą dowolnie kształtować wysokość wydatków w poszczególnych okręgach wyborczych.

Kwestia różnic pomiędzy komitetami partii, a komitetami wyborczymi wyborców została dokładnie opisana w części szóstej raportu.

3.7.2. kodeks wyborczy

b. Niestety Kodeks wyborczy nie wprowadził zasadniczo zmian w powyższym zakresie. Wciąż wydatki komitetu wyborczego, który w danych wyborach zgłosił kandydatów do więcej niż jednego wybieranego organu, przeznaczone na agitację wyborczą, są ograniczone łącznym limitem, powstającym przez zsumowanie wszystkich należnych limitów (art. 135).

Odpowiednikiem art. 83e ust.2 i 3 Ordynacji wyborczej jest art. 378 Kodeksu. Wprowadza on

podwyższone kwoty za mandaty do rad. W przypadku miasta na prawach powiatu limit na mandat zwiększony został z 3 000 zł na 3 600 zł. Podobna zmiana została wprowadzona w art. 476 (będącym odpowiednikiem art. 24 ust. 5 ustawy o bezpośrednim wyborze), w którym podwyższono limit odpowiednio z 50 groszy na 60, zaś powyżej 500 000 mieszkańców z 25 groszy na 30.

3.7.3. uwagi

c. Podwyższenie limitów może być pewnym złagodzeniem sygnalizowanego upartyjnienia samorządowej kampanii wyborczej poprzez przyzwoleń komitetom lokalnym na większe wydatki. Jednak ma to przede wszystkim znaczenie waloryzacyjne. Zważyć bowiem należy, że wartości limitów dotychczasowych obowiązywały zarówno w 2006 jak i 2010 r.

Interesującym może być jednak wskazanie, że limit wydatków na kampanię do Rady Miasta Krakowa wg kodeksu wyniósłby 154 800,00 zł, zaś na kampanię na Prezydenta Miasta 361 035,90 zł. Dałoby to łączny limit 515 835,90 zł, co stanowi kwotę o 85 972,65 zł wyższą od obowiązującego w 2010 r. limitu.

3.8. Inne przepisy

a. Zasady rozpowszechniania materiałów wyborczych z pewnością należą do grupy przepisów ważnych dla inicjatyw monitorujących. Częściowo omówione powyżej, warto jednak wspomnieć m.in. art. 70 ust. 1 Ordynacji wyborczej, określający obowiązek zamieszczania *na* lub *w* każdym materiale wyborczym oznaczenia od kogo pochodzi. Tylko tak oznaczone materiały są dowodem poniesionych wydatków i podlegają ochronie prawnej.

Z kolei wspomniany już art. 71 Ordynacji wyborczej określa zasady umieszczania materiałów wyborczych, w tym uzyskania zgody właściciela lub zarządcy. Przepis ten określa również termin (30 dni od terminu wyborów) i sposób zdjęcia zawieszonych materiałów wyborczych (zobowiązany i odpowiedzialnym był pełnomocnik wyborczy).

Warto wspomnieć, że za naruszenie powyższych przepisów stanowi wykroczenie (art. 199a) i zagrożone jest karą grzywny.

W taki sam sposób powyższy zakres uregulowany został odpowiednio w art. 110 i art. 495 Kodeksu wyborczego.

b. Pozostałe, szczegółowe przepisy zawarte są w rozdziale 12a *Finansowanie kampanii wyborczej* w Ordynacji wyborczej, w art. 24 ustawy o bezpośrednim wyborze oraz w rozdziale 4 *Finanse i finansowanie partii politycznych* ustawy o partiach. Rozdział 12a określa zasady pozyskiwania

przychodów, dokonywania wydatków i prowadzenia gospodarki finansowej przez komitety wyborcze oraz obowiązku przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej lub właściwemu komisarzowi wyborczemu sprawozdania finansowego komitetu, przyjęcia bądź odrzucenia tego sprawozdania i konsekwencji tego faktu. Art. 24 w zasadzie odsyła w zakresie finansowania komitetów do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji (z modyfikacjami na rzecz sprawozdawczości oraz limitów wydatków). Rozdział 4 ustawy o partiach dotyczy m.in. źródeł finansowania partii politycznych oraz tworzenia i funkcjonowania Funduszu Wyborczego partii.

b. Przepisy karne, sankcjonujące złamanie omawianych obowiązków (bądź to jako wykroczenia bądź jako przestępstwa – występki) były w zasadzie identyczne dla Ordynacji wyborczej i ustawy o bezpośrednim wyborze, a zawarte odpowiednio w art.202d-202k (Ordynacja) oraz 27j-27r. (ustawa o bezpośrednim wyborze). Przepisy karne ustawy o partiach zawarte są w jej rozdziale 4.

4. Kampania w liczbach

Kampania wyborcza poszczególnych komitetów jest bardzo trudna do ujęcia w sposób pozwalający porównać ich faktyczne wydatki. Poniżej przedstawiamy nasze próby dokonania tego porównania w celach poglądowych. Porównując do doświadczeń z 2006 r. niestety odczuliśmy brak wsparcia domu mediowego. Dane dostarczane w 2006 z tego źródła pozwalały choć po części weryfikować deklarowane w sprawozdaniach dane o kosztach reklamy wielkoformatowej⁹. Poniższe tabele przedstawiają także obraz trudności napotykanych w trakcie monitoringu kampanii wyborczej – różnice między komitetami wyborców a partyjnymi, a także kwestię nie złożonych sprawozdań finansowych oraz skalę nieprawidłowych wpłat.

4.1. Zestawienie danych ze sprawozdań finansowych komitetów objętych monitoringiem

Dane zostały zebrane w oparciu o sprawozdania finansowe komitetów. Komitety ogólnokrajowe składają sprawozdanie finansowe łączne, stąd też podane w tabelach liczby dotyczące KW Platformy Obywatelskiej, KW Prawa i Sprawiedliwości, KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej i KWW Ruchu Wyborców Janusza Korwin-Mikke dotyczą całego kraju, nie tylko Krakowa. Objęty monitoringiem KWW Sprawiedliwy Kraków nie złożył (!) sprawozdania finansowego, stąd też brak informacji w tabelach na temat tego komitetu.

	Wpływy łącznie	Wpłaty od osób fizycznych	Fundusz Wyborczy	Odsetki od środków na rachunku bankowym
KW Platforma Obywatelska	37 103 414,65 zł	0,00 zł	37103156.62 zł	258,03 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	19 820 050,00 zł	0,00 zł	19,820,000 zł	50,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	14 390 374,47 zł	0,00 zł	14 390 336,94 zł	37,53 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	457 475,10 zł	45 743,00 zł	0,00 zł	2,10 zł

⁹ Choć tylko w kontekście sprawozdań komitetów lokalnych. Jednak i tak były przydatne przy szacowaniu kosztów kampanii kandydatów komitetów partyjnych w celach porównawczych z wydatkami komitetów lokalnych i ich limitami.

KWW RW Janusza Korwin-Mikke	77 777,06 zł	77777.06 zł	0,00 zł	0,00 zł
KWW Prawica razem Wspólnota Samorządowa	70 304,80 zł	70 304,80 zł	0,00 zł	0,00 zł
KWW Sprawiedliwy Kraków	Nie złożono sprawozdania finansowego			

Tabela nr 1: Wpływy finansowe komitetów wyborczych.

	Wpłaty dokonane w nieprawidłowy sposób	Komitet sam zwrócił w terminie	Sprawozdanie finansowe odrzucono
KW Platforma Obywatelska	-	-	Nie
KW Prawo i Sprawiedliwość	-	-	Nie
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	-	-	Nie
KWW Jacka Majchrowskiego	Wystąpiły (2700 zł)	Tak	Nie
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	Wystąpiły (2000 zł)	Tak	Nie
KWW Prawica razem Wspólnota Samorządowa	-	-	Nie
KWW Sprawiedliwy Kraków	-	-	-

Tabela nr.2: Nieprawidłowe wpłaty na rzecz komitetów wyborczych i ich konsekwencje

	Stwierdzono lub zaobserwowano przesłanki wskazujące na naruszenie art. 83c ust.5 ordynacji wyborczej	W sprawozdaniu finansowym komitet wykazał wydatki na wynagrodzenia i pochodne
KW Platforma Obywatelska	Tak	1 033 747,59 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	Nie	492,64 zł

KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	Nie	250 409,10 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	Nie	7 963,74 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	Nie	Nie wykazano
KWW Prawica razem Wspólnota Samorządowa	Nie	1 270,00 zł
KWW Sprawiedliwy Kraków	-	-

Tabela nr.3: Wydatki na wynagrodzenia i potencjalne nielegalne darowizny na rzecz komitetu w postaci pracy wolontariackiej

	Limit wydatków komitetu	Wysokość wydatków	Wysokość przychodów
KW Platforma Obywatelska	38 799 496,50 zł	34 550 645,25 zł	37 103 414,65 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	42 614 125,00 zł	19,607,681 zł	19 820 050,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	29242947.75 zł	17 702 387,55 zł	14 390 374,47 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	429 863,25 zł	428 288,67 zł	457 475,10 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	2 945 420,00 zł	77 777,06 zł	77 777,06 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	429 863,25 zł	70 304,80 zł	70 304,80 zł
KWW Sprawiedliwy Kraków	Brak danych		

Tabela nr 4: Zestawienie limitu wydatków komitetów

	KW PO	KW PiS	KW SLD	KWW J. Majchrowskiego	KWW RW J. Korwin-Mikke	KWW Prawica razem Wspólnota Samorządowa
Wynajęcie lokalu	216 136,20 zł	146 377,00 zł	-	11 764,22 zł	-	-
Usługi księgowe	320 530,00 zł	-	146 900,00 zł	-	-	-
Usługi gastronomiczne*	113 277,26 zł	-	-	-	-	-
Usługi prawne*	55 778,40 zł	-	-	-	-	-
Usługi bankowe	50 808,49 zł	27 711,00 zł	239 829,87 zł	216,54 zł	126,30 zł	0,00 zł
Usługi pocztowe*	21 446,46 zł	-	-	-	-	-
Wyrób pieczętek*	5 385,53 zł	-	-	-	-	-
Oplaty administracyjne*	-	-	-	1 813,47 zł	-	-
Usługi łączności telekomunikacyjnej	-	1 813,47 zł	-	-	-	-
Przejazdy kandydatów	101 896,41 zł	142 049,00 zł	115 487,32 zł	400,00 zł	14,00 zł	3 055,28 zł
Usługi transportowe	56 899,33 zł	-	-	199,99 zł	-	-
Wynagrodzenia	1 033 747,59 zł	492 637,00 zł	250 409,10 zł	7 963,74 zł	0,00 zł	0,00 zł

Tabela nr 5: Zestawienie wydatków administracyjnych komitetów wyborczych

	Koszty plakatów
KW Platforma Obywatelska	3 013 853,76 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	1 555 489,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	4 044 102,40 zł

*rodzaj wydatków wyróżniony w sprawozdaniu KW Platformy Obywatelskiej

KWW Jacka Majchrowskiego	10 394,40 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	6 249,78 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	3 600,22 zł

Tabela nr 6: Zestawienie wydatków na reklamę zewnętrzną w formie plakatów

	Koszty billboardów
KW Platforma Obywatelska	2 240 222,58 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	4 708 569,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 823 998,92 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	217 863,03 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	3 201,55 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	13 599,77 zł

Tabela nr 7: Zestawienie wydatków na reklamę zewnętrzną w formie billboardów

	Koszty ulotek
KW Platforma Obywatelska	6 279 177,56 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	3 680 211,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	2 815 361,09 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	11 776,32 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	28 539,06 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	20 846,18 zł

Tabela nr 8: Zestawienie wydatków na reklamę w formie ulotek

	Koszty innych materiałów m. in. druków bezadresowych
KW Platforma Obywatelska	2 208 200,26 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	2 028 674,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 636 903,16 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	1 527,81 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	0,00 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	7 918,45 zł

Tabela nr 9: Zestawienie wydatków na reklamę zewnętrzną w formie billboardów

	Koszty emisji spotów telewizyjnych
KW Platforma Obywatelska	4 556 061,21 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość*	2 453 968,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej*	2 037 608,46 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	77 228,38 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke*	18 891,99 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota* Samorządowa	2 318,00 zł (w tym TV BUS)

Tabela nr 10: Zestawienie wydatków na emisję spotów telewizyjnych

	Koszty kampanii w Internecie
KW Platforma Obywatelska	882 695,61 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	Koszty wliczone w sumę wydatków na reklamy w telewizji
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	Koszty wliczone w sumę wydatków na reklamy w telewizji

*w koszty wliczone została kampania w Internecie

KWW Jacka Majchrowskiego	1 220,00 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	Koszty wliczone w sumę wydatków na reklamy w telewizji
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	Koszty wliczone w sumę wydatków na reklamy w telewizji

Tabela nr 11: Zestawienie wydatków na promocję za pośrednictwem internetu

	Koszty organizacji spotkań wyborczych
KW Platforma Obywatelska	574 505,38 zł
KW Prawo i Sprawiedliwość	747 888,00 zł
KW Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 505 028,97 zł
KWW Jacka Majchrowskiego	15 812,82 zł
KWW RW Janusza Korwin-Mikke	6 184,40 zł
KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa	5 623,99 zł

Tabela nr 12: Zestawienie wydatków na organizację spotkań wyborczych

4.2. Próba porównania wydatków komitetów partyjnych i lokalnych

Podczas monitoringu staraliśmy się oszacować koszty wydatków na kampanię na wszelkie dostępne nam sposoby. W tym celu kontaktowaliśmy się z agencjami reklamowymi, wysyłaliśmy wnioski o udostępnienie informacji publicznej, szukaliśmy wszelkich dostępnych danych w prasie i w internecie. Podczas prowadzonych działań nie uzyskano jednak wiele rzetelnych informacji, co świadczy o trudnościach prowadzenia działalności strażniczej a także o niskim poziomie przejrzystości finansowania samorządowej kampanii wyborczej. Możliwe próby porównywania wydatków przedstawiamy poniżej.

a. Wydaje się, że sposób najlepszy bo wprost porównujący konkretny rodzaj wydatków na kampanię w Krakowie – niestety trudny do zrealizowania – to sięgnięcie do źródła, tutaj usługodawcy, czyli ZKIT-u. Poniżej koszty komitetów na wynajem powierzchni reklamowej od krakowskiego zarządcy infrastruktury.

Komitet Wyborczy	Ilość wydanych decyzji	Kwota wydana na reklamy	Powierzchnia reklam razem	ilość tablic przy założeniu 0,4 m ²	% udział
PO RP	651,00	22 403,23	1 152,76	2881,9	61,52%
PIS	158,00	8 253,89	351,88	880	22,67%
KWW Majchrowskiego	205,00	3 916,35	221,56	554	10,75%
KWW Prawica Razem	37,00	1 841,84	104,65	262	5,06%
Razem	1 051,00	36 415,31	1 830,85	4577,9	100,00%

Tabela nr 14: Wydatki na reklamę zewnętrzną na słupach i innych elementach infrastruktury komunalnej na podstawie danych uzyskanych jako odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej od Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (Źródło: ZIKIT).

b. Drugim sposobem, który można stosować jest porównywanie proporcji wydatków względem przychodów komitetów. Poniżej przedstawiamy propozycję na przykładzie wydatków na lokale. Niestety taka forma (wykazująca podobieństwo do wyliczania kosztów pośrednich w projektach unijnych) jest metodą wyłącznie pogładową i pozostaje dość podatna na krytykę. By ją zastosować na przykładzie wynajmu lokali, należy zestawić kwoty wydatków na lokale i ewentualny sprzęt biurowy ze sprawozdania wyborczego i porównać ją z całością wydatków komitetu:

KW Prawo i Sprawiedliwość zapłaciło za najem lokali 45 236 PLN i 101 141,00 PLN za opłaty za najem sprzętu biurowego, razem 146 377 PLN, co stanowi 0,75% wszystkich wydatków na kampanię wyborczą.

KWW Jacka Majchrowskiego wydało 11 764 PLN (już wraz z opłatami za sprzęt) co równa się 2,75% całości wydatków.

KW Platforma Obywatelska RP poniosła koszty utrzymania lokali biurowych w wysokości 216 136, 20 PLN () 216 136, 20 co stanowi 0,62% wydatków.

5. Nieprawidłowości podczas kampanii

"Przy okazji każdego wyborów do najprostszych przepisów nie potrafią się dostosować ludzie, którzy chcą rządzić tym miastem" – Jacek Bartlewicz¹⁰, ZIKIT

Wiele z opisywanych tutaj naruszeń nie ma szczególnie sensacyjnego charakteru. Nagminność ich popełniania powinna jednak zwracać uwagę na poważny problem społeczno-polityczny, jakim jest brak poszanowania prawa przez osoby ubiegające się o stanowiska publiczne, lub na problem niedostosowania prawa do społeczno-ekonomicznych realiów oraz brak internalizacji jego (prawa) norm.

Z tych sytuacji można wiele wywnioskować o istniejącej kulturze prawnej i nieznajomości przepisów zarówno przez zwykłych obywateli, jak i ludzi starających się zdobyć (lub utrzymać) stanowiska publiczne. Finansowanie kampanii samorządowej może nam również wiele powiedzieć o odpowiedzialności osób pełniących lub chcących pełnić funkcje publiczne.

Należy również zaznaczyć, że części z wymienionych sytuacji nie można uznać za bezpośrednie naruszenie prawa ze względu na niemożność udowodnienia jego złamania. Naszym zdaniem są jednak one przykładami złych praktyk, ponieważ w istotny sposób wpływają na równość szans kandydatów w wyborach samorządowych bądź też mają negatywny wpływ na zasadę jawności i przejrzystości finansowania polityki.

5.1. Potencjalne naruszenia

5.1.1. przedwczesne rozpoczęcie kampanii

Problem pre-kampanii jako złamanie Ordynacji wyborczej należy podzielić na dwa okresy. Pierwszy przed rozpoczęciem się kampanii wyborczej budzi wątpliwości w świetle ewentualnej oceny prawnej na gruncie przepisów obowiązujących w 2010 r., co powoduje, że z pewnością zaliczać będziemy działania w tym zakresie do złych praktyk, jednak ostrożnie podchodzić do jednoznacznego nazwania ich złamaniem prawa. Drugi okres ewentualnej pre-kampanii, jako naruszenie Ordynacji jawi się bezdyskusyjnie. Chodzi tu o czas pomiędzy rozpoczęciem kampanii wyborczej (20 września) a przyjęciem zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przez organ wyborczy, co w większości przypadków miało miejsce pomiędzy 27-29 września (por.

¹⁰ "Przedwyborcza walka na plakaty" GW 10-11.11.2010

analizę prawną problemu w pkt. 3.3.3.).

W toku kampanii pojawiły się przypadki rozpoczęcia kampanii przed datą zarejestrowania komitetów. Problem, który był zupełnie marginalny w kontekście kampanii samorządowej w 2006 roku, w 2010 pojawił się w zupełnie nowej skali i przybierając nowe, nieznane wcześniej oblicza. Część z tych naruszeń została nagłośniona przez prasę, w jednej sprawie zostało nawet złożone doniesienie do prokuratury.

a. Pierwsze oznaki przedwczesnego rozpoczęcia kampanii wyborczej noszą działania Sojuszu Lewicy Demokratycznej. O spotkaniach przedwyborczych opowiadał na spotkaniu z przedstawicielami zespołu monitorującego Grzegorz Gondek. Informacja ta znajduje potwierdzenie na stronie internetowej SLD Miechów, gdzie 30 czerwca 2010 roku zorganizowano spotkanie, na które przybyli działacze partyjni, jak również mieszkańcy¹¹.

b. Najgłośniejszym przypadkiem rozpoczęcia kampanii przed terminem jest przykład Stanisława Kracika, kandydata na prezydenta Miasta Krakowa z KW Platforma Obywatelska RP. Pierwsze znamiona pre-kampanii noszą posty *Zabawa w czarnego luda*¹² (13.07.2010) i *Sila dialogu*¹³ (23.07.2010) na portalu "Nasze Miasto" (Grupa Wydawnicza Polska Press). Następne działania¹⁴, praktycznie nieodróżnialne od prowadzenia kampanii wyborczej¹⁵ miały miejsce na portalu społecznościowym Facebook już od 1 września 2010 roku¹⁶, kiedy zamieszczono film pt. "Przyłącz się do nas" z wyraźnym oznaczeniem, że jego



¹¹ <http://www.sld-miechow.pl/index.php?st=akt>

¹² http://krakow.naszemiasto.pl/serwisy/krakowskie_forum_wyborcze/stanislaw_kracik/477166,kracik-zabawa-w-czarnego-luda,id,t.html

¹³ http://krakow.naszemiasto.pl/serwisy/krakowskie_forum_wyborcze/stanislaw_kracik/504452,kracik-sila-dialogu,id,t.html

¹⁴ Falstarty Przedwyborcze, DP 14.09.2010 <http://www.e-dp.pl/pl/aktualnosci/kraj/1061161-przedwyborcze-falstarty.html,0:pag:2,0:pag:1#nav0>

¹⁵ Tydzień w krakowskiej polityce DP 10.09.2010, <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/region/krakow/1059919-tydzien-w-krakowskiej-polityce.html> (też o Majchrowskim w kontekście otwierania muzeów)

¹⁶ Profile bez rumieńców GW 26.10.2010

bohater jest kandydatem. Do filmu dołączony był opis:

Jak możecie zauważyć strona bardzo się zmieniła. Zaczynamy nowy etap kampanii wyborczej w której wasz głos i wasza obecność tutaj będzie bardzo ważnym elementem. Przed nami wiele pracy ale cel jest w zasięgu ręki - wygrana w wyborach prezydenckich w Krakowie. Na początek nagranie od Stanisława Kracika z prośbą o pomoc i debatę na temat Krakowa jutra¹⁷.

Jeszcze we wrześniu¹⁸ Federacja Młodych Socjaldemokratów w Krakowie¹⁹ złożyła doniesienie do prokuratury²⁰. 17 maja 2011 roku sprawa została umorzona z racji braku znamion czynu zabronionego.

Z materiałów, które zebraliśmy i dokonanej analizy prawnej wynika w naszej ocenie złamanie ordynacji wyborczej, bowiem z całą pewnością działania agitacyjne były prowadzone nie tylko przed 20 września (por. uwaga na wstępie) ale też pomiędzy 20 a 29 września, gdy zawiadomienie o utworzeniu komitety PO zostało przyjęte przez PKW.

Należy zaznaczyć, że Andrzej Duda także prowadził we wrześniu działalność na Facebooku. Jednakże żaden z postów, zarejestrowanych przez zespół monitorujący, nie wskazuje w wyraźny sposób na rozpoczęcie kampanii wyborczej.

Również w internetowej Telewizji CBC24²¹ już we wrześniu zaczęły się pojawiać relacje związane z Wojewodą Małopolskim i Platformą Obywatelską, w tym film z konwencji PO, na której ogłoszono Stanisława Kracika oficjalnym kandydatem do prezydentury Krakowa²². Warto zaznaczyć, że telewizja ta wiele czasu i pracy poświęciła kandydatowi i Platformie Obywatelskiej podczas kampanii samorządowej, co wyraźnie widać w materiale na stronie internetowej.

Również blog Stanisława Kracika na portalu salon24 został założony i był prowadzony przed rozpoczęciem kampanii wyborczej – pierwszy wpis został zamieszczony 21.09.2010 o godzinie 09:58²³.

17 <http://www.facebook.com/stanislawkracik> , wpis z 1 września 2010 roku

18 Pierwsza informacja w Telewizji Kraków pojawiła się 8 września 2010 roku

19 <http://www.tvp.pl/krakow/aktualnosci/spoleczne/mlodzi-socjaldemokrati-doniesli-na-wojewode/2642274>

20 http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,8727968,Prokuratura_na_tropie_kampanii_Kracika.html oraz materiały własne tj. odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej od Prokuratury Rejonowej Kraków-Krowodrza

21 <http://www.cbc24.com>

22 <http://www.cbc24.com/61-Konferencja+%22Dzia%C5%82ajmy+razem%22.html>

23 <http://stanislawkracik.salon24.pl/231387,witam>

W kontrowersyjny sposób na temat rozpoczęcia kampanii przed decyzją krakowskiej rady PO o zatwierdzeniu list wyborczych (która miała zapaść 2 października), wypowiadał się 16 września 2010 roku Grzegorz Stawowy, kandydat do Rady Miasta z KW PO RP:

Nie będę czekał na decyzję. Za kilka dni rozpoczynam kampanię wyborczą²⁴.

Innym przykładem pre-kampanii był List członków Platformy Obywatelskiej rozniesiony do blisko 800 proboszczów w okresie od 30 sierpnia do 15 września 2010 roku, znany jako "Akcja-Kołęda". W liście tym Poseł Ireneusz Raś, zwracając uwagę na radykalizację i obecność symboli religijnych w dyskursie publicznym, wymieniając zasługi rządów PO i przedstawiając dalsze plany, prosi o poparcie środowisk kościelnych z regionu Małopolski dla Platformy Obywatelskiej²⁵.

5.1.2. plakatowanie "na dziko"

Jak przed każdymi wyborami, w kampanii samorządowej w 2010 roku bardzo powszechne było zjawisko wieszania plakatów "na dziko"²⁶, czyli w miejscach niedozwolonych, na prywatnych posesjach bez płacenia właścicielowi i na słupach agencji reklamowych także bez kontaktu ani opłat²⁷. Chcielibyśmy zwrócić uwagę, że zjawisko to wpływa w bardzo negatywny sposób na prowadzenie kampanii wyborczej, niszczy mienie, prowadzi do strat agencji reklamowych, ponadto w wypadku zaklejania transformatorów lub znaków drogowych jest po prostu niebezpieczne.

Zdaniem Pani Dorota Wasik z "Filmotechniki", jednej z czołowych agencji zajmujących się reklamą zewnętrzną w Krakowie, plakatowanie na dziko jest najbardziej widoczne w trakcie wyborów samorządowych, z powodu znacznej liczby kandydatów.

Nielegalnie rozwieszali swoje plakaty kandydaci z większości komitetów. Agencje zgłaszały takie sytuacje do straży miejskiej, kontaktowały się także z osobami widniejącymi na reklamach, w niektórych agencjach rozpoczynano także sprawy sądowe. Jak mówi Pani Dorota Wasik, sprawy sądowe są jednak dość rzadkie, gdyż kandydaci zasłaniają się niewielką wartością straty poniesionej przez agencje, a procedura jest zawiła. W wyniku interwencji część kandydatów usuwała swoje plakaty, część później legalnie wynajmowała powierzchnię.

Podczas obserwacji prowadzonej przez zespół monitorujący zauważono szereg naruszeń

24 <http://krakow.naszemiasto.pl/artykul/575032.krakow-wysecig-po-jedynki-na-listach-wyborczych.id.t.html>

25 Z materiałów uzyskanych od rzecznik prasowej małopolskiej platformy p. Katarzyny Pabian.

26 Przedwyborcza walka na plakaty GW 10-11.11.2010

27 Na potrzebę zaistnienia jednocześnie zgody i opłaty pokrywającej co najmniej koszty zwróciła uwagę PKW (por. 3.5.3. lit. c *in fine*).

związanych z plakatowaniem "na dziko".

a. Wyraźnym przykładem, który wzbudził nasze wątpliwości były plakaty kandydata na Prezydenta Miasta Jacka Majchrowskiego rozwieszane w różnych częściach miasta. I tak na remontowanym, narożnym budynku przy skrzyżowaniu ul. Filipa z ul. Warszawską zarejestrowaliśmy 8.12.2010 r. co najmniej 20 plakatów.

Warto zwrócić uwagę, że cena rynkowa wywieszenia pojedynczego plakatu 50cmx70cm w centrum miasta na słupie ogłoszeniowym to ok. 2,2 zł, przy czym zazwyczaj trzeba wykupić miejsce na co najmniej 4 dni²⁸. W ten sposób można oszacować wartość wywieszenia tych plakatów na ok. 40 zł (w jednym tylko dniu), co miesięcznie dawałoby koszt rzędu nawet 1200 zł.

"Dzikie" plakatowanie stanowi potencjalne złamanie art.71 ust.1 lub art.83c ust.5 Ordynacji.



b. Innym przykładem może być rozwieszanie się przez kandydatów na drzewach w różnych punktach miasta. Zespół monitorujący udokumentował rozwieszone w ten sposób plakaty Mariusza Grabowskiego (18.11.2010), kandydata do Rady Miasta z listy Prawa i Sprawiedliwości, Stanisława Żółtka, kandydata na Prezydenta Miasta Krakowa z KWW Janusza Korwin-Mikke (21.11.2010), Janusza Ciesielskiego, kandydata do Rady Miasta z listy KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa.

c. Dość powszechnym zjawiskiem w kampanii samorządowej było także zaklejanie transformatorów i skrzynek z elektrycznością. Zaobserwowano rozwieszone w tych miejscach plakaty m.in. kandydatów do Rady Miasta z KW Platformy Obywatelskiej RP Krzysztofa Gacka, Pawła Bystrowskiego.



²⁸ por. np. <http://www.filmotechnika.com.pl/?p0=5>

d. Specyficzną sytuacją zaistniałą w tej kampanii była kwestia rozwieszania się na słupach przydrożnych i latarniach, administrowanych przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu. Aby móc zamieścić ogłoszenie na takim słupie, potrzebne jest uiszczenie opłaty i zezwolenie ZIKIT-u.

Szczególnie głośnym przypadkiem było rozwieszenie plakatów na słupach przez Grzegorza Stawowego kandydata do Rady Miasta z KW Platformy Obywatelskiej RP, który po złożeniu wniosku do ZIKIT-u przed otrzymaniem decyzji (czyli w nielegalny sposób) rozwiesił swoje reklamy wyborcze na 1039 przydrożnych słupach na terenie Krakowa²⁹. Z tego samego komitetu na słupach nielegalnie wywiesili swoje plakaty także Rafał Nowak, Paweł Ścigalski i Magdalena Bassara³⁰.



Na słupach nielegalnie pojawiły się także materiały Andrzeja Dudy, który przed powieszeniem plakatów nie wystąpił nawet o zezwolenie do ZIKIT-u³¹.



Dość głośny był także przypadek rozwieszenia plakatów na słupach przez Daniela Piechowicza, kandydata KWW Jacka Majchrowskiego³².

Te przypadki, chociaż bardzo wyraziste, nie były odosobnione.

Grzegorz Stawowy, komentując rozwieszenie plakatów na parkanie przy placu budowy koło Galerii Krakowskiej:

To nie jest zabronione. Nie było tam oznaczeń zabraniających wywieszania ogłoszeń, więc moje plakaty mogły się tam pojawić³³.

Tego typu interpretacja oznaczałaby, że jeśli na prywatnej posesji nie umieści się wyraźnego zakazu plakatowania, nie ma żadnych przeciwwskazań aby ją zakleić w całości. Jednak co istotniejsze

²⁹ *ibidem*

³⁰ <http://www.gazetakrakowska.pl/krakow/329734,krakow-politycy-zasmiecaja-miasto,id,t.html>

³¹ <http://krakow.naszemiasto.pl/wybory2010/artykul/649044,wybory-2010-andrzej-duda-zakleil-plakaty-platformy-w,id,t.html>

³² <http://www.gazetakrakowska.pl/krakow/329734,krakow-politycy-zasmiecaja-miasto,id,t.html>

³³ <http://malopolska.naszemiasto.pl/artykul/642838,grzegorz-stawowy-oplakatowal-tysiac-krakowskich-slupow-bez,id,t.html>

wypowiedź ta stoi w całkowitej sprzeczności z brzmieniem przepisów. Art. 71 ust. 1 stanowi wyraźnie:

Na ścianach budynków, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła wyborcze wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości

5.1.3. wojna plakatowa

"Wojny plakatowe", czyli niszczenie plakatów kontrkandydatów lub ich zaklejanie własnymi, jest zjawiskiem bardzo powszechnym w kampaniach wyborczych, a szczególnie samorządowych ze względu na dużą liczbę kandydatów. Trzeba w tym kontekście pamiętać, że prawidłowo oznaczone materiały wyborczej podlegają ochronie prawnej (art. 70 ust. 2 Ordynacji wyborczej).

Jak komentuje Pani Dorota Wasik z "Filmotechniki"

Jedni drugich zaklejają, ktoś wykupuje powierzchnię, i ktoś inny nielegalnie zakleja... Jak zawsze. Nawet z tej samej partii jedni drugich zaklejają. Wypuszczają bojówkarzy, tzw. wolontariuszy i zaklejają wszystko. Ludzie którzy kleją po wszystkim, po transformatorach, przystankach.

Z rozmów z przedstawicielami największych agencji reklamowych w Krakowie dowiedzieliśmy się, że agencje reklamowe nie prowadzą szczegółowych statystyk związanych ze zniszczeniami w trakcie kampanii wyborczej, ale z szacunków wynika, że część z nich, w tym Filmotechnika, w 2010 roku poniosła większe straty niż cztery lata wcześniej.

a. Spośród wielu przykładów wojen plakatowych³⁴ w prasie wyróżniony został przypadek Andrzeja Dudy, kandydata na prezydenta Miasta Krakowa z listy Prawa i Sprawiedliwości³⁵. Jego wolontariusze zakleili plakaty kandydata do Rady Miasta Dominika Jaśkowca na powierzchni wykupionej w agencji "Filmotechnika" w okolicy Ronda Barei, a także plakat Grzegorza Lipca, kandydata do Sejmiku Województwa.

b. Innym wyjątkowo widocznym przykładem stało się ogrodzenie w pobliżu Bonarki. Najpierw wisiało tam kilka plakatów Grzegorza Lipca, na miejscu których pojawiły się



³⁴ Przedwyborcza walka na plakaty GW 10-11.11.2010

³⁵ <http://krakow.naszemiasto.pl/wybory2010/artykul/649044,wybory-2010-andrzej-duda-zakleil-plakaty-platformy-w,id,t.html>



następnie liczne plakaty z wizerunkiem Andrzeja Dudy, spod których w wielu miejscach wystawały jeszcze materiały kandydata PO. Niedługo później nastąpił kontratak wolontariuszy PO i na parkanie znów pojawiły się plakaty Grzegorza Lipca, ponaklejane na twarzach Andrzeja Dudy. Znów z kolei zostały pozaklejane przez plakaty

Michała Ciechowskiego i Alicji Legutko-Dybowskiej z KW Prawa i Sprawiedliwości.

c. Zaklejanie cudzych plakatów materiałami Andrzeja Dudy miało też miejsce na al. 29 Listopada. Na płocie z blachy wzdłuż parceli wisiały plakaty Grzegorza Lipca (najprawdopodobniej rozwieszane „na dziko”), które następnie zostały zaklejone w całości przez plakaty Andrzeja Dudy (również najprawdopodobniej „na dziko”)

d. Jednak najdziwniejszym bodaj przykładem „wojny plakatowej” jest przypadek zaklejania plakatów kandydatów startujących z tego samego komitetu. Taki ewenement zaobserwowano na Placu Inwalidów, gdzie plakat Ewy Wicher pojawił się przyklejony opakowaniową taśmą klejącą na materiale Aleksandra Miszalskiego. Oboje kandydowali z list Platformy Obywatelskiej RP.



e. Inne zanotowane przykłady miały miejsce m.in. na rogu al. Pokoju i ul. Francesco Nullo przy ul. Kijowskiej 6, na Św. Wawrzyńca, a także naprzeciwko Hali Targowej.

Powyższe stanowią jedynie przykłady zjawiska, z którym mieszkańcom Krakowa nie sposób było się nie spotkać w okresie kampanii wyborczej.

5.1.4. niedozwolone darowizny

Niedozwolone darowizny to temat powracający przy każdej kampanii wyborczej, bardzo widoczny w przypadku kampanii samorządowych. Niedozwolone darowizny mogą przybierać rozmaite formy, od pracy wolontariackiej wykraczającej poza formy wyznaczone przez ustawę, przez darowizny niefinansowe w postaci usług lub udostępnienia powierzchni biurowych i reklamowych ze znaczącym rabatem lub za darmo, aż po niezarejestrowane w oficjalnych przychodach i wydatkach darowizny finansowe. Szczegółową analizę prawną w tym zakresie przedstawiliśmy w pkt. 3.5.1 (por. też wątpliwości w pkt. 3.5.3.).

W trakcie trwania kampanii samorządowej zanotowaliśmy liczne przykłady potencjalnych niedozwolonych darowizn, z których część udało się nam zweryfikować.

a. Członkowie zespołu monitorującego w dniu 13.11.2010 r. zarejestrowali plakaty kandydatów do Rady Miasta Krystiana Przewłockiego, Gniewomira Rokosz-Kuczyńskiego (KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa) i Adama Udziela (KWW Jacka Majchrowskiego) na witrynie sklepu Krak-Deli przy placu Wszystkich Świętych 11. Zgodnie z informacją uzyskaną od ekspedientek w sklepie plakaty zostały wywieszone nieodpłatnie.



b. Analogiczna sytuacja miała miejsce w związku z plakatami kandydatów do Rady Miasta Krystiana Przewłockiego, Gniewomira Rokosz-Kuczyńskiego i Adama Udzieli, co zarejestrowano w dniu 13.11.2010 na witrynie Delikatesów Oczko przy ul. Siennej 9. W tym sklepie zarejestrowano także 30.10.2010 r. plakat kandydata na prezydenta Miasta Piotra Boronia. Pracownicy sklepu potwierdzili, że plakaty zostały wywieszone bezpłatnie.



c. W dniu 30.11.2010 r. zarejestrowaliśmy także trzy plakaty kandydata na Prezydenta Miasta Jacka Majchrowskiego na witrynie remontowanego lokalu (b. Księgarni Centrum Taniej Książki) przy ul. Brackiej 3.

W analizowanych sprawozdaniach finansowych KWW Jacka Majchrowskiego i KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa **nie odnaleźliśmy żadnej faktury, rachunku ani innego dokumentu**, który potwierdzałby, że Komitet Wyborczy opłacił powierzchnie reklamowe za wywieszenie opisanych wyżej plakatów. Stanowi to w naszej opinii naruszenie art.83c ust.5

Ordynacji poprzez przyjęcie przez Komitet wartości niepieniężnej w postaci nieodpłatnego udostępnienia powierzchni pod reklamę wyborczą.

Należy zwrócić uwagę, że cena rynkowa wywieszenia pojedynczego plakatu 50cmx70cm w centrum miasta na słupie ogłoszeniowym to ok. 2,2 zł, przy czym zazwyczaj trzeba wykupić miejsce na co najmniej 4 dni³⁶. Przy co najmniej miesięcznej ekspozycji ww. plakatów daje to wartość **ok. 330 zł** w przypadku KWW Jacka Majchrowskiego (co w sytuacji różnicy pomiędzy

36 por. np. <http://www.filmotechnika.com.pl/?p0=5>

kwotą wydatków a limitem wydatków komitetu w wysokości 1574,58 zł nabiera nowego znaczenia), a w przypadku KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa wartość **396 zł**.

Dodatkowego wymiaru sprawie wywieszania plakatów w sieciach sklepów „Oczko” i „Krak-Deli” jest to, że ich właścicielem jest Krystian Przewłocki, jeden z kandydatów komitetu Prawica Razem Wspólnota Samorządowa (i w 2006 roku kandydat KWW Jacek Majchrowski). Jest on także właścicielem Barki Aquarius (nieopodal Mostu Dębnickiego), na której także zanotowano plakat kandydata.



Sprawa wykorzystywania własnego majątku na potrzeby swojej kampanii jest specyficznym i bardzo ciekawym przypadkiem. Jeśli uznać barkę za miejsce wykonywania działalności gospodarczej, należy uznać za nieprawidłowość wykorzystywanie nieodpłatne składników majątkowych przedsiębiorstwa na cele kampanii wyborczej kandydata. Na gruncie innej dziedziny prawa - podatkowego - można zauważyć, że ustawodawca opodatkowuje nieodpłatne przekazanie usług bądź towarów w ogólności jak i na potrzeby osobiste przedsiębiorcy lub jego pracowników. Oznacza to, że w prawie wyraźnie traktuje się takie działanie jako mające swoje wymierne znaczenie gospodarcze. W takim wypadku świadczenie na cele swojej własnej kampanii wyborczej usługi w postaci udostępnienia powierzchni reklamowej powinno być opłacone przez Komitet Wyborczy. Sytuacja podobnie wygląda w przypadku świadczenia przez przedsiębiorców nie będących kandydatami usług na rzecz kampanii wyborczych (zob. też rozważania w pkt. 3.5.3.).

Z drugiej strony, jeśli Komitet płaci kandydatowi-przedsiębiorcy za wywieszenie reklam kandydata na jego majątku, można sobie wyobrazić krytykę, według której kandydat wyprowadza pieniądze darczyńców na jego kampanię do prywatnej kieszeni pod przykrywką prowadzenia kampanii.

Z takiej sytuacji trudno znaleźć dobre wyjście. Faktem przemawiającym na rzecz zapłacenia przedsiębiorcy przez komitet jest istnienie limitów finansowych w wyborach samorządowych. Zobowiązanie takiego człowieka do płacenia nawet samemu sobie powoduje, że musi się zmieścić w limicie, a wartość finansowa jego kampanii jest widoczna w historii rachunku bankowego komitetu. W efekcie takie rozwiązanie wydaje się być bardziej sprawiedliwe w stosunku do innych kandydatów. Niweluje też nierówności, które mogą wynikać z różnic majątkowych pomiędzy nimi.

d. Wracając jednak do samego proceduru, to darowizna w postaci plakatów miała też miejsce w sklepach sieci „Roban” m.in. przy ul. Szczepańskiej w Krakowie, gdzie wywieszono plakat Kazimierza Czekaja, kandydata do Rady Miasta z listy PO RP. Kierowniczka sklepu poinformowała nas, że ww. plakaty mają zostać rozwieszone we wszystkich sklepach Roban. W korespondencji mailowej z przedstawicielem zespołu monitorującego właściciel sieci sklepów przyznał, że plakaty Pana Kazimierza Czekaja rozwieszane były w ramach nieodpłatnego wsparcia kandydata. Piekarnia Pana Czekaja znajduje się w Zabierzowie, w najbliższym sąsiedztwie siedziby Firmy Roban. Stąd też Nasza inicjatywa wsparcia kandydata którego dobrze znamy i popieramy.



e. Innym przykładem niedozwolonej darowizny jest wywieszenie plakatów Tomasza Bobrowskiego, kandydata do Rady Miasta z KW PO RP w piekarniach „Awiteks” na ul. Olszewskiego 2, na ul. Długiej i na ul. Nawojki (koło przystanku Miasteczko Studenckie AGH). Telefonicznie otrzymaliśmy informację, że w sklepie jest zakaz wywieszania plakatów, plakat Tomasza Bobrowskiego to zaś przypadek odosobniony - za zgodą właściciela i nieodpłatnie.

f. Na ulicy Piłsudskiego w witrynie sklepu zaobserwowano plakaty Ireny Czerkas i Grzegorza Gondka, kandydatów do Rady Miasta z KW Sojusz Lewicy Demokratycznej. Od pracowniczki sklepu przedstawiciel zespołu monitorującego dowiedział się, że jest to zupełnie naturalne, jako że właściciele sklepu są działaczami SLD.



g. Zanotowano także przykłady naruszeń w postaci niedozwolonych darowizn na mniejszą skalę.

Wywieszenie plakatu Czesława Dragosza z KWW Sprawiedliwy Kraków w witrynie sklepu warzywnego przy Placu Wolnica 5. Zespół monitorujący ustalił, że materiał ten został umieszczony bezpłatnie, oczywiście za zgodą właścicielki sklepu. Podobna sytuacja miała miejsce w kwiaciarni przy Starym Kleparzu, gdzie wywieszone były plakaty Jacka Majchrowskiego i Jerzego Sonika, kandydata do Rady Miasta Krakowa z KW PO RP. Pani sprzedająca kwiaty poinformowała nas, że pozwoliła rozwiesić plakaty bezpłatnie, bo kandydaci często kupują u niej kwiaty. Analogicznie

wyglądała sytuacja apteki "Apteki z sercem" przy ul. J. Lea, gdzie 9.11.2010 zanotowano plakaty Grzegorza Stawowego i Grzegorza Lipca. Właściciel apteki stwierdził, że to jego własne widzimisię.

h. Ciekawym przykładem był wielki plakat Rafała Nowaka, kandydata do Rady Miasta Krakowa z numerem 10 z listy KW PO RP, zawieszony przy ulicy Karmelickiej 51. W tym samym budynku mieści się Bar Teresy, którego pracowniczka poinformowała nas, że Rafał Nowak jest członkiem wspólnoty mieszkaniowej i pozostali członkowie zgodzili się, aby plakat zawisł na kamienicy bezpłatnie, w tym celu sporządzili stosowną umowę.

i. Wszystkie wyżej wymienione sytuacje stanowią potencjalne złamanie art.71 ust.1 lub art.83c ust.5 Ordynacji. Wydaje się, że są to niestety przykłady bardzo niskiej świadomości prawa wyborczego albo braku akceptacji, utożsamienia jego (prawa) norm (zob. pkt 3.5.3.). Niedozwolona darowizna to także praca wolontariacka w postaci wykraczającej poza przepisy ustawowe. Przykładem takiej darowizny jest sprawa ankietów-wolontariuszy akcji „Zmień Kraków” Stanisława Kracika³⁷. Na oficjalnej stronie kandydata prowadzono nawet nabór do tej działalności.

5.1.5. kampania za publiczne pieniądze?

Prowadzenie kampanii wyborczej za pieniądze podatników jest chyba najczęściej pojawiającym się w doniesieniach prasowych naruszeniem³⁸ zasad finansowania kampanii samorządowej. Problem rozdzielenia pełnionej funkcji publicznej od funkcji kandydata jest bardzo często poruszany. W porównaniu z kampanią w 2006 roku, w 2010 roku problem ten pojawił się w zupełnie nowej skali.

a. Jako prowadzenie kampanii za pieniądze urzędu miasta często uznaje się kampanię informacyjną Urzędu Miasta Krakowa. Jak pisaliśmy wcześniej, wszelkiego rodzaju podsumowania kadencji³⁹ (co było celem kampanii informacyjnej UMK zgodnie z odpowiedzią na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa poniżej) są zjawiskiem jak najbardziej pożądanym, pod warunkiem obiektywności takiego sprawozdania. Tymczasem kampania informacyjna Urzędu Miasta jawiła się wyborcom bardziej jako reklama, w której wymieniano jedynie pozytywne cechy

³⁷ <http://www.stanislawkracik.pl/?p=647>

³⁸ Z punktu widzenia przepisów wyborczych będzie to kolejny przykład niedozwolonych darowizn (zob. 3.5.). Poza tym jednak będzie można mówić o nadużyciu kompetencji czy też odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie jest jednak tu naszym zadaniem ocena z punktu widzenia uregulowań dotyczących gospodarki finansami publicznymi.

³⁹ http://www.krakow.pl/aktualnosci/3140,26,komunikat.prezydent_podsumowal_kadencje.html

kadencji⁴⁰, na wyrost i nie zawsze zgodnie z prawdą⁴¹. W dodatku z marketingowego punktu widzenia świetnie zgrywała się z charakterem prowadzonej przez Jacka Majchrowskiego kampanii wyborczej, której główne hasło brzmiało: „sprawdzony prezydent”. W prasie pojawiły się doniesienia, że gazетка wydana przez Urząd Miasta Krakowa, „Kraków 21” kosztowała 62 tys. PLN za 50 tys. egzemplarzy⁴². Zgodnie z odpowiedzią na złożony przez nas wniosek o udostępnienie informacji publicznej, całkowity koszt tej broszury i reklamy w tygodniku „Newsweek” wyniósł UMK 107 tys. 242 złotych brutto. Jeśliby faktycznie zaliczyć to działanie do kampanii wyborczej, oznaczałoby to przeniesienie prawie 1/4 wydatków na kampanię na sferę publiczną, nie wspominając nawet o kwestii limitów wyborczych, do których brakowało KWW Jacka Majchrowskiego 1574,58 zł. W skład kampanii informacyjnej UMK wchodziły także działania takie jak konferencja prasowa 4.11.2010, w relacji z której wymienione zostały same sukcesy⁴³.

Należy zaznaczyć, że prawdopodobnie w skład kampanii informacyjnej UMK wchodziły także inne działania, w tym być może artykuły w "Nowym Kurierze Krakowskim" 9 (23) wydanie specjalne 2010, wydawanym przez Wydawnictwo „kolorowe”. W sprawie kampanii informacyjnej UMK zostaną podjęte dalsze działania w postaci wniosków o udostępnienie informacji publicznej w celu oszacowania całkowitych kosztów tej kampanii.

Przykład kampanii informacyjnej Urzędu Miasta Krakowa jest bardzo konkretny, ale także może wskazywać na bardziej ogólny problem systemowy (lub społeczny w postaci stosunku do sprawowanej funkcji publicznej), mianowicie temat niskich limitów⁴⁴ komitetów wyborczych wyborców w dużych miastach w porównaniu z możliwościami partii politycznych. W tej kwestii podejmiemy dalsze działania w postaci wniosków o dostęp do informacji publicznej do wszystkich dużych miast, aby zobaczyć, jak wygląda kwestia kampanii informacyjnych w okresie wyborów i ustalić, czy problem jest powszechny (systemowy) czy też może lokalny, krakowski.

b. Innym przykładem wykorzystania funkcji publicznej w celach promocji jako kandydat na urząd

40 http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35824,8616006,Prezydent_podkoloryzowal_Krakow_i_swoje_sukcesy.html

41 Podkolorowany Kraków prezydenta, GW 5.11.2010

42 Agitka Pana Prezydenta, GW 10-11.11.2010

43 http://www.krakow.pl/aktualnosci/3140.26,komunikat.prezydent_podsumowal_kadencje.html

44 Same limity zostały podwyższone w Kodeksie Wyborczym – dla Krakowa oznaczałoby to ok. 85 tysięcy złotych więcej (zob. pkt 3.7.3.). Nie jest to jednak naszym zdaniem rozwiązanie problemu faworyzowania komitetów partyjnych.

prezydenta miasta, wielokrotnie poruszonym przez prasę w 2010 roku było otwieranie przez Jacka Majchrowskiego inwestycji i muzeów⁴⁵, nawet po dwa razy⁴⁶. Niezwykle ciekawie podsumowuje tę sytuację Maria Anna Potocka, dyrektor Muzeum Sztuki Współczesnej (co warto podkreślić – jest to samorządowa instytucja kultury a więc podmiot publiczny):

Od samego początku wiadomo było, że harmonogram prac przy muzeum był skonstruowany w ten sposób, żeby pokazać je tuż przed wyborami. I tak się dzieje. Nie ma co ukrywać, że prezydent Majchrowski robi sobie kampanię⁴⁷.

c. Zaobserwowano także problem łączenia funkcji publicznej i kandydata na Prezydenta Miasta w kontekście godzin pracy Prezydenta Miasta Jacka Majchrowskiego i Wojewody Małopolskiego Stanisława Kracika. Prezydent i Wojewoda powinni brać urlop lub zgłaszać swoją nieobecność w pracy w momentach prowadzenia działań jako kandydaci w wyborach samorządowych, co nie zawsze się im udawało.

Zgodnie z odpowiedzią na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie urlopu płatnego, bezpłatnego lub nieobecności Wojewody w pracy z innej przyczyny, we wtorek 9 listopada Stanisław Kracik nie był ani na urlopie płatnym ani bezpłatnym, ani nieobecny. Tego dnia rozdawał jednak kawę na Rondzie Ofiar Katynia. Podobna sytuacja miała miejsce 29 października podczas rozdawania ankiet przed galerią krakowską (należy jednak zaznaczyć, że działanie było prowadzone po południu i dokładnych godzin nie udało się zespołowi monitorującemu ustalić).

Analogicznie, Prezydent Jacek Majchrowski nie był na urlopie płatnym, bezpłatnym, ani z innego powodu nieobecny w urzędzie 15 listopada 2010 roku. W tym czasie jednak pojawił się na debacie wyborczej na Uniwersytecie Ekonomicznym (15.11.2010 w godzinach 13.00-16.00).

d. Innym przykładem, już spoza obszaru objętego monitoringiem, ale wartym wspomnienia, jest udział Marka Sowy, członka Zarządu Województwa Małopolskiego i kandydata do Sejmiku Województwa Małopolskiego w spocie dotyczącym promocji przedsiębiorczości, gdzie występuje jako jedyny polityk⁴⁸.

45 Muzeum w "wielkiej dziurze" otwarte DP 25/09/2010

46 Profesor dzieli i mnoży GW 30.11.2010

47 http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35824,8666086,Prezydent_Majchrowski_gra_pustymi_murami_MSW.html

48 <http://krakow.naszemiasto.pl/arttykul/624830.polityk-po-znalazl-sposob-jak-reklamowac-sie-za-nasze,id,t.html>

5.1.6. kampania ze środków innych niż komitetu wyborczego (także brak oznaczenia materiałów)

a. Ordynacja Wyborcza zakazuje prowadzenia kampanii wyborczej przez inny podmiot niż komitet wyborczy oraz przyjmowania przez komitety innych darowizn niż pieniężne (zob. odpowiednio pkt. 3.3.1. i 3.5.1.). Potencjalnym naruszeniem art.83c ust.5 Ordynacji jest **akcja plakatowa Towarzystwa Przyjaciół Sztuk Pięknych Pałac Sztuki**, które rozprowadziło na swój koszt (zgodnie z informacją uzyskaną telefonicznie od Dyrektora ds. Marketingu i Informacji Pałacu Sztuki Przemysława Witek dnia 22.04.2011 r.) na słupach ogłoszeniowych plakaty o treści „Dziękuję Prezydentowi Miasta Krakowa, Profesorowi Jackowi Majchrowskiemu za patronat i wspieranie wydawnictw historycznych i patriotycznych oraz renowację Placu Szczepańskiego”. Zaobserwowaliśmy je 10.11.2010 r. oraz 22.11.2010 r., odpowiednio przy Rondzie Barei oraz na słupach reklamowych na Starym Mieście jak i przy skrzyżowaniu ul. Rydla z ul. Bronowicką.

Ich pojawienie się w okresie kampanii wyborczej w połączeniu z ich treścią wskazuje na promocję kandydata na urząd prezydenta, i w naszej ocenie stanowi przykład agitacji wyborczej.

Brak na plakatach oznaczeń Komitetu Wyborczego sugeruje, jak wyżej wskazano, potencjalne złamanie art. 83c ust. 5 Ordynacji albo złamanie wyłączności prowadzenia kampanii wyborczej przez komitet wyborczy (por. 3.3.1. lit. a) przez ww. Towarzystwo.

b. Znamiona podobnego charakteru ma również publikacja "Moja Nowa Huta" z września 2010 roku finansowana przez stowarzyszenie "Moja Nowa Huta". W ocenie zespołu monitorującego wyraźnie wspierała Jacka Majchrowskiego przeciwko Stanisławowi Kracikowi.



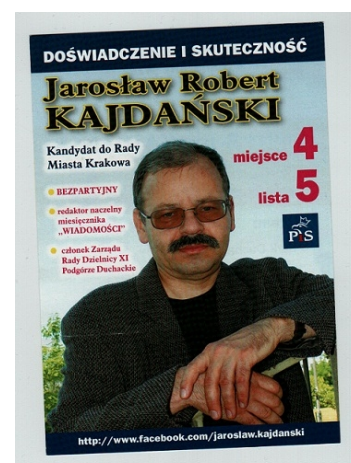
5.1.7. brak oznaczenia materiałów wyborczych

a. Materiały wyborcze bez oznaczenia komitetu wyborczego również mogą wskazywać na zjawisko prowadzenia kampanii wyborczej przez podmiot inny niż komitet. Należy przy tym zaznaczyć, że samo logo partii, która założyła komitet, nie wystarczy aby uznać materiał za należący do komitetu wyborczego. Podobnie sprawa wygląda w przypadku nazwy-hasła komitetu. Przeważnie komitety,

zwłaszcza te większe, wypracowywały formuły oznaczania materiałów wyborczych, której brak na niektórych materiałach jest tym bardziej widoczny (opis podstawy prawnej zob. pkt 3.8. lit. a).

W toku monitoringu zanotowaliśmy nieoznaczone materiały wyborcze następujących kandydatów:

- x Maciej Weigiel - nagranie⁴⁹ na portalu społecznościowym YouTube
- x Krzysztof Setkowicz PO do Rady Miasta - ulotka
- x Rafał Buchelt PO do Rady Miasta (ulotka z tekstem napisanym odręcznie przez Łukasza Gibałę)
- x Henryk Bugajski PiS do Sejmiku - ulotka
- x Jerzy Bogusław Pal PO do Rady Miasta - ulotka
- x Zbyszek Kwiatkowski PO na radnego Rady Miasta - ulotka
- x Rafał Nowak PO do Rady Miasta - ulotka
- x Bożena Grzegorzek PO do Rady Miasta (prawdopodobnie, na ulotce to nie jest napisane) - ulotka
- x Adam Grelecki PiS do Rady Miasta - ulotka
- x Jarosław Robert Kajdański PIS do Rady Miasta - ulotka
- x Janusz Poprawa Sprawiedliwy Kraków do Rady Miasta - ulotka
- x Józef Pilch PiS 1 do Rady Miasta (a także Andrzej Duda i Renata Godyń-Swędzioł, kandydatka do Sejmiku Województwa) - ulotka
- x Przyjdź i POznaj swoich kandydatów! - Ulotka o spotkaniu w Sali Bankietowej Hotelu Royal dn. 9.11.2010 godz. 17.30 - ulotka



b. Interesującym przykładem oznaczonych, ale w sposób co najmniej dyskusyjny materiałów wyborczych są ulotki Andrzeja Hawranka i Kazimierza Barczyka, kandydatów do Rady Miasta z KW Platformy Obywatelskiej RP. Mikroskopijne oznaczenia na tych materiałach są całkiem niewidoczne.

⁴⁹ <http://www.youtube.com/watch?v=ET1SpSMZZwk&feature=related>

5.1.8. prowadzenie agitacji w miejscach niedozwolonych – szkoła podstawowa

W trakcie kampanii samorządowej zanotowano potencjalne złamanie art. 27A punkt 2 Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zapis ten mówi, że kto prowadzi agitację wyborczą na terenie szkół podstawowych lub gimnazjów wobec uczniów nieposiadających prawa wybierania, podlega karze grzywny. Tymczasem żona Stanisława Kracika, Jadwiga Kracik spotkała się z uczniami Szkoły Waldorfskiej im. Janusza Korczaka. Sztab Stanisława Kracika twierdzi, że spotkanie nie miało nic wspólnego z agitacją wyborczą - celem spotkania było "porozmawianie o przyszłości", "kształtowanie obywatelskiej odpowiedzialności dzieci" i pokazanie pani Jadwigi jako ciepłej kobiety⁵⁰. Ogłoszono tam również konkurs rysunkowy dla niepublicznych szkół, którego wyniki miały być ogłoszone w piątek 3 grudnia 2010 roku, tuż przed ciszą wyborczą. KWW Jacka Majchrowskiego rozważał złożenie doniesienia do prokuratury, która nie zdecydowała się na działanie z urzędu⁵¹.

W ocenie zespołu monitorującego, na podstawie doniesień prasowych można podejrzewać, że spotkanie w szkole było złamaniem ordynacji. Oczywiście zaangażowanie dzieci w wydarzenie polityczne może wpłynąć na preferencje samych nieletnich lub ich rodziców. Ponadto „rozmowa o przyszłości” wyraźnie wpisuje się w hasła wyborcze Stanisława Kracika, skierowane przede wszystkim do młodych ludzi mieszkających w Krakowie. W końcu warto zwrócić uwagę na publiczne przyznanie, że organizatorem spotkania był sztab wyborczy (a więc komitet). Osoby organizujące nie mogły czynić tego nieodpłatnie (por. pkt 3.5.1.), a więc brały udział w organizacji za wynagrodzeniem od Komitetu. Komitet z kolei nie może wydatkować środków na cele nie związane z kampanią. W efekcie końcowym choćby z tego powodu należy uznać to za działanie w ramach kampanii (inaczej jak widać wciąż pozostanie to złamaniem przepisów tyle, że innych).

5.1.9 sprzątnięcie miasta po wyborach

Art. 71 ust. 5 Ordynacji wyborczej określa obowiązek posprzątania z materiałów wyborczych miasta⁵². Obowiązek ten ciąży na pełnomocnikach wyborczych, a ma być realizowany w terminie 30 dni od daty wyborów. W braku realizacji tego obowiązku, gmina powinna usunąć materiały, kosztami obciążając zobowiązanych (ust. 6).

Jeszcze w styczniu w przestrzeni miasta Krakowa widoczne były plakaty wyborcze, które powinny

50 "Szkolny błąd w kampanii Kracika" GW 1.12.2010

51 http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35798,8752514,Wizyta_Jadwigi_Kracik_bez_konsekwencji.html

52 Tak samo jest to uregulowane w nowym Kodeksie wyborczym w jego art. 110 par. 6.

być usunięte do 5 stycznia 2011 roku. Potwierdziły to obserwacje dokonane przez zespół monitorujący. Na podstawie oświadczeń ZIKIT-u o zamiarze ukarania komitetów nie wywiązujących się z ustawowych obowiązków usunięcia swoich materiałów⁵³, zgłosiliśmy wniosek o dostęp do informacji publicznej, aby dowiedzieć się jakie podjęto kroki w tej sprawie. Odpowiedź, którą otrzymaliśmy, była bardzo ogólnikowa i można z niej było wyciągnąć wniosek, że Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu nie zamierza wyciągnąć żadnych konsekwencji wobec komitetów. Wobec tego wysłaliśmy kolejny wniosek z prośbą o doprecyzowanie poprzedniego. Na dzień pisania raportu w dalszym ciągu oczekujemy na odpowiedź w tej sprawie.

5.1.10. nieprawidłowości w finansowaniu

Nieliczne przykłady nieprawidłowości w dokumentacji finansowej obrazuje przypadek Komitetu Wyborczego Wyborców Prawica Razem Wspólnota Samorządowa. W załączonej do sprawozdania dokumentacji znaleźliśmy dwie faktury (dotyczące usług reklamowych), które wskazywały datę sprzedaży na 22 i 25 października, czyli po dacie I tury. Skoro Komitet może wydatkować i pozyskiwać środki jedynie na cele związane z wyborami, w naszej ocenie zakup przytoczonych usług przez Komitet celowy byłby przed datą I tury wyborów. Wskazane dokumenty poświadczają jednak ich zakup po tej dacie. Ponieważ kandydat na Prezydenta Miasta Krakowa nie przeszedł do II tury, nie celowym i nie związanym z wyborami było wydatkowanie środków udokumentowane w przytoczonych fakturach.

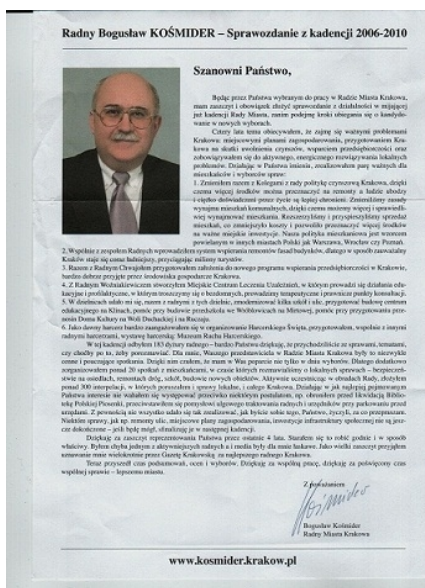
Warto dodać, że narzucony przepisami kształt rachunków w tym faktur VAT klarownie rozróżnia datę sprzedaży usługi lub towaru od daty wystawienia. Prawodawca przewidział bowiem, że w obrocie gospodarczym data wystawienia rachunku może być różna od daty sprzedaży przedmiotu umowy stron. Tym bardziej zasadnym było powzięcie wątpliwości w tym zakresie. Sytuacja sprawiać może wrażenie potencjalnego naruszenia w celu wyprowadzenia pozostałych środków Komitetu, by uniknąć ich przepadku na cele charytatywne (w szczególności, że co najmniej jedna z faktur wystawiona była na firmę należącą do kandydata tego Komitetu).

5.2. Złe praktyki

Poza wyżej wymienionymi zjawiskami, uwagę zespołu monitorującego zwrócił szereg zagadnień związanych z kampanią samorządową, ale trudnych do zakwalifikowania jako poszczególne naruszenia.

⁵³ <http://www.gazetakrakowska.pl/fakty24/358720,krakow-plakaty-wyborcze-zdejma-dopiero-w-lutym,id,t.html?cookie=1>

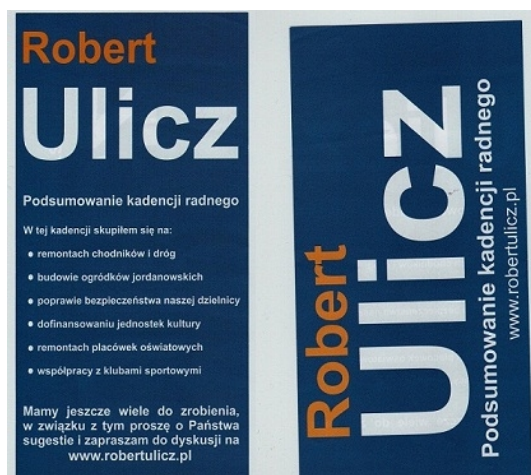
5.2.1. sprawozdania z kadencji



Kontrowersyjnymi przykładami potencjalnej kampanii rozpoczętej przed zarejestrowaniem komitetów są tzw sprawozdania z kadencji. Należy zaznaczyć, że sam akt sprawozdania jest działaniem ze wszech miar pożądanym, pod warunkiem spełniania wymogów kompletności i obiektywizmu. Tymczasem w kampanii dominowały sprawozdania osób pełniących funkcję publiczną i ubiegających się o reelekcję, które de facto nie przedstawiały nic poza ogólnikowymi stwierdzeniami, nie popartymi zazwyczaj żadnymi konkretnymi przykładami lub argumentami.

a. Przykładem tak sporządzonych podsumowań jest sprawozdanie z kadencji 2006-2010 Bogusława Kośmidra, które 25 września pojawiło się w postaci druków bezadresowych w skrzynkach mieszkańców osiedla Kurdwanów.

b. Jeszcze bardziej ekstremalnym przykładem sprawozdania jest ulotka Roberta Ulicza, na której widnieje wielkie imię i nazwisko Radnego i kilka wypunktowanych pozytywnych *osiągnięć* dobiegającej końca kadencji.



5.2.2. łączone ulotki kandydatów

Motyw pojawiania się na ulotkach kandydatów do Rady Miasta KW Platformy Obywatelskiej RP kandydata na urząd Prezydenta Miasta lub kandydatów do sejmiku. Praktyka ta rozmywa koszty prowadzenia kampanii wyborczej, które w wyniku tego działania są trudniejsze do oszacowania. Może to oznaczać także przerzucanie kosztów z kandydata na Prezydenta Miasta lub do Sejmiku na kandydatów do Rady Miasta. Co jednak należy podkreślić – nie jest to w żaden sposób niedozwolone przez prawo.

5.2.3. list dla ambasadorów

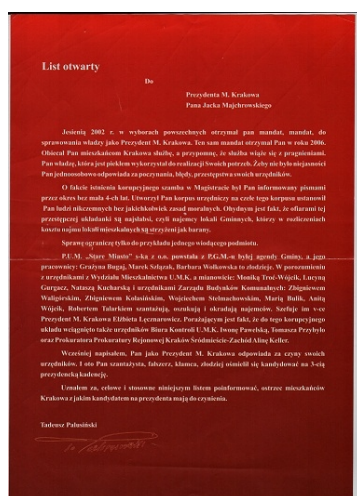
List o poparcie Stanisława Kracika, został umieszczony na stronie internetowej kandydata. Rodzi naszym zdaniem to pewną kontrowersję. Mianowicie. pomimo sformułowania, że list można

wydrukować w siedzibie sztabu PO, to jednak poprzez umieszczenie listu w wersji do druku na stronie internetowej⁵⁴ KW wyraźnie dopuszcza wydrukowanie listu (oznaczonego jako materiał komitetu!) poza komitetem przez wyborców, co mogło prowadzić do powstania niedozwolonych prawem darowizn niepieniężnych (por. pkt 3.5.1.).

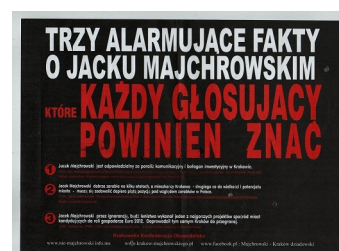
5.2.4. anty-kampania

Anty-kampania lub też czarny PR, nie są (co do zasady, o ile nie naruszają dóbr osobistych bądź nie szerzą informacji nieprawdziwych) zakazane przez prawo, jednak zaliczamy je do złych praktyk ze względu na obniżenie merytorycznego poziomu kampanii wyborczej, wprowadzanie niezwyfikowanych źródeł informacji do dyskursu publicznego, a także wywoływanie emocji, zmniejszając tym samym (i tak już ograniczone) szanse na racjonalny wybór kandydata.

W 2010 roku zdecydowana większość działań o charakterze antykampanii była skierowana pod adresem starającego się o reelekcję Jacka Majchrowskiego, były jednak także przykłady anty-kampanii prowadzonej przeciwko Andrzejowi Dudzie, Piotrowi Boroniowi i Stanisławowi Kracikowi.



a. Najwidoczniejszym przykładem antykampanii była akcja „Trzy Alarmujące Fakty o Jacku Majchrowskim które każdy głosujący powinien znać”, prowadzona przez Krakowską Konfederację Obywatelską⁵⁵. Innym widocznym przed wyborami, bo rozwieszonym na klatkach schodowych przykładem anty-kampanii był „List Otarty do Prezydenta M. Krakowa Pana Jacka Majchrowskiego”,



podpisany przez Tadeusza Palusińskiego. Pojawiły się także ulotki sfinansowane przez KW PO RP i strona internetowa "8 grzechów miasta"⁵⁶.



Liczne były także strony internetowe krytykujące urzędującego

⁵⁴ http://www.stanislawkracik.pl/?page_id=861

⁵⁵ Na ulotkach widoczne były 3 adresy internetowe: www.nie-majchrowski.info.ms , www.krakow-majchrowskiego.pl , www.facebook.pl : Majchrowski – krakow dziadowski

⁵⁶ <http://www.postawnakrakow.pl/tematy/artur-wolny>

prezydenta⁵⁷, jego wizję miasta⁵⁸ i "jego" MPK⁵⁹ (krytyka MPK nasiliła się po komentarzu Jacka Majchrowskiego na temat „najlepszej komunikacji miejskiej w Polsce”).

b. Prasa również angażowała się w kampanię samorządową. Przykładem niech będzie opublikowanie przez Gazetę Wyborczą artykułu "List motorniczego. Dziękuję prezydentowi za grype"⁶⁰. Tego typu działania można ocenić jedynie w negatywny sposób, ponieważ zaangażowanie mediów w kampanię wyborczą jest pogwałceniem zasady obiektywizmu, jednego z obowiązków mediów w demokratycznym kraju (wg Jurgena Habermasa).

c. Ciekawym przykładem antykampanii są elementy działalności Elżbiety Łęcznarowicz – wiceprezydent ds. edukacji, na której blogu pojawił się wiersz o Stanisławie Kraciku. Gdy o wierszyku zrobiło się głośno, stwierdziła, że zamieściło go tam biuro prasowe magistratu. Informacji tej kategorycznie zaprzeczył Filip Szatanik, zastępca dyrektora Wydziału Informacji, Turystyki i Promocji Miasta UMK. Godzinę później, według doniesień prasowych, Elżbieta Łęcznarowicz twierdziła, że pojawienie się wierszyka na jej blogu to kawał zrobiony jej przez jakiegoś młodego człowieka. Pani wiceprezydent miała również zadzwonić do Stanisława Kracika z przeprosinami, a jej blog został bardzo szybko zlikwidowany⁶¹.

5.2.5. odpowiedzi komitetów na wnioski o udostępnienie informacji publicznej

W czasie rozmów z przedstawicielami komitetów dowiedzieliśmy się o praktyce prowadzenia ewidencji wydatków poszczególnych kandydatów⁶². Aby dowiedzieć się, czy takie informacje faktycznie są zbierane i czy można uzyskać do nich dostęp, złożyliśmy wnioski o udostępnienie informacji publicznej do KW PO, KW PIS i KW SLD, pytając istnienie takich informacji oraz rosząc o ich udostępnienie w zakresie kosztów kampanii do Rady Miasta oraz kosztów kampanii prezydenckiej. Rezultaty złożenia wniosków różniły się diametralnie.

Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej RP odpowiedział nam w sposób bardzo ogólnikowy, informując że sprawozdanie finansowe ze wszystkimi załącznikami znajduje się w PKW w Warszawie, na dobrą sprawę nie udzielając żadnych informacji. W sposób równie nieprecyzyjny

57 www.krakow-majchrowskiego.pl

58 www.8grzechowmiasta.pl

59 <http://www.komunikacja-krakow.pl>

60 http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35821,8755251,List_motorniczego_Dziekuje_prezydentowi_za_grype.html

61 Kto zrobił „Kracią” robotę? GW 15.12.2010

62 Niestety dokumentacja rachunkowa nie uwzględnia tak szczegółowej analityki.

wskazał, że niektórzy pełnomocnicy regionalni prowadzili takie ewidencje. KW Prawo i Sprawiedliwość odpowiedziała nam, że mają jedynie podsumowanie wydatków na kampanię wyborczą na prezydenta miasta Krakowa i podali kwotę, którą wydali na kampanię Andrzeja Dudy oraz na kampanię kandydatów do rad gmin w okręgu⁶³. Komitet wyborczy SLD do dnia prezentacji raportu nie udzielił żadnej odpowiedzi na wniosek. W tej sprawie planujemy złożyć skargę na bezczynność.

Sprawa dostępu do informacji publicznej w komitetach wyborczych jest niezwykle istotna z punktu widzenia kontroli społecznej nad finansowaniem partii politycznych. Obywatele nie mają praktycznie żadnych narzędzi kontroli wydatków partii politycznych, a procedura dostępu do informacji publicznej może czymś takim się stać. Nasze działania w tej kwestii stanowią próbę przetestowania i rozwinięcia tej możliwości. Może się okazać (jak na przykładzie KW PiS), że jest to jedyna realna forma uzyskania informacji o wysokości wydatków komitetu na kampanię wyborczą w danej miejscowości⁶⁴.

5.3. Inne zjawiska niepożądane w trakcie kampanii wyborczej

Poniżej omówione zostaną wybrane ogólnie zagadnienia, zauważone podczas monitoringu finansowania kampanii

5.3.1. problem nierównych szans w wyborach samorządowych

a. W 2010 roku, podobnie jak cztery lata wcześniej, powraca problem przewagi komitetów wyborczych partii nad komitetami wyborców. Pisaliśmy o tym szerzej w raporcie z finansowania samorządowej kampanii wyborczej w 2006 roku⁶⁵ i w ciągu czterech lat sytuacja się nie zmieniła. W negatywny sposób wpływa ona na organizowanie się obywateli na poziomie lokalnym w sprawach związanych z polityką. Nic również nie wskazuje na to, aby coś miało się zmienić wraz z ogłoszeniem kodeksu wyborczego (por. pkt 3.4. i 3.7.3.). Nie zmienia się także bardziej ogólnie kwestia upartyjniienia samorządów, być może nawet zwiększa się wpływ partii politycznych na

63 Pojęcie okręgu było tu niejasne. Ponieważ jednak wskazano, że chodzi o kampanię do więcej niż jednej rady, domyślać się można, że chodzi o odpowiednik okręgu z wyborów parlamentarnych.

64 Jak już wskazywano, brak jest realnych możliwości kontroli obywatelskiej sprawozdań finansowych komitetów partyjnych w wyborach samorządowych, stąd też propozycja jak w części 6 dot. rozliczania kampanii za mniejsze niż cały kraj obszary administracyjne.

65 <http://samorząd2006.monitoringwyborow.pl/files/raport-monitoring-kampanii-krakow.pdf>

politykę lokalną⁶⁶.

W tym roku nierówność limitów wydatków na kampanię wyborczą pomiędzy komitetami partyjnymi i obywatelskimi⁶⁷ była w Krakowie szczególnie widoczna. Same zebrane materiały wyborcze wskazują na znaczną przewagę finansową partii politycznych, co ujawniło się zwłaszcza w rozmiarach kampanii KW Platformy Obywatelskiej RP.

b. Zupełnie inną sprawą wpływającą na nierówność szans dla kandydatów lokalnych pogłębiają praktyki typowania zwycięzców jeszcze przed rozpoczęciem wyborów. Widoczne jest to przy organizowaniu debat, na które niejednokrotnie zapraszani są jedynie najbardziej obiecujący kandydaci. Sytuacje takie miały miejsce podczas debaty⁶⁸ na Uniwersytecie Ekonomicznym 15.11.2010⁶⁹, w szkole nr 124 na os. Złocień 5.11.2011, w Małopolska.tv 9.11.2011, w Klubie Dziennikarzy pod Gruszą 13.11.2011.

Podobnie wyglądała sytuacja z nierównym traktowaniem w mediach⁷⁰, powtarzająca się wielokrotnie w przypadku różnych podmiotów. Niejednokrotnie znajdowało się miejsce dla kandydatów jedynie z głównych komitetów, podczas gdy pozostałych pomijano milczeniem. Taka sytuacja jest swoistym przykładem błędnego koła – wynikając z przekonania o braku szans kandydatów, faktycznie ten brak szans potwierdza.

5.3.2. kwestia „podwójnego finansowania” komitetów partyjnych

To kolejny dowód na faworyzowanie komitetów partyjnych w samorządowej kampanii wyborczej. Mechanizm opierający się o legalną możliwość wpłaty limitowanej kwoty przez daną osobę fizyczną na fundusz wyborczy partii bezpośrednio, przy jednoczesnej takiej samej wpłacie na samą partię. W efekcie partia polityczna może tę ostatnią kwotę już jako wpłatę własną przekazać

66 Politycy wybiorą radnych DP 16.09.2010

67 http://www.gazetakrakowska.pl/krakow/339376,krakow-co-ma-wspolnego-jacek-majchrowski-z-alicja-bachleda,id,t.html#material_1

68 Dzielnice bardziej samodzielne? DP 8/11/2010, <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/region/krakow/1083744-dzielnice-bardziej-samodzielne.html>

69 Pięć dni wcześniej na debacie w Radiu Kraków kandydat na prezydenta Miasta Krakowa, Stanisław Żółtek, skarżył się, że odmówiono mu udziału w debacie na Uniwersytecie. Niedługo po niej pojawiły się także ulotki KWW Sprawiedliwy Kraków, powołujące się na rzekome nieprawidłowości Uniwersytetu i niezareagowaniu na nie przez pozostałych kandydatów. Według ogłoszeń KWW Sprawiedliwy Kraków miał złożyć doniesienie do prokuratury i żądał przesunięcia terminu drugiej tury wyborów, a gdyby do tego nie doszło, wzywał do jej bojkotu.

70 Przykładem niech będzie przegląd komitetów wyborczych w artykule "Subiektywny przegląd list" GW 19.11.2010, gdzie wymienieni są jedynie kandydaci PO, PiS, SLD, KWW Jacka Majchrowskiego, KWW Prawica Razem Wspólnota Samorządowa i jeden kandydat ogólnopolskiego komitetu KWW Ruch Wyborców Janusza Korwina Mikke czy Krakowskie Forum Wyborcze portalu "Nasze Miasto" (Grupa Wydawnicza Polska Presse), gdzie możliwość publikowania esejów otrzymali Jacek Majchrowski, Stanisław Kracik i Andrzej Duda, ale już nie pozostali kandydaci na urząd Prezydenta Miasta Krakowa.

również na fundusz wyborczy. Limit wpłat rośnie, gdy w tym samym roku (a tak było w 2010) odbywają się więcej niż jedno wybory. Niestety wydaje się to być zjawisko nierealne do oszacowania bez wglądu w szczegółową dokumentację finansową danej partii. Mechanizm problemu szczegółowo omówiony został już w pkt. 3.4.1. lit. a.

6. Wnioski i rekomendacje

Z punktu widzenia monitoringu finansowania, kampania w 2010 roku bardzo różniła się od tej sprzed czterech lat. Porównanie to niestety wskazuje, że zamiast oczekiwanego postępu, sytuacja się pogarsza. Większość problemów zauważonych w 2006 jest nadal aktualna, naruszenia wcześniej marginalne stają się częste i dużo poważniejsze. Jednocześnie niektóre rekomendacje legislacyjne z 2006 znalazły swoje rozwiązanie w nowym Kodeksie Wyborczym.

Główne zauważone problemy:

- nierówność szans w wyborach samorządowych (omówiona szerzej w pkt. 5.3.2),
- przedwczesne rozpoczynanie kampanii wyborczej (pkt. 5.1.1),
- Niedozwolone darowizny na rzecz komitetu wyborczego (pkt 3.5),

Rekomendacje:

Doświadczenia monitoringu pozwoliły na sformułowanie szeregu postulatów dotyczących uregulowań prawnych finansowania samorządowych kampanii wyborczych, których realizacja, w naszej opinii, powinna przyczynić się do zwiększenia przejrzystości finansowania życia publicznego. Sformułowane zostały także rekomendacje dotyczące dobrych praktyk w okresie przedwyborczym, skierowane zarówno do podmiotów prowadzących kampanię, jak i do tych, które mogą mieć na nią znaczący wpływ.

- **Likwidacja komitetów (partii) o charakterze ogólnokrajowym lub** przyjęcie rozwiązania rozliczania finansowego komitetów na terenie danej gminy lub powiatu, gdzie prowadzono kampanię. Pozwoliłoby to na zwiększenie faktycznej kontroli finansowania samorządowej kampanii wyborczej oraz odpartyjnienie samorządów i zrównanie szans pomiędzy kandydatami partii a kandydatami komitetów wyborców lub organizacji (zob. 5.3.1.).
- **Uniemożliwienie promocji wizerunku partii** podczas wyborów samorządowych. Promocja wizerunku jest zdecydowanie wspieraniem przez partię kampanii wyborczej swoich kandydatów. Częstokroć promocja wizerunku rozpoczyna się wiele tygodni przed rozpoczęciem kampanii. Fakty te świadczą na niekorzyść komitetów wyborców lub organizacji, które nie mają takich możliwości. Co prawda Kodeks Wyborczy wprowadza zakaz prowadzenia i finansowania agitacji wyborczej na rzecz swoich celów programowych w okresie od przyjęcia zawiadomienia o

utworzeniu komitetu do dnia wyborów, to niestety wciąż nie ma dobrego rozwiązania na okres przed. Być może jedyną odpowiedzią jest promowanie dobrej praktyki powstrzymywania się od takich kampanii w rozsądnym okresie poprzedzającym rozpoczęcie się kampanii wyborczej.

- **Uściślenie przepisów dotyczących pre-kampanii.** Znaczącym problemem kampanii w Polsce jest problem tzw. pre-kampanii. Zaburzają rozpoczęcie kampanii wyborczej, pozwalają omijać limity wydatków oraz zyskiwać przewagę. Pozostają całkowicie nietransparentne i poza kontrolą obywatelską. Zniweczona zostaje więc zasada jawności finansowania kampanii wyborczych, która miała służyć realizacji przejrzystości życia publicznego. Choć Państwowa Komisja Wyborcza wydawała się nie mieć wątpliwości, że działania takie są zabronione, to jednak same jej wyjaśnienia wątpliwości budziły nie tylko wśród części komitetów (podnoszących maksymę, że kampania rozpoczyna się w pierwszy dzień po ogłoszeniu wyników wyborów) ale również w zespole monitorującym (zob. szerzej w pkt. 3.3.3.). Należy jednak zaznaczyć, że Kodeks Wyborczy w ocenie zespołu monitorującego rozwił znaczącą część wątpliwości. Wyraźnie zdefiniowane zostało pojęcie agitacji wyborczej, przy zaakcentowaniu, że tak rozumiana może być prowadzona dopiero od dnia przyjęcia przez organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (por. pkt 3.3.2.). Wciąż pozostaje jednak pewien niedosyt oraz zakres niepewności (por. pkt 3.3.3. lit. i).
- **Urealnienie przepisów dotyczących darowizn na rzecz komitetów.** W tym zakresie zwrócić uwagę wypada na restrykcyjność przepisów prawa. W zasadzie zakazana została wszelka osobista, niepieniężna forma wsparcia kandydata w jego kampanii przez wyborców. Oceny legalności poszczególnych działań budzą jednak sprzeciw. Wydaje się być nadmierną regulacją zakazująca np. wywieszania plakatów wyborczych w oknach swoich mieszkań. Być może rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości nieodpłatnego świadczenia na rzecz komitetów przez wyborców przy zachowaniu jednakże limitu wysokości wartości takich działań. Podobne wątpliwości pojawiają się gdy należy ocenić sytuację debat wyborczych lub spotkań wyborczych, darmowych programów i narzędzi web 2.0. Obecnie - z przepisów wynika, że organizacja debaty lub umożliwienie korzystania z facebooka, bloga czy open office'a za darmo może być niedozwoloną darowizną na rzecz komitetu wyborczego, co naszym zdaniem zakrawa na absurd. Temat omówiono szczegółowo wraz z wątpliwościami i możliwymi rozwiązaniami w części 3.5. (w szczególności pkt. 3.5.3.).

– Uregulowanie prawne kwestii organizacji debat wyborczych otwartych dla publiczności.

Uważamy za niezwykle ważne dla wolności demokratycznego wyboru, aby na wszystkie debaty organizowane przez podmioty inne niż komitety wyborcze zapraszani byli wszyscy kandydaci (por. 5.3.1. lit.b ale również rozważania prawne pkt. 3.5.3. lit. c). Problem ostracyzmu kandydatów typowanych jako niemający szans jest obecny także w mediach. Dopóki kwestia ta nie jest uregulowana, apelujemy do mediów i organizatorów spotkań wyborczych o odpowiedzialność społeczną. Uważamy, że należy kształcić wyborców poprzez podnoszenie merytorycznego poziomu debaty publicznej i umożliwienie im podejmowania racjonalnego wyboru, zamiast ograniczania kontaktu z kandydatami.