

Program Przeciw Korupcji



Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009

Monitoring finansów wyborczych



Warszawa 2010



Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009

Monitoring finansów wyborczych

raport pod redakcją
Adama Sawickiego

przygotował zespół w składzie:
Adam Sawicki
Marek Solon-Lipiński
Jan Filipowicz
Dawid Jakś (rozd. 5)
Marta Gałązka

Warszawa 2010

Opracowanie redakcyjne:
Małgorzata Jurkiewicz

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010

ISBN 978-83-89406-96-5

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Wydawca:
Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
tel. |48| 22 536 02 00
e-mail: batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl/korupcja

Łamanie:
„TYRSA” Sp. z o.o.
ul. Kościeliska 7, 03-614 Warszawa
www.tyrsa.pl, e-mail: tyrsa@hot.pl

Druk i oprawa:
„EFEKT” s.j.

Program Przeciw Korupcji za pomoc okazaną w trakcie projektu dziękuje Cezaremu Kuleszy z Domu Mediowego Media Direction OMD oraz Krzysztofowi Lorentzowi z Krajowego Biura Wyborczego.

Szczególne podziękowania kierujemy do naszych współpracowników monitorujących kampanię wyborczą na szczeblu lokalnym. Ich zaangażowanie pozwoliło przeprowadzić projekt w zaplanowanym zakresie.

Spis treści

1. Wstęp	7
1.1. Cele monitoringu	7
1.2 Struktura raportu	8
1.3 Metodologia monitoringu	9
2. Dochody komitetów wyborczych	13
2.1 Wprowadzenie	13
2.2 Zasady pozyskiwania środków przez komitety wyborcze	13
2.3. Analiza dochodów i omówienie zauważonych nieprawidłowości	14
3. Analiza wydatków komitetów wyborczych i zauważone nieprawidłowości	35
3.1. Wprowadzenie	35
3.2. Zasady wydatkowania środków przez komitety wyborcze	35
3.3. Charakterystyka sprawozdań	36
3.4 Wydatki reklamowe komitetów wyborczych	39
3.5. Nieprawidłowości w prowadzeniu kampanii w Internecie	42
3.6. Pozostałe nieprawidłowości	46
4. Spotkania z pełnomocnikami finansowymi komitetów wyborczych	55
4.1. Wprowadzenie	55
4.2. Pełnomocnicy finansowi	55
4.3. Lokalni pełnomocnicy finansowi	60
4.4. Podsumowanie	62
5. Monitoring finansowania kampanii na szczeblu lokalnym na przykładzie Poznania (Dawid Jakś)	63
6. Główne wnioski i rekomendacje	73
Aneksy	77

1. Wstęp

1.1. Cele monitoringu

Monitoring finansowania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego był już trzecim tego typu projektem zrealizowanym przez Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego — po monitoringu kampanii prezydenckiej w 2005 r. i kampanii samorządowej w 2006. Jego głównym celem było przeprowadzenie społecznej kontroli źródeł finansowania oraz sposobu wydatkowania środków przez komitety wyborcze wystawiające kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Poprzednie projekty wykazały licznie nieprawidłowości zarówno w pozyskiwaniu, jak i wydatkowaniu środków w ramach kampanii wyborczych.

Zasady finansowania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego regulują następujące akty prawne¹:

1) Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w tym w szczególności art. 48 dotyczący wyłącznego prawa komitetu wyborczego do prowadzenia kampanii wyborczej oraz rozdział 11 pt. *Finansowanie kampanii wyborczej* — dotyczący zasad pozyskiwania przychodów, dokonywania wydatków i prowadzenia gospodarki finansowej przez komitety wyborcze, obowiązku przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania wyborczego komitetu,

2) ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych a w szczególności rozdział 4 pt. *Finanse i finansowanie partii politycznych*, dotyczący m.in. źródeł

¹ Szczegółowe zasady finansowania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego zostały omówione w wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 marca 2009 r. o *zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów oraz o wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r.*

finansowania partii politycznych oraz tworzenia i funkcjonowania Funduszu Wyborczego partii,

3) ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej — w zakresie objętym odesłaniem zawartym w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

4) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie prowadzenia rachunkowości przez komitety wyborcze uczestniczące w wyborach do Parlamentu Europejskiego — ustalające zasady prowadzenia rachunkowości przez komitety wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wzory sprawozdań finansowych komitetów z tych wyborów.

Monitoring miał wykazać, czy przepisy te są naruszane bądź omijane, kto je łamie i w jaki sposób. Celem projektu było też wypracowanie propozycji zmian prawnych mających zapobiec wystąpieniu takich sytuacji w przyszłości, co w konsekwencji przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczych. Jednym z zadań projektu było również dalsze upowszechnienie metod kontroli finansowania polityki oraz praktyki obywatelskiego nadzoru nad instytucjami publicznymi, w tym nad finansowaniem partii politycznych. Wpływało to również prewencyjnie na działania komitetów wyborczych, których przedstawiciele mieli świadomość, że ich działania podlegają społecznej kontroli i ocenie.

1.2 Struktura raportu

Niniejszy raport jest wynikiem analizy sprawozdań wyborczych i materiałów zebranych w trakcie trwania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego i składa się z sześciu rozdziałów.

We wstępie omówione zostały cele i metodologia projektu. Rozdział drugi dotyczy dochodów komitetów wyborczych i zawiera przede wszystkim omówienie zauważonych nieprawidłowości w tym zakresie. Dotyczą one między innymi wykorzystywania środków publicznych i prywatnych na potrzeby kampanii wyborczej oraz w naszej ocenie niewłaściwego wykorzystywania przez komitety wyborcze na potrzeby kampanii majątku partii politycznych tworzących te komitety.

W rozdziale trzecim przedstawione są zagadnienia związane z wydatkami komitetów wyborczych. Zawiera on analizę sprawozdań wyborczych, jak również wymienia zauważone nieprawidłowości, ze szczególnym uwzględnieniem kampanii wyborczej w Internecie.

Rozdział czwarty zawiera przede wszystkim charakterystykę polityki finansowej monitorowanych komitetów, opracowaną na podstawie wywiadów z pełnomocnikami finansowymi komitetów wyborczych.

W rozdziale piątym przedstawiono przebieg monitoringu z punktu widzenia jednego z uczestników naszego projektu, prowadzącego działania na szczeblu lokalnym.

Rozdział szósty zawiera najważniejsze wnioski oraz nasze propozycje zmian w przepisach wyborczych.

Do raportu dołączone są aneksy, zawierające m.in. zastrzeżenia do sprawozdań, części ogólne sprawozdań wyborczych monitorowanych komitetów, wyciąg z ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. W aneksach umieszczono także instrukcje finansowe KW PO i KW PiS, dzięki którym można przyjrzeć się wewnętrznym regulacjom komitetów dotyczącym finansów wyborczych.

1.3 Metodologia monitoringu

Projekt był realizowany w dwóch etapach i na dwóch poziomach — ogólnopolskim i lokalnym. W pierwszym etapie monitoringu, na poziomie zarówno ogólnopolskim jak i lokalnym, prowadzona była analiza wydatków na kampanię medialną, materiały propagandowe, działania promocyjne w Internecie i festyny wyborcze, a także obserwacja źródeł pochodzenia środków przeznaczanych na kampanie wyborcze kandydatów do Parlamentu Europejskiego, szczególnie pod kątem ewentualnego wykorzystywania na ten cel środków publicznych. Dane dotyczące wielkości wydatków komitetów wyborczych na reklamę na billboardach i w mediach elektronicznych przekazał nam bezpłatnie dom mediowy OMD Media Direction.

Na poziomie lokalnym przeszkoleni przez nas uczestnicy projektu prowadzili monitoring lokalnej kampanii medialnej oraz spotkań wyborczych w swoich miejscowościach, na przykład monitorowali reklamy wyborcze w lokalnych portalach internetowych, przeprowadzali rozmowy z lokalnymi przedstawicielami komitetów wyborczych, opisywali przebieg spotkań wyborczych pod kątem poniesionych przez komitet wyborczy wydatków, a także zbierali egzemplarze typowych gadżetów wyborczych.

Ze względu na ograniczenia czasowe i organizacyjne monitoring został zawężony do pięciu komitetów wyborczych partii politycznych, mających największe szanse wyborcze i zarazem mogących przekazać znaczące środki na swoje kampanie wyborcze. Monitoringiem objęto więc następujące komitety: KW Platforma Obywatelska, KW Prawo i Sprawiedliwość, KW Polskie Stronnictwo Ludowe, KKW Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy oraz KKW PdP-Centrolewica.

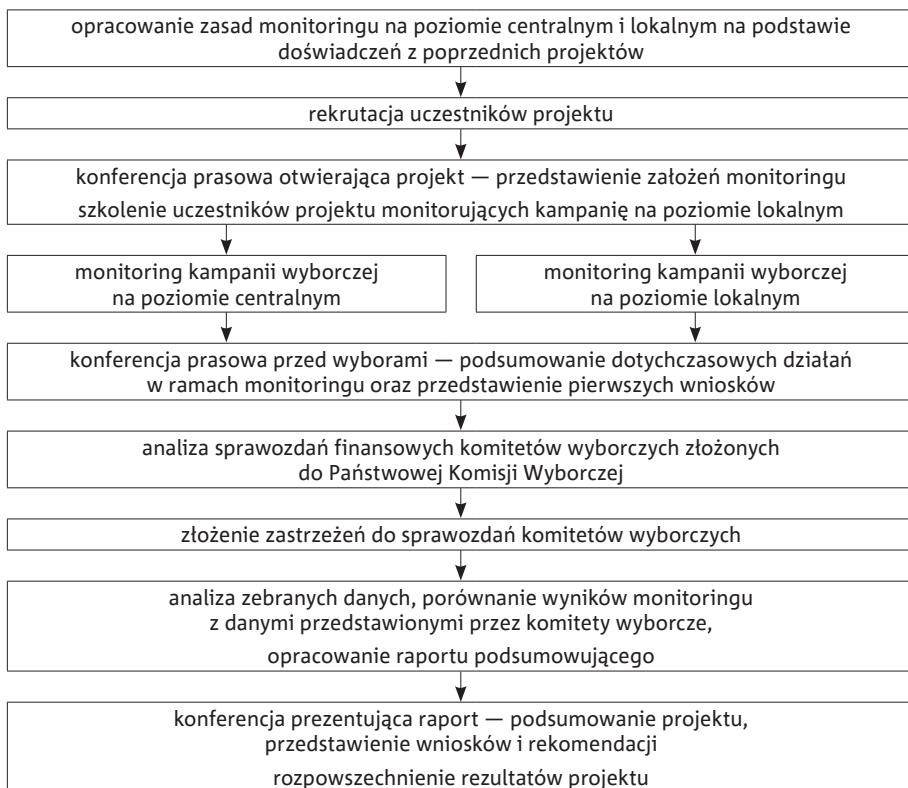
Wśród uczestników projektu prowadzących monitoring na szczeblu lokalnym byli przedstawiciele organizacji pozarządowych, studenckich kół naukowych, lokalni dziennikarze oraz osoby niezrzeszone. Ze względu na możliwość

wystąpienia konfliktu interesów w projekcie nie mogli wziąć udziału kandydaci startujący w wyborach do Parlamentu Europejskiego, osoby wspierające ich kampanię wyborczą oraz członkowie partii politycznych i młodzieżowych organizacji partyjnych.

W czerwcu 2009 r., tuż przed wyborami, zorganizowaliśmy konferencję prasową, na której zaprezentowaliśmy wstępny raport — zawierający nieprawidłowości dotyczące pozyskiwania i wydatkowania funduszy zaobserwowane w trakcie kampanii wyborczej.

Drugi etap monitoringu, przeprowadzony po wyborach, odbywał się na poziomie ogólnopolskim i polegał przede wszystkim na analizie sprawozdań wyborczych złożonych do Państwowej Komisji Wyborczej przez komitety wyborcze. Dokonano także porównania danych i wniosków uzyskanych w pierwszym etapie projektu z danymi przedstawionymi w oficjalnych sprawozdaniach komitetów wyborczych.

Etapy realizacji projektu monitorowania kampanii



Niniejszy raport zostanie przekazany posłom do Parlamentu Europejskiego, posłom sejmowej komisji nadzwyczajnej pracującej nad projektem kodeksu wyborczego, mediom oraz innym zainteresowanym instytucjom i osobom.

2. Dochody komitetów wyborczych

2.1 Wprowadzenie

Monitoringi prowadzone w poprzednich latach przez Fundację im. Stefana Batorego¹ wykazały, że w trakcie kampanii wyborczych kandydaci często wykorzystują fundusze publiczne oraz że kampanie prowadzone są także przez podmioty inne niż komitet wyborczy, np. firmy prywatne. Celem obecnego projektu było m.in. sprawdzenie, czy również w toku kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. dochodziło do takich nieprawidłowości.

Obserwacje dokonane w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. potwierdziły, że również w tej kampanii, choć w mniejszym stopniu, występowały nieprawidłowości na etapie pozyskiwania środków. Najczęściej było to wykorzystywanie środków publicznych i prowadzenie kampanii przez podmioty inne niż komitet wyborczy. Stwierdzono też przyjmowanie przez komitety niedozwolonych wartości niepieniężnych — co stało się podstawą do złożenia przez Fundację im. Stefana Batorego zastrzeżeń do sprawozdań wyborczych trzech komitetów wyborczych. O zauważonych nieprawidłowościach w fazie gromadzenia środków, jak i zastrzeżeniach do sprawozdań wyborczych jest mowa w dalszej części rozdziału.

2.2 Zasady pozyskiwania środków przez komitety wyborcze

Źródła finansowania komitetów wyborczych uczestniczących w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego zostały szczegółowo omówione w rozdziale 11 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego². Źródła te są zróżnicowane w zależności od rodzaju komitetu wyborczego uczestniczącego w wybo-

¹ Monitoring finansowania kampanii prezydenckiej w 2005 r. i kampanii samorządowej w 2006 r.

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

rach — może to być komitet wyborczy partii politycznej, koalicyjny komitet wyborczy oraz komitet wyborczy wyborców.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ordynacji wyborczej środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z Funduszu Wyborczego tej partii, utworzonego na podstawie ustawy o partiach politycznych.

W przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego środki finansowe również mogą pochodzić wyłącznie z Funduszy Wyborczych partii tworzących komitet.

Z kolei środki komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić jedynie z wpłat osób fizycznych oraz z kredytów bankowych. Łączna kwota wpłaty nie może przekraczać 20-krotności najniższego wynagrodzenia — w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. kwota ta wynosiła 25 520 zł. Wpłaty mogą być dokonywane jedynie za pośrednictwem przelewu bankowego, karty płatniczej oraz czeku — zabronione są przelewy pocztowe czy wpłaty w kasie banku.

Pozyskiwanie środków przez komitety wyborcze związane jest również z licznymi ograniczeniami. Komitety wyborcze mogą pozyskiwać środki jedynie na cele związane z wyborami. Przyjmowanie środków jest możliwe od dnia wydania przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu; nie wolno przyjmować środków po dniu wyborów. Zabronione jest przekazywanie środków pomiędzy komitetami wyborczymi oraz prowadzenie zbiorów publicznych. Komitety nie mogą też przyjmować żadnych wartości niepieniężnych „z wyjątkiem odpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez podmioty inne niż przedsiębiorcy”³. W przypadku stwierdzenia wpłaty od podmiotu nieuprawnionego komitety powinny odmówić przyjęcia takiej darowizny poprzez zwrócenie darczyńcy środków w ciągu 30 dni od daty dokonania darowizny⁴.

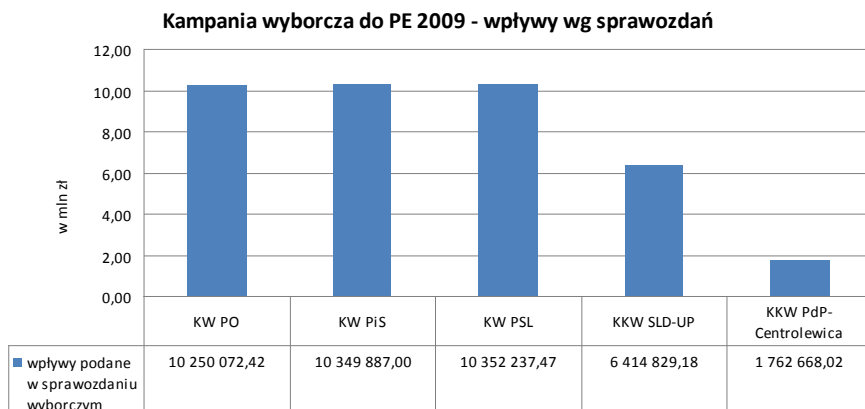
2.3. Analiza dochodów i omówienie zauważonych nieprawidłowości

Monitoringiem były objęte wyłącznie komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne, dlatego też zgodnie z prawem w analizowanych przez nas sprawozdaniach wyborczych mogło wystąpić tylko jedno źródło finansowania, tj. wpłaty z Funduszy Wyborczych odpowiednich partii politycznych — i tak

³ Art. 86 ust. 5 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

⁴ Zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej zostały szczegółowo omówione w wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10.03.2009 r. o *zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów oraz o wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r.* (ZKF-903-1/09).

też się stało. Łączna kwota wpływów wykazanych w analizowanych sprawozdaniach wyborczych złożonych w Państwowej Komisji Wyborczej jest przedstawiona na poniższym wykresie.



Opracowanie własne na podstawie sprawozdań wyborczych

W przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych, tj. KKW SLD-UP i KKW PdP-Centrolewica wpływy pochodziły z Funduszy Wyborczych koalicyjnych partii tworzących komitety, a ich proporcje przedstawiały się następująco:

KKW SLD-UP	wpłata	udział	KKW PdP-Centrolewica	wpłata	udział w %
SLD	6 135 202,70 zł	96,09 %	PD	1 047 248,58 zł	59,41 %
UP	249 612,50 zł	3,91 %	SdPi	643 325,19 zł	36,50 %
			Zieloni 2004	72 089,46 zł	4,09 %

Opracowanie własne na podstawie sprawozdań wyborczych

Mimo zadeklarowania w sprawozdaniach wyborczych wpłat z Funduszy Wyborczych jako jedyne źródła finansowego monitorowanych komitetów, w naszej ocenie mogło dojść do finansowania kampanii wyborczych również z innych, niedozwolonych źródeł, co staramy się wykazać poniżej.

2.3.1 Finansowanie kampanii wyborczej ze środków publicznych otrzymywanych w związku z pełnieniem mandatu poselskiego

W trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. zaobserwowaliśmy częste wykorzystywanie pełnionych przez kandydatów funkcji publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej z pominięciem komitetu wyborczego. Szczególnie często czynili to ówcześni posłowie do Parlamentu Europejskiego i Sejmu, mimo jasnego stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wyjaśnieniach z dnia 12 maja 2009 r. wyraziła opinię, że „działania posłów do Parlamentu Europejskiego, związane z pełnieniem przez nich mandatu, a noszące znamiona agitacji wyborczej, rażąco naruszałyby zasady finansowania kampanii wyborczej, łamiąc zakazy finansowania jej ze źródeł innych, niż określone w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, w szczególności — w przypadku finansowania ze środków otrzymywanych przez posłów z funduszy Parlamentu Europejskiego, partii na poziomie europejskim czy też frakcji parlamentarnych — łamiąc zakaz finansowania kampanii wyborczej ze środków pochodzących z zagranicy (art. 86 ust. 8 Ordynacji wyborczej)”.

Ryszard Czarnecki, poseł Parlamentu Europejskiego i kandydat KW PiS w okręgu kujawsko-pomorskim w kwietniu i maju 2009 r., a więc już w trakcie kampanii wyborczej, na ulicach Torunia i Bydgoszczy umieścił billboardy promujące „europejskie spotkania”. Jest na nich jego zdjęcie, adres strony internetowej i hasło „Lider polskich posłów w Parlamencie Europejskim”. Billboardy zostały opatrzone logo Unii na Rzecz Europy Narodów — frakcji w Parlamencie Europejskim, do której należy PiS. Oznaczałoby to, że billboardy te zostały opłacone przez tę właśnie frakcję, chociaż należy uznać je za element kampanii wyborczej na rzecz konkretnego kandydata. Fakt ten potwierdził sam kandydat w wywiadzie dla portalu InfoBydgoszcz, gdzie odniósł się m.in. do naszego raportu wstępnego⁵, opublikowanego tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, w którym to raporcie opisaliśmy tę nieprawidłowość.



Jeden z plakatów Ryszarda Czarneckiego (po lewej) oraz powiększenie jego fragmentu (po prawej)

⁵ *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego 2009 r. — raport wstępny*, http://www.batory.org.pl/doc/raport_monit_kamp_PE_10062009.pdf.

„Korzystałem ze środków Parlamentu Europejskiego mojej grupy politycznej w identyczny sposób, jak szereg innych moich kolegów z różnych opcji politycznych. Można tu wymienić dla przykładu: Dariusza Rosatiego z Centrolewicy, Andrzeja Szejnę z SLD, Czesława Śliwińskiego z PSL-u, kolegę z regionu, Tadeusza Zwiefkę z PO. [...] Mówmy o tym, że jeżeli powszechnie wykorzystywali to eurodeputowani, to znaczy, że to jest zgodne i z polskim prawem, i regulaminem Parlamentu Europejskiego”⁶.

Można z tej wypowiedzi wysnuć niepokojący wniosek, iż cytowany polityk uważa, że jeśli dane zjawisko jest wystarczająco powszechne, to automatycznie czyni je to zgodnym z przepisami. W naszej ocenie nie jest to tak oczywiste.

Warto podkreślić, że mimo iż Ryszard Czarnecki był w minionej kadencji posłem do Parlamentu Europejskiego z okręgu dolnośląskiego, to plakaty te, formalnie niezwiązane z kampanią, a raczej odnoszące się do dotychczasowej działalności posła, umieszczono w okręgu kujawsko-pomorskim — czyli tym, z którego kandydat startował, co jest jeszcze jednym dowodem świadczącym, że materiały opłacone przez Unię na rzecz Europy Narodów miały charakter agitacji wyborczej.

Podobną kampanię wizerunkową przeprowadził poseł na Sejm RP Konstanty Miodowicz. Treść plakatów formalnie nie odnosiła się w żaden sposób do wyborów, informowała jedynie o 12-leciu działalności Konstantego Miodowicza w Sejmie; plakaty te nie były też oznaczone jako materiał komitetu wyborczego. Według informacji uzyskanych przez lokalnych współpracowników monitoringu w kieleckim sztabie KW PO zostało wydrukowanych ok. 800 egz. plakatów. Zrobiono to bez uzgodnienia z KW PO, co stało się przyczyną wystosowania przez komitet prośby do kandydata o zaprzestanie tej formy promocji.



Plakat Konstantego Miodowicza w trakcie kampanii wyborczej

Obie powyższe kampanie plakatowe, propagujące wizerunek, nazwisko kandydata i adres jego strony internetowej pod pozorem informacji o dotychczasowej działalności poselskiej, niewątpliwie miały na celu promowanie kandyda-

⁶ Powyborcze krajobrazy okiem europośła Ryszarda Czarneckiego, InfoBygoszcz.pl, 30.06.2009 r., cyt. za: <http://www.pis.org.pl/article.php?id=15425>.



Wycinek z „Echa Dnia”

w maju 2009 r. ogłosiło z okazji Dnia Matki akcję, w ramach której czytelnicy wysyłali na specjalny numer SMS-y z życzeniami, które następnie miały ukazać się w specjalnym dodatku gazety. Akcji tej patronował Czesław Siekierski, kandydat KW PSL w okręgu małopolskim.

Mimo że z formalnego punktu widzenia nie można traktować tej akcji jako elementu kampanii wyborczej (ponieważ tego typu patronaty posłom do PE zdarzały się również wcześniej), to w trakcie analizy sprawozdania finansowego KW PSL zostaliśmy pozytywnie zaskoczeni uwzględnieniem kosztu tego patronatu. Wydaje się, że jest to słuszną praktyką, przecinającą spekulacje na temat, czy dana publiczna aktywność kandydata-posła jest, czy nie jest elementem kampanii wyborczej.

Kolejny przypadek związany z wykorzystaniem środków publicznych na potrzeby kampanii dotyczy Wojciecha Żukowskiego, kandydata KW PiS z okręgu lubelskiego. Kandydat ten, będący jednocześnie posłem na Sejm RP, umieścił na swojej stronie internetowej następujące zaproszenie:

Źródło: www.wojciechzukowski.pl

tów z pominięciem środków komitetów wyborczych, przy wykorzystaniu sprawowanej funkcji publicznej.

Kandydaci będący już posłami do Parlamentu Europejskiego korzystali też z okazji do promocji poprzez obejmowanie patronatów nad różnymi akcjami. „Echo Dnia”

„Serdecznie zapraszam do współpracy wszystkie osoby pragnące zaangażować się w kampanię Prawa i Sprawiedliwości do Parlamentu Europejskiego. Wszelkie informacje można uzyskać w Biurze Poselskim w Tomaszowie Lubelskim lub poprzez kontakt telefoniczny pod numerami 084 664 65 33 [...]”

Wskazywanie siedziby biura poselskiego Wojciecha Żukowskiego oraz numeru telefonu należącego do tego biura jako miejsca, w którym można uzyskać

bliższe informacje związane z kampanią wyborczą kandydata, może sugerować, że była ona, przynajmniej częściowo, obsługiwana przez to biuro, co stanowiłoby niedozwolone wykorzystanie funduszy publicznych na potrzeby kampanii wyborczej.

2.3.2 Finansowanie kampanii wyborczej ze środków publicznych – inne nieprawidłowości

O możliwości wykorzystania zajmowanego stanowiska na potrzeby kampanii wyborczej możemy też mówić w przypadku Jarosława Chmielewskiego, kandydata KW PiS w okręgu kujawsko-pomorskim. Jako dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego we Włocławku opublikował w okresie kampanii ulotki dotyczące działań Ośrodka w nakładzie 80 tys. egzemplarzy.

„Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Włocławku, kosztem blisko 13 tys. zł, wydał ulotki reklamujące działania ośrodka. W odróżnieniu od innych wydawnictw WORD, zamieszczono na niej nazwisko, życzenia oraz zdjęcie dyrektora ośrodka Jarosława Chmielewskiego wręczającego dziewczynce misia. Dyrektor zaś kandyduje z czwartego miejsca listy PiS do europarlamentu”⁷.

Ulotka WORD-u nie zawiera bezpośredniej agitacji wyborczej, ale ze względu na jej publikację w okresie kampanii można ją potraktować jako element popularyzujący wizerunek i nazwisko kandydata. W wyniku nagłośnienia sprawy przez media lokalne marszałek samorządu województwa kujawsko-pomorskiego, któremu podlegają Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, zdecydował o wystąpieniu Jarosława Chmielewskiego na urlop bezpłatny od 19 maja 2009 r. do dnia wyborów⁸.



Źródło: www.pomorska.pl

Kolejnym przypadkiem, który w naszym odbiorze wiąże się z wykorzystywaniem funduszy publicznych na potrzeby kampanii wyborczej, jest kampania plakatowa Sylwii Puszczyk, kandydatki KKW PdP-Centrum w okręgu wielkopolskim. Prowadziła ona od października 2008 r. w lokalnej telewizji WTK program

⁷ Marszałek wystąpił dyrektora WORD we Włocławku na przymusowy urlop, „Gazeta Pomorska”, 23.05.2009.

⁸ Tamże.

„Strefa Mamy”, będący częścią projektu, na który jej firma zdobyła dofinansowanie ze środków unijnych. W kwietniu 2009 r. została przeprowadzona kampania reklamowa programu, w ramach której — według informacji prasowych — wydrukowano 1 000 egz. plakatów, a koszt samej kampanii łącznie z planowaną reklamą prasową i radiową miał wynosić 50 tys. zł i miał zostać pokryty również ze środków unijnych⁹.



Plakat reklamujący program telewizyjny Sylwii Pusz (z lewej) oraz plakat wyborczy Sylwii Pusz (z prawej), źródło własne

W naszej ocenie promocja programu telewizyjnego została wykorzystana do wzmocnienia wizerunku kandydatki w wyborach do Parlamentu Europejskiego, na co wskazuje czas jej przeprowadzenia, zbieżny z okresem kampanii wyborczej, oraz forma plakatu eksponująca osobę kandydatki. Wątpliwości miał również Wojciech Czaplicki, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, który stwierdził: „plakaty reklamujące program, na których znajduje się wizerunek pani Pusz, zmierzają — w moim odczuciu — do promocji prowadzącego, a nie programu”¹⁰.

Z innym przypadkiem wykorzystania funduszy publicznych, który zaliczylibyśmy do kategorii „miękki”, spotkaliśmy się w Bydgoszczy. Prezydent miasta Konstanty Dombrowicz przeprowadził kampanię plakatową z wykorzystaniem swojego nazwiska, zachęcającą do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Oczywiście, nie jest zabronione, aby przedstawiciel samorządu zachęcał do uczestnictwa w wyborach. Jednak należy zauważyć, że syn prezydenta Bydgoszczy, noszący to samo imię i nazwisko, był w tym samym czasie kandydatem z list KW PO. Lokalna prasa sugerowała więc, że kampania profrekwencyjna prezydenta Bydgoszczy nie jest przypadkowa.

„Przypomnijmy, że bydgoski ratusz nie po raz pierwszy został skojarzony ze wspieraniem kampanii wyborczej syna prezydenta. Na plakatach rozwieszono

⁹ *Czy plakaty Pusz są zgodne z ordynacją?*, Gazeta Wyborcza (Poznań), 30.04.2009 r.

¹⁰ Tamże.

nych w mieście widnieje wizerunek i nazwisko prezydenta miasta, który namawia bydgoszczan do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego”¹¹.

To przekonanie podzielało kilku wyborców piszących w tej sprawie do Fundacji im. Stefana Batorego.

Oprócz tego dotychczasowa prywatna strona prezydenta miasta (ale według dziennikarzy „Gazety Pomorskiej” promowana wcześniej m.in. za publiczne pieniądze) w trakcie kampanii wyborczej automatycznie przekierowywała na stronę wyborczą syna prezydenta Bydgoszczy.

„[...] rzecznik Dombrowicza, zapewnia, że strona internetowa www.dombrowicz.pl jest utrzymywana z prywatnych pieniędzy prezydenta i nigdy nie miała związku z np. oficjalną stroną internetową bydgoskiego urzędu miasta. Mimo tego w bydgoskim ratuszu nikt nie zaprzecza, że strona była promowana podczas m.in. konferencji prasowych — adres widniał na specjalnie zamówionym przez urząd banerze”¹².

Jak wspomniano powyżej, nie jest to przypadek rażącego wykorzystania środków publicznych, niemniej nie ulega wątpliwości, że działania prezydenta Bydgoszczy, częściowo finansowane z pieniędzy publicznych, posłużyły do promowania nazwiska jednego z kandydatów do Parlamentu Europejskiego.

Innego rodzaju działaniem związanym, w naszym przekonaniu, z wykorzystywaniem zasobów publicznych na potrzeby kampanii, jest uczestniczenie kandydatów w imprezach publicznych. W trakcie kampanii wyborczej zwróciliśmy uwagę na aktywny udział w niej członków rządu i prezydenta, polegający na wspieraniu wybranych kandydatów.

Na przykład Lena Kolarska-Bobińska, kandydatka KW PO z okręgu lubelskiego, towarzyszyła pod koniec maja 2009 r. ministrowi sportu i turystyki Mirosławowi Drzewieckiemu w czasie jego wizyty



Źródło: www.lenalubelska.pl

¹¹ Wybory do PE: po łączach do syna; strona Konstantego Dombrowicza przekierowuje na stronę syna, „Gazeta Pomorska”, 20.05.2009; zob. także: Dombrowicz na afiszu. Kampania z synem w tle, „Gazeta Wyborcza” (Bydgoszcz), 15.05.2009.

¹² Wybory do PE: po łączach do syna; strona Konstantego Dombrowicza przekierowuje na stronę syna, „Gazeta Pomorska”, 20.05.2009.

w województwie lubelskim. Wspólnie uczestniczyli między innymi w spotkaniu w Akademii Wychowania Fizycznego w Białej Podlaskiej oraz w otwarciu Orlika w Jabłoni. Lena Kolarska-Bobińska towarzyszyła też ministrowi Mirosławowi Drzewieckiemu w uroczystości wręczenia złotych medali Mistrzostw Polski piłkarskich ręcznych SPR Asseco BS Lublin. W naszej ocenie jest to przykład wykorzystywania działalności rządu do promocji kandydatki uczestniczącej w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Podobnie można potraktować obecność Tadeusza Zwiefki, kandydata KW PO podczas spotkania ministra Radosława Sikorskiego na Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym w Bydgoszczy w dniu 2 czerwca 2009 r.

Co ciekawe, według słów Grzegorza Dolniaka, koordynatora kampanii KW PO do Parlamentu Europejskiego, takie sytuacje z udziałem kandydatów tego komitetu nie miały miejsca: „W odróżnieniu od pana prezydenta premierowi nigdy nie towarzyszyli kandydaci z list PO. Podobnie z ministrami. Starring dbaliśmy o to, aby kandydatów nie było podczas takich oficjalnych spotkań”¹³.

Z kolei kandydaci KW PiS towarzyszyli prezydentowi bądź urzędnikom z jego Kancelarii. Na przykład prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu w trakcie wizyty na Sądecczyźnie na początku czerwca 2009 r. towarzyszył m.in. kandydujący Paweł Kowal.

„Tam trzeba wybrać patriotów. [...] Poza byciem patriotami powinni być kompetentni. Jeżeli ktoś był drugą osobą w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, to spełnia te wymogi. Nie będę wymieniał nazwiska, ale jest tu taki kandydat — powiedział prezydent odwrócony w stronę Pawła Kowala”¹⁴.

Podobnie było w czasie wizyty 4 czerwca 2009 r. w Bydgoszczy zastępcy szefa Kancelarii Prezydenta Władysława Stasiaka, któremu towarzyszył Ryszard Czarnecki¹⁵.

2.3.3 Finansowanie kampanii wyborczej ze środków prywatnych

W trakcie monitoringu kampanii zauważyliśmy, że kampanie wyborcze niektórych kandydatów otrzymały wsparcie ze środków prywatnych, pochodzących od samych kandydatów bądź od podmiotów gospodarczych. Kandydaci twierdzili, że organizowane akcje nie mają związku z kampanią wyborczą, ale ocena Państwowej Komisji Wyborczej była jednoznaczna.

¹³ *To prezydent włączył się w kampanię*, „Rzeczpospolita”, 03.06.2009.

¹⁴ *Prezydent: Jest tu taki...*, „Gazeta Wyborcza”, 04.06.2009.

¹⁵ *Czarnecki krok w krok za Stasiakiem*, „Gazeta Wyborcza” (Bydgoszcz), 05.06.2009.

PKW w swoim stanowisku z dnia 27 kwietnia 2009 r. wyraziła opinię, że „kandydaci występując w mediach w związku z ich aktywnością niezwiązaną z wyborami, nie mogą informować o kandydowaniu do Parlamentu Europejskiego ani agitować na rzecz kandydatów i komitetów wyborczych.

Natomiast wszelkie inne działania podejmowane po zarządzeniu wyborów, zmierzające do promocji osób kandydatów lub mające na celu agitację na ich rzecz lub na rzecz komitetów wyborczych, np. wynajmowanie powierzchni reklamowych prezentujących wizerunek kandydata, jego imię i nazwisko lub odsyłających do informacji o kandydacie zawartych na innym nośniku uznane być powinny za element kampanii wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza przypomina, że działania takie mogą być prowadzone wyłącznie przez komitety wyborcze i ze środków tych komitetów. Koszty poniesione na tego typu przedsięwzięcia muszą być uwzględnione w sprawozdaniu finansowym komitetu zgłaszającego danego kandydata¹⁶.

Za przykład prowadzenia kampanii wyborczej przez kandydata z własnych środków, a więc z pominięciem komitetu wyborczego, może służyć kampania plakatowa Krzysztofa Sońty, kandydata KW PiS z okręgu mazowieckiego. Kandydat ten w kwietniu 2009 r. rozwiesił na ulicach Radomia ok. 700 plakatów ze swoim wizerunkiem i adresem strony internetowej, ale bez informacji o kandydowaniu do Parlamentu Europejskiego. „Celowo nie ma tam informacji, że kandyduję do PE. Plakaty, ich druk i wywieszenie sfinansowałem w całości z własnej kieszeni”¹⁷ — mówił w lokalnej prasie kandydat. Państwowa Komisja Wyborcza nie podzieliła jego przekonania o braku powiązania akcji plakatowej z kampanią wyborczą i uznała, że promocja wizerunku kandydata i jego strony internetowej jako element kampanii wizerunkowej powinna być finansowana przez komitet wyborczy¹⁸.

Nie jest to jedyne zastrzeżenie co do sposobu prowadzenia kampanii Krzysztofa Sońty. W kolejnym miesiącu, tj. w maju w 2009 r. na terenie Radomia została przeprowadzona kolejna kampania plakatowa. Hasło „Sońta. Razem już 5 lat”, widniejące na plakatach umieszczonych na ok. 400 latarniach¹⁹ mogło sugerować wyborcom, że są to plakaty pro-



Źródło: www.mojradom.pl

¹⁶ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27.04.2009 r. w sprawie działalności kandydatów na postów do Parlamentu Europejskiego niezwiązaną z wyborami.

¹⁷ Poseł PiS nie przechytrzył komisji, „Gazeta Wyborcza” (Radom), 29.04.2009.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Poseł Sońta kandyduje, radny Sońta dyskutuje, www.MojRadom.pl, 18.05.2009.

mujące Krzysztofa Sońtę jako kandydata do Parlamentu Europejskiemu. Wbrew pozorom hasło formalnie nie nawiązywało do kończącej się kadencji Parlamentu Europejskiego, a i nazwisko Sońta nie odnosiło się do kandydata Krzysztofa Sońty, ale do radnego Karola Sońty.

„Centrum Radomia znów obwieszane plakatami z wielkim napisem »Sońta«. Tylko dociekliwi mogą wyczytać z nich, że nie chodzi o Krzysztofa Sońtę, startującego w eurowyborach z listy Prawa i Sprawiedliwości, tylko jego dalekiego kuzyna Karola Sońtę, radomskiego radnego. [...] — Nie mają one nic wspólnego z Krzysztofem Sońtą. To jest taka moja akcja społeczna, zaproszenie do debaty na temat naszej pięcioletniej przynależności do Unii Europejskiej, Sam zapłaciłem za te plakaty — wyjaśnia radny Karol Sońta”²⁰.

Mimo deklaracji radnego Karola Sońty, w naszej ocenie — ze względu na formę i czas ekspozycji plakatów, które sugerowały związek z kandydatem do Parlamentu Europejskiego — należy uznać jego kampanię za działanie na rzecz Krzysztofa Sońty i tym samym obejście regulacji ordynacji wyborczej dotyczących finansowania kampanii wyborczej.

Jak można zauważyć, tym razem promocja nazwiska „Sońta” w związku z kampanią wyborczą była bardziej zawoalowana niż w poprzednim wypadku. I niestety skuteczna, jeśli chodzi o brak reakcji ze strony właściwych instytucji. Z przykrością należy odnotować, że delegatura Krajowego Biura Wyborczego w Radomiu nie dostrzegła żadnego związku tych plakatów z toczącą się kampanią wyborczą: „Nie widzę żadnego problemu. To nie jest przecież plakat wyborczy Krzysztofa Sońty, tylko plakat informacyjny Karola Sońty. Nie doszło więc do złamania żadnego przepisu”²¹.

W kwietniu i maju 2009 r. zauważyliśmy na terenie okręgu łódzkiego kampanię reklamową znanej w Łodzi firmy z branży kwaciarskiej i pogrzebowej „H. Skrzydlewska”. Na plakacie wyeksponowane są sylwetki dwóch sportowców i hasło „Wybraliśmy Skrzydlewską”, natomiast o wiele mniejsze logo firmy zostało umieszczone w rogu plakatu.

²⁰ *Dziwna akcja radnego tym samym nazwisku jak kandydat do PE*, www.echodnia.pl, 19.05.2009.

²¹ Wypowiedź Elżbiety Białkowskiej, dyrektor delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Radomiu w: *Posel Sońta kandyduje, radny Sońta dyskutuje*, www.MojRadom.pl, 18.05.2009.



Plakat firmy H. Skrzydlewska (po lewej) oraz powiększenie jego fragmentu (po prawej), źródło własne

W naszej ocenie kampania reklamowa firmy „H. Skrzydlewska” — w takiej formie i na terenie, z którego w tym samym czasie startowała do Parlamentu Europejskiego kandydatka o identycznym nazwisku — musiała być przynajmniej przez część wyborców odbierana jako element kampanii wyborczej do PE, a nie reklama firmy kwiaciarskiej.

Przypadek ten opisaliśmy już w raporcie wstępnym opublikowanym tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. W listopadzie 2009 r. otrzymaliśmy od właścicielki firmy Heleny Skrzydlewskiej pismo z żądaniem sprostowania treści raportu, jak również niełączenia działalności jej firmy z działalnością polityczną członków jej rodziny. W odpowiedzi podtrzymaliśmy naszą ocenę wyżej opisanej kampanii reklamowej, a ze względu na zaobserwowane w trakcie kampanii wyborczej samochody dostawcze firmy „H. Skrzydlewska” z umieszczonymi na nich plakatami Joanny Skrzydlewskiej nie mogliśmy zadośćuczynić żądaniu niełączenia działalności firmy z kampanią wyborczą.



Zdjęcia wykonane w Łodzi 01.06.2009 przez współpracowników projektu

W trakcie minionej kampanii wyborczej zdarzyło się prawdopodobnie po raz pierwszy, że sam komitet wyborczy składał zawiadomienia na policję w związku z podejrzeniem finansowania kampanii swoich kandydatów z pominięciem komitetu wyborczego. Takie finansowanie jest naruszeniem art. 48 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, który pozwala na na prowadzenie kampanii na rzecz kandydata wyłącznie przez komitet wyborczy, który go zgłosił.

Według informacji prasowych KW PiS złożyło takie zawiadomienia odnośnie działań m.in. Krzysztofa Sońty (podejrzenie opłacenia plakatów wyborczych przez samego kandydata) i Pawła Poncylijusza (umieszczenie plakatów wyborczych na słupach i latarniach bez zgody warszawskiego Zarządu Dróg Miejskich)²².

KW PiS złożyło też zawiadomienie w związku z nieprawidłowościami w finansowaniu kampanii wyborczej Tomasza Górskiego, kandydata okręgu wielkopolskiego. Jego kampania wzbudziła duże zainteresowanie mediów ze względu na swój rozmach, nieadekwatny do zajmowanego przez kandydata siódmego miejsca na liście wyborczej. W praktyce bowiem środki pozwalające prowadzić realną kampanię otrzymują do dyspozycji zazwyczaj pierwsze trzy osoby z listy, a kandydatom zajmującym pozostałe miejsca komitet wydziela zaledwie po kilka tysięcy złotych²³. A kampania Tomasza Górskiego, według doniesienia KW PiS opisanego przez prasę, obejmowała m.in. druk i wysyłkę pocztową 1 mln ulotek, rozwieszenie ok. 80 tys. plakatów, całostronicowe reklamy w jednym z tabloidów i w gazetach lokalnych oraz produkcję spotu telewizyjnego, co mogło kosztować ok. 200 tys. zł²⁴. Nietrudno sobie wyobrazić, że gdyby każdy ze 130 kandydatów KW PiS wydał taką kwotę, to łączna kwota wydatków komitetu przekroczyłaby 2,5-krotnie limit dozwolony w ordynacji wyborczej. Komentując zarzuty mediów, Artur Górski powiedział: „Nie zdradzę, ile wydałem, ale wszystkie wydatki były legalne”²⁵. Zatajenie przed mediami sumy poniesionych wydatków należy ocenić negatywnie; jest to sprzeczne z zasadą jawności finansowania kampanii wyborczej, która została wprost zapisana w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (art. 83).

Podsumowując, należałoby sobie życzyć, aby w trakcie wszystkich kampanii wyborczych komitety wyborcze nie poprzestawały jedynie na słownych deklaracjach przestrzegania przez swoich kandydatów zasad finansowania kampanii wyborczych, ale korzystały z bardziej aktywnych form kontroli i dyscyplinowania kandydatów, łącznie z zastosowanymi przez KW PiS.

²² PiS donosi na kandydatów PiS, „Rzeczpospolita”, 25.05.2009.

²³ Zob. także: *Partie nie dają po równo swoim kandydatom*, „Dziennik”, 28.05.2009.

²⁴ *Sprawa posła Górskiego: policja drepcze w miejscu*, „Gazeta Wyborcza” (Poznań), 04.12.2009.

²⁵ Tamże.

2.3.4 Finansowanie kampanii wyborczej ze środków partii politycznych

W naszej ocenie w trakcie kampanii wyborczej doszło również do finansowania kampanii wyborczej bezpośrednio ze środków partii politycznych. W ramach analizy sprawozdań wyborczych zwracaliśmy uwagę na obecność faktur za wydatki administracyjne komitetów — umowy wynajmu powierzchni biurowej na siedziby sztabów ogólnopolskich i ich lokalnych przedstawicielstw, rachunki telefoniczne, faktury za transport, umowy z osobami koordynującymi działania wyborcze komitetów itp. W naszej ocenie nie jest możliwe, aby kampanie wyborcze komitetów, których budżety liczone są w milionach złotych, mogły obyć się bez tego typu wydatków. W przypadku czterech na pięć monitorowanych komitetów mieliśmy wątpliwości dotyczące nieuwzględnienia części kosztów administracyjnych związanych z prowadzeniem kampanii. Wątpliwości te zostały częściowo bądź całkowicie wyjaśnione w toku korespondencji z pełnomocnikami finansowymi dwóch z tych komitetów²⁶.

Analizując sprawozdanie wyborcze KW PO, mieliśmy wątpliwości co do zakresu uwzględnienia w sprawozdaniu kosztów wynajmu powierzchni biurowej. Znaleźliśmy w sprawozdaniu notę obciążeniową na kwotę 102 675,00 zł, wystawioną przez partię Platforma Obywatelska na podstawie umowy na korzystanie z zaplecza biurowego z dnia 24.03.2009 r. — niestety, nie znaleźliśmy samej umowy, co nie pozwoliło ustalić, jakie koszty biurowe zostały opłacone. W związku z tym zwróciliśmy się w listopadzie 2009 r. do pełnomocnika finansowego KW PO z prośbą o dostarczenie kopii tej umowy bądź wskazanie umiejscowienia jej w sprawozdaniu wyborczym, jeśli została przez nas przeoczona. Okazało się, że w sprawozdaniu rzeczywiście jej nie było — kopię otrzymaliśmy od pełnomocnika w ciągu kilku dni. Lektura tej umowy rozwiązała nasze wątpliwości: stwierdziliśmy, że komitet w swoim sprawozdaniu uwzględnił koszty wynajmu powierzchni biurowej na potrzeby zarówno sztabu ogólnokrajowego (biura przy ul. Andersa i Marszałkowskiej w Warszawie), jak i jego terenowych struktur.

Z kolei analizując sprawozdanie wyborcze KW PiS, nie spodziewaliśmy się, w świetle deklaracji pełnomocnika finansowego komitetu uzyskanych w trakcie wywiadu²⁷, znaleźć nieprawidłowości polegających na nieuwzględnianiu administracyjnych kosztów funkcjonowania komitetu. Znaleźliśmy wiele interesujących nas rachunków, m.in. za wynajem powierzchni biurowej na potrzeby kampanii lokalnej. Niestety, nie znaleźliśmy faktur bądź umów dotyczących wynajmu powierzchni biurowej na potrzeby sztabu ogólnopolskiego. Na skierowane do pełnomocnika finansowego KW PiS zapytanie dotyczące tej kwestii nie otrzy-

²⁶ Pełna korespondencja z pełnomocnikami finansowymi w związku z naszymi wątpliwościami dostępna jest na stronie internetowej monitoringu www.eurowybory2009.org.pl.

²⁷ Opis wywiadu z pełnomocnikami finansowymi KW PiS zawarty jest w rozdziale 4.

maliśmy odpowiedzi wprost — przesłano nam wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie *nieodpłatnego korzystania przez komitet wyborczy partii politycznej z majątku tej partii*²⁸ oraz kopię korespondencji pomiędzy KW PiS a Państwową Komisją Wyborczą²⁹. Lektura tej korespondencji skłoniła nas do przypuszczenia, że KW PiS nie zawarł umowy najmu powierzchni biurowej na potrzeby sztabu ogólnopolskiego, kierując się błędną w naszej ocenie interpretacją wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej. W związku z tym uznaliśmy, że komitet, korzystając nieodpłatnie z pomieszczeń biurowych należących do partii politycznej tworzącej komitet, mógł naruszyć art. 86 ust. 5 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, który zabrania przyjmowania tego typu wartości niepieniężnych. Dlatego 16 listopada 2009 r. złożyliśmy do Państwowej Komisji Wyborczej zastrzeżenie³⁰ do sprawozdania wyborczego KW PiS. Ponadto, w przypadku tego akurat komitetu dodanie do sumy wydatków pominiętych kosztów administracyjnych mogłoby spowodować przekroczenie limitu wydatków określonym w art. 89 ust. 1 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, przez co mogłoby dojść do naruszenia również tego artykułu. Przekroczenie limitu było o tyle możliwe, że KW PiS zadeklarował w sprawozdaniu wyborczym wydatki w kwocie 10 349 887,00 zł, czyli zaledwie o 1 846,84 zł mniejszej niż dozwolony limit, a koszty wynajmu powierzchni biurowej na potrzeby sztabów ogólnopolskich kształtowały się w innych komitetach wyborczych na poziomie zdecydowanie wyższym — KW PSL 6 992,00 zł, KW PO 50 175,00 zł.

W trakcie analizy sprawozdań KKW SLD-UP i KKW PdP-Centrelewica, mając w pamięci deklaracje pełnomocników finansowych tych komitetów³¹, nie spodziewaliśmy się znaleźć w ich sprawozdaniach uwzględnionych kosztów siedzib sztabu na poziomie ogólnopolskim i lokalnym. Niestety, nasze przypuszczenia się potwierdziły.

W sprawozdaniu KKW SLD-UP nie znaleźliśmy faktur ani umów dotyczących wynajmu powierzchni biurowej zarówno na potrzeby sztabu ogólnopolskiego, jak i na potrzeby kampanii lokalnej. Nie znaleźliśmy również znaczących kwotowo rachunków za telefony wykorzystywane w trakcie kampanii centralnej i lokalnej. Wyjaśnienia udzielone przez pełnomocnika w tej drugiej kwestii uprawdopodobniły wielkość wydatków podaną w sprawozdaniu, natomiast odpowiedź w sprawie kosztów wynajmu powierzchni biurowej zupełnie nas zaskoczyła. Przyznano, że komitet na potrzeby krajowego sztabu wyborcze-

²⁸ Sygnatura ZKF-903-2/09.

²⁹ Pismo KW PiS z dnia 6 kwietnia 2009 r. oraz odpowiedź PKW z dnia 14 kwietnia 2009 r. (ZKF-903-4/09).

³⁰ Zob. aneks nr 2.

³¹ Opis wywiadu z pełnomocnikami finansowymi KKW SLD-UP i KKW PdP-Centrelewica zawarty jest w rozdziale 4.

go oraz jego terenowych oddziałów wykorzystywał lokale partii politycznych tworzących komitet. Stwierdzono zarazem, że ze względu na brzmienie art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych³² uznano, że nie jest możliwe zawarcie umowy najmu lub użyczenia lokalu komitetowi wyborczemu przez partie polityczne, które ten komitet współtworzą.

W naszej opinii takie odpłatne udostępnienie było możliwe na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Ponadto, w naszej ocenie stanowisko KKW SLD-UP stoi w sprzeczności z wyjaśnieniami Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie *nieodpłatnego korzystania przez komitet wyborczy partii politycznej z majątku tej partii*³³. W związku z tym uznaliśmy, że KKW SLD-UP, korzystając nieodpłatnie z pomieszczeń biurowych należących do partii politycznych współtworzących komitet, mógł naruszyć art. 86 ust. 5 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, który zabrania przyjmowania tego typu wartości niepieniężnych i złożyliśmy 16 listopada 2009 r. do Państwowej Komisji Wyborczej zastrzeżenie³⁴ do sprawozdania wyborczego KKW SLD-UP.

Natomiast w sprawozdaniu KKW PdP-Centrelewica nie znaleźliśmy faktur bądź umów dotyczących wynajmu powierzchni biurowej na potrzeby sztabu ogólnopolskiego i na potrzeby kampanii lokalnej. Nie znaleźliśmy również rachunków za telefony wykorzystywane w trakcie kampanii centralnej i lokalnej. W odpowiedzi na skierowane do pełnomocnika finansowego KKW PdP-Centrelewica zapytanie dotyczące tej kwestii poinformowano nas, że Komitet ze względów finansowych nie mógł pozwolić sobie na wynajem powierzchni biurowej na potrzeby sztabu wyborczego. Do kwestii telefonów w ogóle się nie odniesiono.

W naszej ocenie trudno sobie wyobrazić przeprowadzenie nawet skromnej kampanii wyborczej bez wynajęcia biur i opłacenia kosztów telekomunikacyjnych. Brak tych pozycji w sprawozdaniu KKW PdP-Centrelewica mógł oznaczać, że koszty te zostały pokryte przez inny podmiot, np. partie polityczne tworzące komitet wyborczy, co byłoby naruszeniem wspomnianego już wcześniej art. 86 ust. 5 ordynacji wyborczej. Dlatego też 16 listopada 2009 r. złożyliśmy do PKW zastrzeżenie³⁵ również do sprawozdania wyborczego tego komitetu.

W dniu 21 stycznia 2010 r. otrzymaliśmy odpowiedź³⁶ Państwowej Komisji Wyborczej na nasze zastrzeżenia do sprawozdań wyborczych KKW SLD-UP i KW

³² Art. 24 ust. 65 ustawy o partiach politycznych stanowi, że „partia polityczna może używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa”.

³³ Sygnatura ZKF-903-2/09.

³⁴ Zob. aneks nr 2.

³⁵ Zob. aneks nr 2

³⁶ Zob. aneks nr 3.

PiS³⁷. Niestety, PKW nie uznała naszej argumentacji i stwierdziła, że zarzuty naruszenia przepisów ordynacji wyborczej przez KKW SLD-UP i KW PiS nie są uzasadnione.

Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się do naszych wątpliwości dotyczących wykorzystywania lokali należących do partii politycznych przez komitety wyborcze utworzone przez te partie, stwierdziła, że „organ statutowy partii pełni funkcję komitetu wyborczego [...] tej partii i jest upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. Komitet wyborczy może w związku z tym działać w lokalu będącym siedzibą organu statutowego partii bez konieczności zawierania w tym celu umowy, na podstawie której następowałoby udostępnienie lokalu na ten cel. Przez lokal będący siedzibą organu statutowego partii należy rozumieć pomieszczenia wykorzystywane przez partię na cele statutowe.

Podobnie koalicyjny komitet wyborczy może na potrzeby kampanii wyborczej wykorzystywać lokale należące do partii politycznych, które ten komitet utworzyły. Siedziba tego komitetu obejmuje całość pomieszczeń (w tym struktur terenowych), którymi partie dysponują i wykorzystują na ich działalność statutową”.

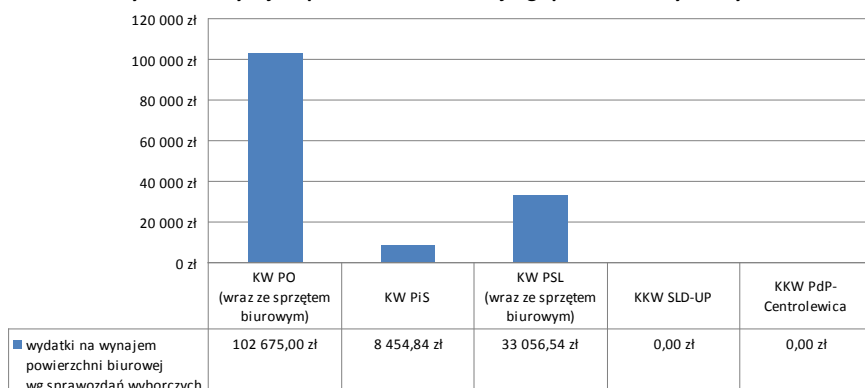
Taka interpretacja przepisów ordynacji wyborczej dokonana przez PKW — pozwalająca komitetom wyborczym partii politycznych nie ponosić w praktyce kosztów wykorzystywanych przez siebie lokali na potrzeby kampanii wyborczej — jest w naszej ocenie niesprawiedliwa wobec komitetów wyborczych wyborców, które przy dochodach na dużo niższym zazwyczaj poziomie muszą pokrywać wszelkie koszty związane z wykorzystywaniem lokali na potrzeby sztabu ogólnokrajowego i jego struktur terenowych.

Ponadto, uznanie przez PKW, że komitet wyborczy może korzystać bezumownie również z pomieszczeń struktur terenowych partii, która ten komitet utworzyła, stoi w sprzeczności z wcześniejszym stanowiskiem PKW, wyrażonym w piśmie z dnia 14 kwietnia 2009 r. (ZKF-903-4/09). Była to odpowiedź Komisji na pytanie KW PiS dotyczące możliwości nieodpłatnego korzystania przez ten komitet z pomieszczeń użytkowanych przez Zarządy Okręgowe Prawa i Sprawiedliwości. PKW stwierdziła wtedy m.in., że Zarządy Okręgowe PiS „nie mogą bezpłatnie udostępniać wynajmowanych przez siebie lokali na rzecz komitetu bez zawierania w tym celu odpowiedniej umowy, albowiem wykorzystywanie innych pomieszczeń niż siedziba organu statutowego partii, na potrzeby prowadzenia kampanii wyborczej przez komitet wyborczy, jest możliwe wyłącznie odpłatnie”.

³⁷ Niestety, do dnia przekazania raportu do druku, tj. 22.02.2010 r. nie otrzymaliśmy odpowiedzi na zastrzeżenie do sprawozdania KKW PDP-Centrelewicka.

Podsumowując odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej na nasze zastrzeżenia, należy z satysfakcją odnotować, że mimo negatywnego dla nas rozstrzygnięcia PKW wyraziła w tym samym piśmie opinię, iż przepisy ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ustawy o partiach politycznych, jak również inne przepisy wyborcze nie regulują w sposób wystarczający sposobu wykorzystywania przez komitety wyborcze partii politycznych majątku partii tworzących te komitety. W ocenie PKW „właściwym byłoby dokonanie zmiany obowiązujących przepisów w taki sposób, by wątpliwości te zostały usunięte, a działania komitetów wyborczych były prowadzone i finansowane wedle racjonalnych zasad, nieutrudniających partiom wykorzystywania ich majątku do prowadzenia kampanii wyborczej i gwarantujących jawność jej finansowania”³⁸.

Wydatki na wynajem powierzchni biurowej wg sprawozdań wyborczych



Wśród komitetów wyborczych, wobec których mieliśmy wątpliwości związane z nieuwzględnieniem kosztów administracyjnych, nie znalazł się KW PSL. Komitet ten uwzględnił w swoim sprawozdaniu koszty administracyjne kampanii, a kwestia najmu biur i korzystania z telefonów została rozwiązana w naszej ocenie wzorcowo. W sprawozdaniu znaleźliśmy umowę, którą KW PSL zawarł z partią Polskie Stronnictwo Ludowe na użyczenie szeregu lokali biurowych na potrzeby sztabu centralnego oraz jego struktur terenowych, z dokładnym wyszczególnieniem adresów tych biur, ich powierzchni i wartości najmu przypadającej na każde z nich. W umowie tej znalazła się również pozycja dotycząca użyczenia 130 telefonów komórkowych z wyszczególnieniem każdego numeru. W sprawozdaniu znaleźliśmy rachunki telefoniczne związane z tymi numerami. KW PSL uregulował koszty biurowe działalności swojego komitetu oraz koszty telekomunikacyjne każdego ze swoich 130 kandydatów przy pomocy zaledwie jednej umowy. Ułatwiło to znacznie ocenę sprawozdania KW PSL i wpłynęło

³⁸ Zob. aneks nr 3.

na jego większą przejrzystość. Z punktu widzenia monitoringu finansowania kampanii wyborczej można by oczekiwać, aby w przyszłości każdy komitet wyborczy w tak prosty, a zarazem przejrzysty sposób dokumentował przynajmniej część poniesionych kosztów administracyjnych.

2.3.5. Potencjalne finansowanie kampanii wyborczej ze środków partii ogólnoeuropejskiej

W trakcie kampanii pojawiły się wątpliwości związane z organizowanym w Warszawie w dniach 29–30 kwietnia 2009 r. kongresem inauguracyjnym europejską kampanię wyborczą Europejskiej Partii Ludowej. Jeszcze w marcu 2009 r. na oficjalnej stronie internetowej Platformy Obywatelskiej można było przeczytać, że „kampania PO do europarlamentu ruszy 29–30 kwietnia. W tych dniach w warszawskim PKiN odbędzie się kongres EPL, w którym ma wziąć udział kilkunastu szefów państw i rządów, w tym szef KE Jose Barroso”³⁹. Gdyby faktycznie kongres ten był elementem kampanii wyborczej KW PO, to jego koszty powinny być pokryte przez ten właśnie komitet. W innym przypadku doszłoby do naruszenia przepisów ordynacji wyborczej poprzez wykorzystanie na potrzeby kampanii KW PO funduszy innych niż pochodzących z tego komitetu, w dodatku pochodzących z zagranicy.

Kwestia ta została nagłośniona przez media i inne komitety wyborcze, a jeszcze przed kongresem wypowiedziała się w tej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza, która przypomniła w swoich wyjaśnieniach z dnia 28 kwietnia 2009 r. zasady prowadzenia kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ale zaznaczyła też, że ocena konkretnych zdarzeń jest możliwa dopiero po ich zajściu⁴⁰.

Ze względu na opisane powyżej wątpliwości ostatecznie Platforma Obywatelska wycofała się z pomysłu rozpoczęcia kampanii wyborczej na kongresie EPL w Warszawie, a szef klubu parlamentarnego PO mówił pod koniec kwietnia 2009 r.: „Na spotkaniu nie będzie żadnej mowy o kandydatach PO, nie będzie billboardów PO ani plakatów. Wszystko będzie się odbywać pod szyldem EPP [skrót angielskiej nazwy Europejskiej Partii Ludowej — przyp. red.]. Nawet na wizytówkach czy kartach identyfikacyjnych, np. z nazwiskiem Donalda Tuska, nie będzie informacji, że jest z PO, tylko że jest premierem rządu RP”⁴¹. Decyzja

³⁹ <http://www.platforma.org/pl/aktualnosci/newsy/art1082,saryusz-wolski-o-eurokampanii-po.html>.

⁴⁰ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28.04.2009 r. o *zasadach prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r.* (ZKF-903-6/09); na marginesie warto dodać, że PKW przyznała się w tym dokumencie do ograniczonych możliwości kontrolnych w tym zakresie, stwierdzając, że „Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do podejmowania działań zmierzających bezpośrednio do wyeliminowania ewentualnych naruszeń prawa w trakcie kampanii wyborczej”.

⁴¹ *Kongres EPP pod nadzorem*, „Gazeta Wyborcza”, 25.04.2009.

PO znalazła potwierdzenie w analizowanym przez nas sprawozdaniu KW PO, w którym nie było wydatków na organizację tego kongresu.

W naszej ocenie ta sprawa wskazuje na konieczność nowelizacji przepisów ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego i określenia w niej roli podmiotów ponadnarodowych, takich jak np. frakcje Parlamentu Europejskiego. Specyficzny, ogólnoeuropejski charakter wyborów do Parlamentu Europejskiego powinien znaleźć odzwierciedlenie w polskiej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego poprzez uwzględnienie udziału w kampanii wyborczej — również finansowego — partii ogólnoeuropejskich. Podobny postulat, odnoszący się do wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie przepisów określających zasady finansowania kampanii wyborczych, znalazł się również w raporcie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE opublikowanym we wrześniu 2009 r.⁴²

⁴² *Campaign Regulations and Campaign and Party Financing*, w: *Elections to the European Parliament, 4–7 June 2009*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 22.09.2009, http://www.osce.org/documents/odihr/2009/09/39652_en.pdf.

3. Analiza wydatków komitetów wyborczych i zauważone nieprawidłowości

3.1. Wprowadzenie

Analiza wydatków jest jednym z istotniejszych etapów monitoringu finansowania kampanii wyborczej. Związana jest przede wszystkim z analizą sprawozdań wyborczych, które powinny odzwierciedlać całość poniesionych przez dany komitet kosztów prowadzenia kampanii wyborczej. Na analizę składa się m.in. ocena szczegółowości dokumentacji oraz zawartych w niej pozycji wydatków, jak i porównanie dokonanych w trakcie kampanii wyborczej obserwacji z dostępnymi w sprawozdaniach dokumentami.

3.2. Zasady wydatkowania środków przez komitety wyborcze

Zasady wydatkowania środków przez komitety wyborcze uczestniczące w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego zostały określone, podobnie jak zasady pozyskiwania środków, w rozdziale 11 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z ordynacją komitety wyborcze mogą wydatkować kwotę ograniczoną limitem określonym w art. 89 ordynacji. Limit ten jest równy iloczynowi liczby wyborców ujętych w rejestrze wyborczym na dzień 31 grudnia 2008 r. i kwoty 34 groszy¹. W wyborach w 2009 r. limit wydatków wynosił 10 351 733,84 zł.

Komitet wyborczy może wydatkować środki wyłącznie na cele związane z wyborami. Nie może więc na przykład przekazywać środków na cele charytatywne, nawet jeśli jest to formą promocji komitetu — oznaczałoby to złamanie przepisów ordynacji.

¹ Wysokość tej kwoty wynika z waloryzacji kwoty 30 gr, wymienionej w art. 89 ordynacji wyborczej do PE, rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 2009 r. *w sprawie podwyższenia kwoty wyznaczającej limit wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. Nr 61, poz. 499).

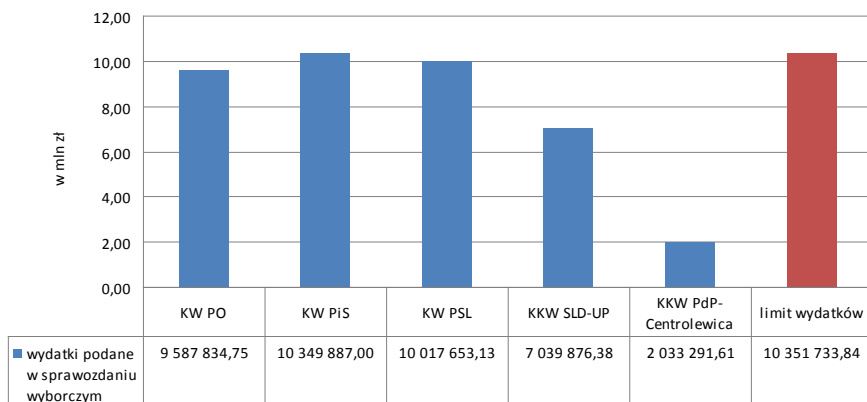
Wydatkowanie środków, tak jak ich pozyskiwanie, możliwe jest dopiero od dnia wydania przez PKW postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Ze względu na wymóg gromadzenia środków na rachunku bankowym w praktyce wydatkowanie jest możliwe od dnia dokonania pierwszej wpłaty na rachunek komitetu.

Komitet nie może wydatkować środków po dniu złożeniu sprawozdania finansowego do PKW, z wyjątkiem pokrycia ze środków uzyskanej dotacji podmiotowej zobowiązań finansowych komitetu wykazanych w sprawozdaniu.

3.3. Charakterystyka sprawozdań

Analizą objęliśmy sprawozdania wyborcze pięciu komitetów wyborczych: KW PO, KW PiS, KW PSL, KKW SLD-UP i KKW PdP-Centrolewica. Żaden z komitetów nie zadeklarował przekroczenia wydatków.

Kampania wyborcza do PE 2009 - wydatki wg sprawozdań



Źródło: sprawozdania wyborcze

Sprawozdania wyborcze miały objętość od kilku do kilkunastu segregatorów wypełnionych fakturami, rachunkami i umowami. Przy tak dużej liczbie dokumentów bardzo ważna z punktu widzenia monitorujących była przejrzysta struktura tych sprawozdań. Przy zrozumiałym, jasno opisanym układzie rachunków bez porównania łatwiejsze było dotarcie do właściwych faktur.

Pod tym względem niewątpliwie najlepsze były, mimo znacznej objętości, sprawozdania dwóch największych komitetów, tj. KW PO i KW PiS. Dokumenty finansowe dołączone do tych sprawozdań zostały podzielone na te dotyczące kampanii ogólnopolskiej i dotyczące kampanii w poszczególnych okręgach². W ramach

² Zasady podziału środków w ramach komitetów wyborczych zostały omówione w rozdziale 4.

okręgów rachunki były przyporządkowane konkretnym kandydatom. Każdy dokument finansowy został opisany przez księgowość komitetu, zawierał informacje, na rzecz którego kandydata była zamówiona dana usługa (np. druk ulotek, emisja reklam) oraz na czym dokładnie polegała (np. format i nakład ulotek, tytuły mediów, w których emitowana była reklama). Do zdecydowanej większości rachunków dołączony był też formularz zamówienia usługi wystawiany przez kandydata. Dokument taki musiał być zaakceptowany przez pełnomocnika finansowego danego komitetu, co dawało mu bieżącą kontrolę nad wydatkami komitetu.

W przypadku sprawozdań KKW SLD-UP i KKW PdP-Centrelewica stosunkowo nieliczne rachunki były przyporządkowane do konkretnego kandydata, co w znacznym stopniu utrudniło monitorującym weryfikację obserwacji poczynionych w trakcie kampanii tych dwóch komitetów.

Natomiast niekorzystną cechą wszystkich sprawozdań był niejednolity układ kategorii wydatków wymienionych w części sprawozdania wyborczego³ zatytułowanej „pozostałe wydatki wyborcze”. W sprawozdaniu każdego komitetu jako składowe tej pozycji były wymieniane różne kategorie — na przykład KW PO wymieniło 8 pozycji, m.in. „najem powierzchni reklamowej”, „doradztwo medialne”, „pozostałe”. Na przeciwległym biegunie znalazło się KW PSL, które wymieniło tylko 2 pozycje o niewiele mówiącej treści, tj. „inne koszty” oraz „pozostałe koszty (prowizje bankowe)”.

Należy uznać, że wynika to ze zbyt małej liczby pozycji w części „usługi obce” sprawozdania, gdzie wymieniono jedynie: „korzystanie ze środków masowego przekazu”, „wykonanie materiałów wyborczych”, „organizację spotkań wyborczych” oraz „podróże kandydatów i osób towarzyszących”. Część komitetów wyborczych traktuje więc plakatowanie jako składową „wykonania materiałów wyborczych” w części „usługi obce”, inne natomiast uznają to za kategorię odrębną i umieszczają w części sprawozdania zatytułowanej „pozostałe wydatki pieniężne”. W efekcie w kategorii „pozostałe wydatki wyborcze” — która powinna, jak się wydaje, zawierać jedynie wydatki marginalne kwotowo — znajdują się wydatki idące w setki tysięcy złotych, a w przypadku sprawozdań KW PO i KW PSL nawet ponad 1 mln zł.

Ta dowolność w kwalifikowaniu kosztów utrudnia w znacznym stopniu porównanie wydatków komitetów na podstawie sprawozdań publikowanych w „Monitorze Polskim”.

Należy też zauważyć, że niekonsekwencja w kwalifikowaniu kosztów nie jest cechą dotyczącą tylko sprawozdań z wyborów do Parlamentu Europejskiego — w poprzednich monitorowanych przez nas wyborach kwestia ta przedstawiała się podobnie.

³ Zob. aneks nr 10 i 11.

Kampania wyborcza do PE 2009 - wydatki poszczególnych komitetów wyborczych wg informacji zawartych w sprawozdaniach wyborczych

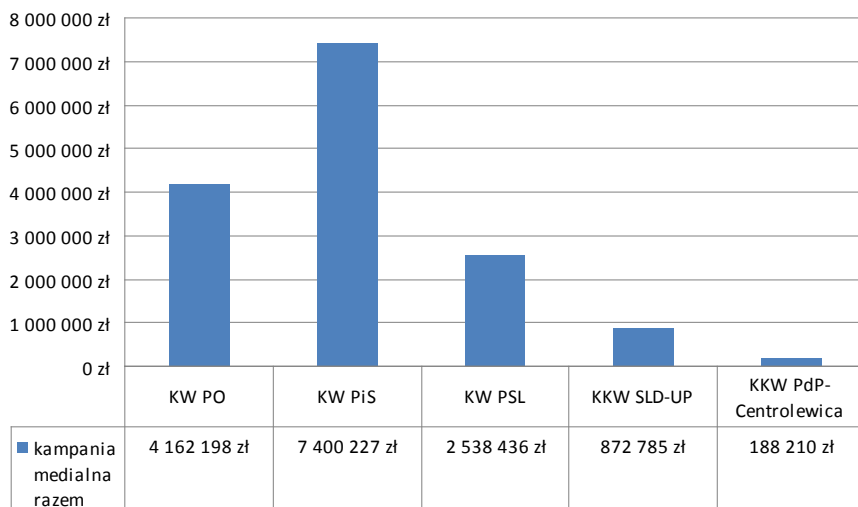


3.4 Wydatki reklamowe komitetów wyborczych

Dzięki współpracy z domem mediowym Media Direction OMD, który przekazał nam nieodpłatnie dane z monitoringu mediów ogólnopolskich i regionalnych, możliwe było oszacowanie wielkości wydatków na kampanie medialne monitorowanych komitetów w okresie kampanii wyborczej (marzec–czerwiec 2009 r.)

Wydatki komitetów wyborczych na reklamę w mediach stanowią większość ich budżetów⁴. Poniższy wykres, przedstawiający wydatki w mediach ogólnopolskich i regionalnych, wskazuje na zróżnicowane wykorzystanie tych mediów przez komitety wyborcze. Na przykład KW PiS przeznaczył zdecydowaną większość swojego budżetu na reklamę na poziomie ogólnopolskim i regionalnym, natomiast KW PSL, przy podobnym budżecie, kwotę blisko trzy razy mniejszą.

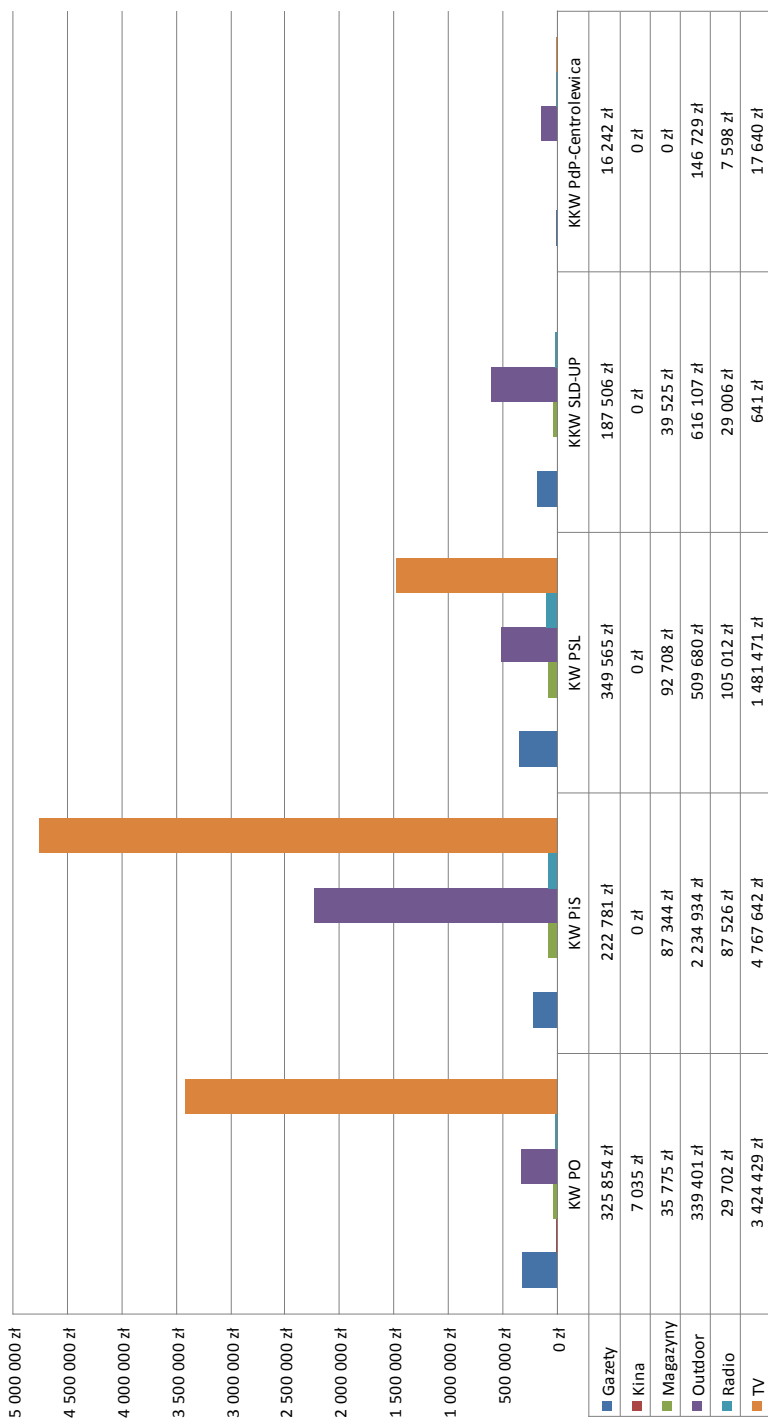
**Ogólne koszty kampanii medialnej komitetów wyborczych
(z uwzględnieniem udzielonych rabatów)**



Źródło: wyczenia własne na podstawie danych Media Direction OMD

⁴ Zob. aneks nr 11.

Koszty kampanii medialnej komitetów wyborczych wg danych domu mediowego

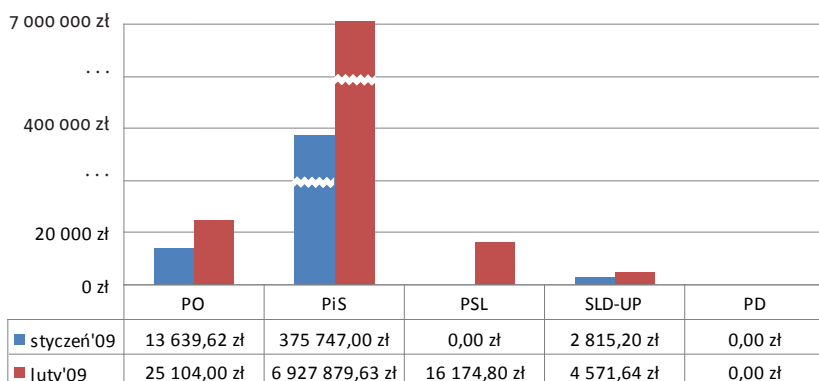


Źródło: wyliczenia własne na podstawie danych Media Direction OMD, opracowanych w oparciu o dane dostarczone przez AGB Research Nielsen (TV) i Expert Monitor (pozostałe media).

Podczas analizy danych szczegółowych zawartych na wykresie na poprzedniej stronie w pierwszym momencie zastanawiać może stosunkowo niski poziom wydatków na kampanię billboardową KW PO. Wydaje się jednak, że dane te są efektem celowej polityki reklamowej komitetu, której wyraz dał w wypowiedzi prasowej anonimowy polityk PO, twierdząc, że „pieniądze, jakie przysługują partiom na tę kampanię, nie są duże, więc postanowiliśmy, że nie będzie ogólnopolskiej kampanii billboardowej”⁵. Obserwacje poczynione przez współpracowników monitoringu potwierdzają dużą intensywność kampanii plakatowej komitetu prowadzonej na nośnikach lokalnych promujących konkretnych kandydatów, a nie komitet jako taki. Dotyczy to także większości pozostałych komitetów objętych monitoringiem⁶.

Omawiając wydatki na kampanie reklamowe komitetów wyborczych, nie można pominąć tzw. kampanii wizerunkowych partii politycznych, prowadzonych na kilka tygodni przed wyborami. Partie mają oczywiście prawo popularyzować swój wizerunek również między kampaniami wyborczymi, ale intensywność niektórych kampanii przeprowadzonych niedługo przed wyborami nasuwa pytanie, czy nie należałoby uznać ich za element przedwcześnie rozpoczętej kampanii wyborczej.

Kampania promocyjna partii politycznych przed rozpoczęciem kampanii wyborczej



Źródło: wyczerpania własne na podstawie danych Media Direction OMD

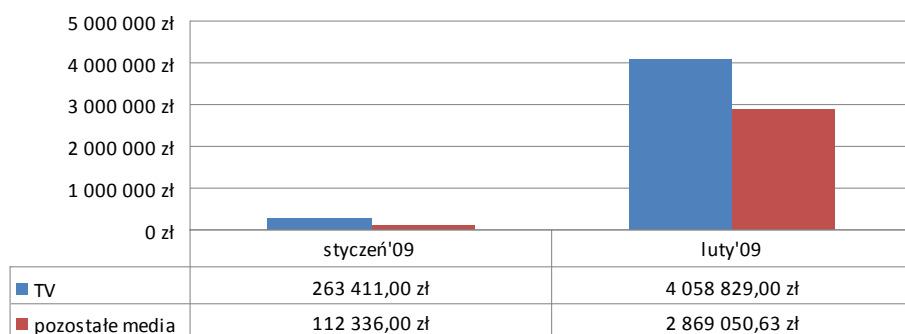
W styczniu i w lutym 2009 r. monitoring mediów wykazał aktywność reklamową czterech partii, zdecydowanie największa aktywność cechowała Prawo i Sprawiedliwość, które najwięcej, tj. blisko 7 mln zł wydało w lutym 2009 r.

⁵ Platforma stawia na kampanię w regionach, „Rzeczpospolita”, 30.04.2009.

⁶ Większy nacisk kładziony na media lokalne niż ogólnokrajowe zauważyliśmy również w przypadku internetowej kampanii wyborczej, która została szerzej opisana w podrozdziale 3.5.

Większość tych środków została wykorzystana na kampanię telewizyjną, niebagatelną kwotę w przypadku pozostałych mediów wydano na billboardy (ponad 2 mln zł). Trzeba przyznać, że kwota dokonanych wydatków jest zaskakująco wysoka. Gdyby w sprawozdaniu finansowym PiS za 2009 r. potwierdziły się te wydatki, znaczyłyby to, że partia wydała na swoją kampanię wizerunkową w czasie dwóch miesięcy kwotę zbliżoną do wysokości wydatków medialnych KW PiS w okresie marzec–czerwiec 2009 r.

Kampania promocyjna PiS przed rozpoczęciem kampanii wyborczej



Źródło: wyczenia własne na podstawie danych Media Direction OMD, opracowanych w oparciu o dane dostarczone przez AGB Research Nielsen (TV) i Expert Monitor (pozostałe media).

3.5. Nieprawidłowości w prowadzeniu kampanii w Internecie

3.5.1 Charakterystyka kampanii w Internecie

Tegoroczna kampania wyborcza była pierwszą, w której tak znacząco wykorzystywany był Internet. Jej cechą charakterystyczną był brak intensywnej promocji prowadzonej przez sztaby centralne, za to indywidualne kampanie kandydatów prowadzone lokalnie były bardzo nasilone, z wykorzystaniem narzędzi dostępnych dzięki istnieniu Web 2.0. A na przykładzie niektórych kandydatów można zauważyć, że „pomiędzy intensywnością działań promocyjnych w internecie i wywołanymi przez nie zachowaniami internautów, a faktyczną liczbą głosów otrzymanych przez kandydatów istnieje silna korelacja”⁷. Niestety, można też odnieść wrażenie, iż kandydaci gremialnie uznali, że w przypadku kampa-

⁷ Kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego w Internecie pod kątem skuteczności marketingowej została szeroko omówiona w raporcie P. Fiećko, A. Winciorek, *Internetowa kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, http://castellswpolsce.pl/wp-content/uploads/2009/05/raport_castellswpolsce.pdf.

nii w Internecie nie są zobowiązani do przestrzegania art. 89 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, obowiązującej również w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, który to ustęp mówi: „Materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie, od kogo pochodzą”.

3.5.2. Reklama w portalach ogólnopolskich

W ramach projektu prowadziliśmy codzienny monitoring kilku największych polskich portali internetowych i stron najważniejszych dzienników⁸. W ogólnopolskich, najpoczytniejszych portalach przez cały czas objęty monitoringiem nie pojawiły się praktycznie „tradycyjne” reklamy internetowe (bannery, billboardy, pop-upy).

Bannery reklamujące kandydatów do Parlamentu Europejskiego znaleźliśmy jedynie na stronach *gazeta.pl* i *naszdzienik.pl*. W ostatnim tygodniu kampanii na poświęconych wyborom podstronach *gazeta.pl* pojawił się mały banner Wojciecha Olejniczaka z SLD. Zaś od początku maja na stronach „Naszego Dziennika” promowali się — w odróżnieniu od Olejniczaka nieinformujący o źródłach finansowania swoich reklam — Dariusz Grabowski z Libertas i Jacek Kurski z PiS. Następnie pojawiły się bannery Marka Magiełda (PiS) (nieoznaczony) oraz Prawica RP (banner oznaczony).

Częstszą formą reklamy wyborczej na ogólnopolskich portalach były reklamy-linki Google. Te pojawiały się od początku maja. Niemal wszystkie były reklamami pojedynczych kandydatów, a kliknięcie w nie przekierowywało na ich strony internetowe. Żadna z zaobserwowanych reklam-linków nie posiadała wymaganych ordynacją wyborczą oznaczeń komitetu wyborczego.

3.5.3. Reklama w portalach lokalnych

Wolontariusze działający w terenie w ramach projektu monitorowali strony internetowe mediów lokalnych. Tutaj kampania wyborcza była o wiele bardziej agresywna. Na stronach internetowych dzienników regionalnych, takich jak *dziennikwschodni.pl*, *echodnia.eu* czy *nowiny24.pl* pojawiało się wiele bannerów kandydatów ze wszystkich liczących się frakcji biorących udział w wyborach. I znowu były to reklamy promujące poszczególnych kandydatów i odsyłające zazwyczaj do ich stron. Większość zaobserwowanych bannerów nie posiadała wymaganych prawem oznaczeń komitetów wyborczych.

3.5.4. Nowe strony kandydatów

Wielu kandydatów na potrzeby wyborów do Parlamentu Europejskiego uruchomiło nowe strony internetowe, bądź odnowiło i unowocześniło już istniejące. W trakcie trwania kampanii taką metamorfozę przeszły między innymi strony

⁸ Monitoringiem objęto następujące strony: *gazeta.pl*, *wyborcza.pl*, *interia.pl*, *onet.pl*, *wp.pl*, *rp.pl*, *naszdzienik.pl*, *dziennik.pl*, *tvn24.pl* — zob. aneks nr 6.



Strona internetowa Łukasza Naczasa

Sidonii Jędrzejewskiej z PO (www.sidonia.pl) oraz Łukasza Naczasa z SLD (www.naczasa.pl). Niestety, strony te nie posiadały oznaczenia o finansowaniu ze środków komitetu wyborczego.

Wymienione wyżej witryny nie stanowią wyjątku wśród internetowych stron kandydatów. Znakomita większość spośród monitorowanych stron nie była w żaden sposób oznaczona jako finansowane ze środków

komitetu wyborczego. Jako pozytywny wyjątek na tym tle można wskazać stronę www.lenalubelska.pl, z której oznaczenia wynika, że została sfinansowana ze środków KW Platformy Obywatelskiej.

W niektórych przypadkach powstawały strony internetowe „popierające” konkretnego kandydata. One również nie miały odpowiedniego oznaczenia. Można tutaj wskazać stronę www.dlarafala.pl, która promowała kandydata Platformy Obywatelskiej Rafała Trzaskowskiego. W trakcie kampanii dodano do niej co prawda informację o źródle finansowania strony, ale adnotacja „sfinansowano z Funduszu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP” sugeruje opłacenie kosztów kampanii przez podmiot inny niż komitet wyborczy, co jest zakazane. Analiza sprawozdania wyborczego KW PO pozwoliła jednak stwierdzić, że stworzenie i aktualizacja stron www.dlarafala.pl i www.rafałtrzaskowski.pl zostało uwzględnione w rozliczeniu komitetu.

Zawartość stron internetowych bywała ciekawa również z punktu widzenia śledzenia prawidłowości finansowania kampanii wyborczej. Poza cennymi informacjami o spotkaniach wyborczych i codziennej aktywności kandydatów, które ułatwiały analizę sprawozdań finansowych komitetów wyborczych (wszelkie wydatki na prowadzenie kampanii powinny być w nich uwzględnione), strony kandydatów często naprowadzały monitorujących na mniej lub bardziej oczywiste przykłady łamania przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych.

Przykładem takich działań mogą być liczne konkursy ogłaszane przez kandydatów do Parlamentu Europejskiego. I tak w konkursie Marka Siwca uczestnicy otrzymywali gadżety Europejskiej Partii Socjalistycznej oraz książkę kandydata *Blogiem po Europie*, zaś Rafał Trzaskowski z PO na swojej wyborczej stronie ogłosił konkurs, w którym nagrody o wartości 2000 euro funduje Collegium Civitas oraz Samorząd Studentów Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

W wielu przypadkach na stronach kandydatów można było znaleźć ich spoty wyborcze umieszczone w serwisie YouTube. Na stronie www.euroteamsld.pl (nie została oznaczona jako sfinansowana ze środków KKW SLD-UP) znaleźliśmy cały szereg takich spotów i żaden nie został oznaczony jako materiał wyborczy. Wśród nich są reklamówki m.in. Jolanty Szymanek-Deresz czy Bogusława Libe-radzkiego. Z kolei na stronie Elżbiety Łukacijewskiej, kandydatki KW PO z Podkarpacia, opublikowano siedem spotów, w których podkarpaccy samorządowcy zachęcają do głosowania na nią. Również żaden z tych materiałów nie został oznaczony jako sfinansowany ze środków komitetu wyborczego Platformy Obywatelskiej.

Pozytywnym przykładem na tym tle może być Lena Kolarska-Bobińska, która, według informacji prasowych, „wykupiła domenę ze swoim nazwiskiem. Szczegółowo informuje tam o swoich działaniach. Przyznaje jednak, że jej aktywnością w internecie »zajmują się« współpracownicy. — Ja sama nie miałabym na to czasu. Wolę go przeznaczyć na poznawanie Lubelszczyzny i jej promocję — mówi Kolarska-Bobińska”⁹. Wszystkie te działania generowały koszty, które powinny być uwzględnione w sprawozdaniu komitetu wyborczego. Tak też się stało w przypadku tej kandydatki — w sprawozdaniu KW PO znaleźliśmy umowy i rachunki dotyczące obsługi strony internetowej, wykupu serwera i koordynacji działań.

3.5.5. Kampania Web 2.0

Kandydaci do Parlamentu Europejskiego wyjątkowo obficie korzystali w kampanii z możliwości, jakie dają różnego rodzaju portale społecznościowe, takie jak Nasza Klasa, Facebook czy wspomniany wcześniej YouTube. Na przykład profil kandydującego z lubelskiej listy PO Zbigniewa Zaleskiego „uzbierał” w portalu Nasza Klasa ponad 20 tysięcy znajomych — potencjalnych wyborców¹⁰; następnie za pomocą dostępnych w tym portalu funkcjonalności kandydat prowadził kampanię wyborczą, przede wszystkim dodając do profilu treści zachęcające do głosowania.

Jakkolwiek korzystanie z wymienionych serwisów jest bezpłatne, prowadzenie na nich aktywnej promocji (a tak było w wielu przypadkach) wymaga dużego nakładu pracy, posiadania odpowiedniego sprzętu komputerowego, a w przypadku wyborczych spotów na YouTube — opłacenia kosztów realizacji tych materiałów.

W tym kontekście zupełnie nieprawdopodobna wydaje się wycena „akcji promocyjnej w serwisie YouTube dla kandydata Rafała Trzaskowskiego polegająca na wykonaniu i zamieszczeniu filmów na bezpłatnym kanale kandydata”, która wyniosła zaledwie 300 zł. W sprawozdaniu KW PO wśród rachunków dotyczą-

⁹ *Internet dla kandydatów jak tuba wyborcza*, „Gazeta Wyborcza” (Lublin), 28.05.2009.

¹⁰ <http://nasza-klasa.pl/profile/23205772>.

cych kampanii Rafała Trzaskowskiego nie znaleźliśmy innych faktur dotyczących tej pozycji, a to oznaczałoby, że produkcja profesjonalnie przygotowanych reklamówek wyborczych z udziałem znanych artystów, szeroko komentowanych w trakcie kampanii wyborczej, kosztowała zaledwie wyżej wspomniane 300 zł, co wydaje się kwotą zdecydowanie zbyt niską.

Kandydat ten prowadził też intensywną kampanię w innym portalu społecznościowym — Facebooku. Prowadzony przez niego dziennik kampanii wyborczej mogło śledzić blisko 500 zarejestrowanych na jego profilu zwolenników. W raporcie wstępnym zastanawialiśmy się, czy kandydat w trakcie bardzo aktywnego prowadzenia kampanii wyborczej miał czas na to, aby samodzielnie informować na bieżąco wyborców. W sprawozdaniu KW PO znaleźliśmy jednak fakturę dotyczącą aktualizacji profilu tego kandydata w portalach społecznościowych.

3.5.6 Posumowanie

W trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Internet był bardzo istotnym medium, a kampanię charakteryzowały:

- niewielka ilość reklam w największych, ogólnopolskich portalach,
- wykorzystanie reklam Google,
- zauważalna kampania w portalach społecznościowych,
- wykorzystanie YouTube,
- tworzenie nowych i udoskonalanie istniejących stron kandydatów

Wśród zauważonych nieprawidłowości należy przede wszystkim zwrócić uwagę na brak informacji o sfinansowaniu we wszelkiego rodzaju materiałach publikowanych w internecie, tj.:

- stronach internetowych kandydatów,
- artykułach sponsorowanych,
- reklamach, np. bannerach,
- stronach internetowych „wspierających” kandydatów, np. www.dlarafala.pl,
- reklamówkach publikowanych w YouTube.

3.6. Pozostałe nieprawidłowości

Przeprowadzona przez nas analiza sprawozdań wyborczych pozwoliła ocenić poziom wydatków poszczególnych kandydatów, jak również to, na ile szczegółowo i przejrzysto przedstawiali te wydatki. Przed omówieniem nieprawidłowości wymienionych w dalszej części rozdziału chcielibyśmy przedstawić też pozytywne, w naszej ocenie, przykłady uwzględniania w sprawozdaniu całości wydatków.

Jako pierwszy przykład może służyć rozliczenie Leny Kolarskiej-Bobińskiej, kandydatki KW PO z okręgu lubelskiego. W tym okręgu mieliśmy kilkoro współpracowników monitorujących na poziomie lokalnym, a ponieważ nasz monitoring koncentrował się, co naturalne, przede wszystkim na kandydatach z pierwszych miejsc na listach wyborczych, zebraliśmy dużo informacji na temat

kampanii tej kandydatki, a zarazem materiału porównawczego przy analizie sprawozdania wyborczego.

W sprawozdaniu KW PO znaleźliśmy wiele szczegółowo opisanych rachunków dotyczących kampanii kandydatki. Kandydatka wyróżniła się również szczegółowym relacjonowaniem przebiegu kampanii na swojej stronie internetowej, która była dla nas cennym źródłem informacji o poczynionych wydatkach. Tuż przed wyborami kandydatka, co jest rzadkością wśród polityków, umieściła na swojej stronie internetowej ponad 30-stronicowe sprawozdanie ze swojej kampanii (nie zapominając o oznaczeniu również tego materiału jako finansowanego ze środków KW PO), zawierające m.in. informacje o liczbie, miejscach i datach spotkań wyborczych, dokumentację prasową i fotograficzną kampanii. Umieszczanie takich sprawozdań powinno być zwyczajem wszystkich kandydatów, a wzorcowym sposobem postępowania byłoby umieszczanie przez kandydata również szczegółowego rozliczenia kosztów swojej kampanii, np. w formie zestawienia rachunków wraz z ich kopiami. Taka praktyka z pewnością wzmocniłaby obywatelską kontrolę nad finansowaniem kampanii wyborczej i wprowadziłaby w pełni w życie treść artykułu 83 ordynacji wyborczej, stwierdzającego, że „finansowanie kampanii wyborczej jest jawne”.

tytuł pozycji wg opisu na rachunkach i/lub na zamówieniach	kwota w zł
obsługa logistyczna kampanii do Parlamentu prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej	600,00
Prace asystenckie w ramach kampanii wyborczej prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej	4 149,45
obsługa logistyczna kampanii do Parlamentu Europejskiego prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej	880,00
koszulka z logo „Lena Kolarska Bobińska Lubelska” (17 szt)	510,20
oprogramowanie strony www.lenalubelska.pl ; serwer active.lenalubelska.nazwa.pl	4 270,00
sesja fotograficzna oraz zdjęcia do materiałów wyborczych kandydatki PO do Parlamentu Europejskiego Leny Kolarskiej-Bobińskiej	4 000,38
moduł reklamowy — 1 strona wyd. lub. (10 emisji w gazecie „Anonse”)	427,00
powierzchnia reklamowa (wynajęcie 3 banerów na terenie Rynku Elizówka o pow. 4,74 m ² każdy)	520,45
ogłoszenie prasowe (gazeta „Moje miasto Lublin)	610,00
wynajem sali na spotkanie kandydatów na postów do Parlamentu Europejskiego w dniu 01.06.2009 r. zgodnie z zamówieniem kandydatki Leny Kolarskiej-Bobińskiej	536,80
przewóz osób w dn. 03.06.09 na terenie Lublina (w celu rozwożenia ulotek)	150,00
projekt i przygotowanie do druku plakatu B1 do kampanii prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej	1 999,98
montaż i ekspozycja banerów na przyczepach reklamowych	4 489,99
plakatowanie (100 szt., wynajem powierzchni reklamowej na słupach)	300,00
druk 3 000 szt. plakatów B2 na podkładkach i 2 000 szt. plakatów B2	9 235,40
druk 120 000 szt. ulotek A7	1 098,00
reklama prasowa w tygodniku „Echo Krasnegostawu” (2 emisje)	100,00

tytuł pozycji wg opisu na rachunkach i/lub na zamówieniach	kwota w zł
udostępnienie miejsca na baner reklamowy na obiekcie MOSiR w Parczewie	50,00
plakat reklamowy, taśma reklamowa, wynajem lawety, banery na lawety, baner reklamowy 1,5x6m (4 szt.), baner 3x2m, stojaki ekspozycyjne (2 szt.), roll-up (3 szt.), baner 4x1,2 m (10 szt.), siatka mesh 10,9x5,4m, baner 5x5m, siatka mesh 12x8m, dzierżawa pow. billboard 5x2,4m (17 szt.), druk billboard 5x2,4m (17 szt.), dzierżawa pow. billboard 6x3m, druk billboard 6x3m. <i>(jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie pozycje po 1 szt.)</i>	34 186,51
spot reklamowy (20s), produkcja reklamy, Lena 1 — spot reklamowy 20", spot reklamowy 31s, produkcja reklamy, prawa autorskie, spot reklamowy 45s (Polskie Radio Regionalna Rozgłośnia w Lublinie, 40 emisji)	5 857,52
koszt połączeń telefonicznych	468,05
zamieszczenie reklamy prasowej w czasopiśmie „Dziennik Wschodni”	854,00
produkcja i zamieszczenie reklamy internetowej w serwisie www.dziennikwschodni.pl (billboard 750x100px, 15 000 odsłon)	854,00
zamieszczenie reklamy prasowej w gazecie „Gazeta Wyborcza” (1 emisja)	956,48
dzierżawa powierzchni reklamowej (Miejski Zakład Komunikacyjny w Białej Podlaskiej sp.z o.o., 1 szt.)	117,12
ulotka wyborcza — kandydat PO Lena Kolarska-Bobińska (10 000 szt.)	4 270,00
obsługa logistyczna kampanii do Europarlamentu prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej	600,00
realizacja spotu telewizyjnego dla prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej	5 927,47

Wydatki Leny Kolarskiej-Bobińskiej na podstawie informacji ze sprawozdania KW PO

Drugim przykładowym kandydatem, który przedstawił w sprawozdaniu wyborczym swojego komitetu szczegółowe rachunki, był Paweł Kowal, kandydat KW PiS z okręgu małopolskiego. Dzięki temu mogliśmy poznać wiele szczegółów dotyczących jego kampanii, np. nakład i wielkość plakatów, koszty produkcji spotów i ich emisji itd. W przypadku tego kandydata druk materiałów wyborczych był jedną z głównych kwotowo pozycji — wielkość nakładu niektórych ulotek (300 tys. egz.) robi wrażenie. Poniżej prezentujemy zestawienie wydatków na podstawie dokumentacji ze sprawozdania.

tytuł pozycji wg opisu na rachunkach i/lub na zamówieniach	kwota w zł
projekt wizytówki wyborczej (dwustronna); projekt plakatu wyborczego (2 wersje), projekt banera wielkoformatowego 3x2 metry oraz 5x2 metry, projekt notesów reklamowych (2 wersje); projekt ulotki wyborczej 3-skrzydłowej składanej; projekt reklamy prasowej (8 wersji) Pawła Kowala kandydata do Parlamentu Europejskiego	3 172,00
rozklejenie plakatów na słupach reklamowych (63 szt.), dzierżawa miejsc na słupach reklamowych (63 szt.) dla Pawła Kowala kandydata do Parlamentu Europejskiego	976,00
nagranie i emisja radiowego spotu wyborczego (35 emisji, RDN Małopolska)	3 233,00
druk ulotek wyborczych dla Pawła Kowala kandydata do Parlamentu Europejskiego (kalendarzyki wyborcze, 4 000 szt.)	8 930,40
projekt graficzny kartki — pocztówki wyborczej dla Pawła Kowala kandydata do Parlamentu Europejskiego, koncepcja kreatywna, projekt, DTP oraz prawa do wykorzystania zdjęć na 4 kartkach jednorazowo (4 szt.)	5 856,00

tytuł pozycji wg opisu na rachunkach i/lub na zamówieniach	kwota w zł
druk pocztówki wyborczej dla Pawła Kowala — kandydata do Parlamentu Europejskiego (300 000 szt.)	25 620,00
druk ulotki wyborczej dla Pawła Kowala — kandydata do Parlamentu Europejskiego (130 000 szt.)	19 032,00
otówek z nadrukiem dla Pawła Kowala — kandydata do Parlamentu Europejskiego (4 000 szt.)	2 830,40

Wydatki Pawła Kowala na podstawie informacji ze sprawozdania KW PiS

Nie wszyscy kandydaci przedstawili tak szczegółowo opisane rachunki. Na przykład kandydat KW PiS z okręgu mazowieckiego Adam Bielan, którego suma wydatków wyniosła ok. 130 tys. zł, kwotę tę udokumentował zaledwie 4 fakturami. W dołączonych do nich drukach zleceń jest co prawda mowa o konkretnych usługach, jak np. druk plakatów (wraz z podanym formatem), produkcja spotu (z określoną długością trwania) czy organizacja spotkania, ale przy żadnej z tych pozycji nie ma informacji o wysokości nakładu, liczbie emisji spotów reklamowych itp. Co prawda wysokość kwoty wydatków kandydata czyni prawdopodobnym założenie, że jest to całość poniesionych przez niego kosztów, niemniej jednak praktyka kumulowania znacznych wydatków w pojedynczych, ogólnikowo opisanych fakturach stanowi istotną przeszkodę w weryfikacji wydatków zaobserwowanych w trakcie obywatelskiego monitoringu kampanii.

W czasie kampanii wyborczej zaobserwowaliśmy przypadki nieumieszczania na materiałach wyborczych informacji o źródle finansowania, wymaganej przez przepisy ordynacji wyborczej. Trzeba jednak przyznać, że ta nieprawidłowość nie występowała na masową skalę.

We Włocławku zauważyliśmy nieoznakowane bannery reklamowe oraz nieoznaczoną reklamę w bezpłatnym czasopiśmie „Puls Regionu” (15.05–21.05, nr 18/2009), dotyczące osoby Sławomira Kopyścia, kandydata KW PO w okręgu kujawsko-pomorskim.



Źródło własne



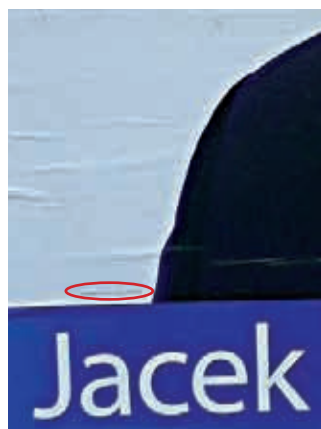
Banner na stronie news24.bydgoszcz.pl

W tym samym okręgu za-
uważono również nieoznaczo-
ny banner reklamowy Rysza-
rda Czarneckiego w portalu
news24.bydgoszcz.pl. Komen-
tując w prasie ten przypadek,
wymieniony przez nas już w ra-
porcie wstępnym, kandydat
stwierdził, że „odnośnie tego
portalu to powiem szczerze, że
byłem zaskoczony tą informa-

cją. W tym absolutnie nie ma mojej czy naszej winy. Nastąpiło jakieś nieporozu-
mienie. Na pewno nie jest to »pitka po stronie« mojej czy mojego sztabu”¹¹.

Art. 89 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu (do którego odsyła art. 73 ust. 3 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego) stanowi, że „materiały wy-
borcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie, od kogo pochodzą”. W trakcie
monitoringu zauważyliśmy, iż wprowadzie wiele materiałów wyborczych było
oznaczonych, ale za pomocą tak drobnego druku, że dopiero oględziny plakatu
z odległości kilku centymetrów ujawniały oznaczenie plakatu jako finansowa-
nego ze źródeł komitetu wyborczego.

Tak było w przypadku plakatów Rafała Trzaskowskiego (kandydat KW PO
z okręgu warszawskiego), Pawła Poncyłjusza (kandydat KW PiS z okręgu war-
szawskiego) oraz Jacka Protasiewicza (kandydat KW PO z okręgu wrocławskie-
go), które na początku zostały przez nas zakwalifikowane jako nieoznaczone,
a dopiero po ich dokładnym obejrzeniu okazało się, że zawierają jednak wyma-
gane prawem oznaczenie.



¹¹ Powyborcze krajobrazy okiem europośła Ryszarda Czarneckiego, InfoBydgoszcz.pl, 01.07.2009.



Przykładowe plakaty wyborcze (po lewej) oraz powiększenie ich fragmentów zawierające adnotację o źródle finansowania (po prawej)

W naszej ocenie taki sposób informowania przez kandydatów o źródle finansowania druku plakatów z całą pewnością nie kwalifikuje się jako wyraźne oznaczenie, czego wymaga ww. art. 89 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu. Trudno odgadnąć, dlaczego kandydaci tak czynią — wyraźne oznaczenie plakatu leży również w ich interesie, ponieważ zgodnie z art. 89 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu „materiały wyborcze zawierające oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą, podlegają ochronie prawnej”.

W trakcie kampanii wyborczej kandydatom często zdarzało się umieszczać swoje plakaty wyborcze bez zgody właścicieli obiektów, a co za tym idzie, również bez ponoszenia kosztów takiej ekspozycji. Prasa szeroko opisywała ten proceder, czasem nadając artykułom nieco dwuznaczne tytuły, np. „Poncyłjusz wciąż agituje, wisząc na latarniach”¹². W Warszawie działania kandydatów zajmujących nielegalnie pas drogi spotkały się z reakcją stołecznego Zarządu Dróg Miejskich, który usunął plakaty m.in. Pawła Poncyłjusza oraz wystawił mandat. W naszym przekonaniu takie opłaty karne powinny zostać uwzględnione w sprawozdaniu wyborczym, dlatego też sprawdziliśmy, czy tak było w przypadku tego kandydata. Odpowiedź jest pozytywna — w sprawozdaniu KW PiS znaleźliśmy fakturę ZDM na kwotę prawie 17 tys. zł, dotyczącą usunięcia 702 szt. (!) „stelaży z wizerunkiem Pana Pawła Poncyłjusza w m.st. Warszawa”.

¹² *Poncyłjusz wciąż agituje, wisząc na latarniach*, „Gazeta Wyborcza” (Stołeczna), 22.05.2009.

W okręgu warszawskim podobne wpadki mieli również kandydaci innych komitetów: Tomasz Piechociński z KW PSL¹³ i Rafał Trzaskowski z KW PO¹⁴.

Według informacji podanych przez „Życie Warszawy”¹⁵ Paweł Poncyliusz uruchomił wyborcze call-center. Przeszkoleni wolontariusze, którzy mieli do dyspozycji 10 linii telefonicznych, dzwonili do warszawiaków, informując o wyborach, przedstawiając osiągnięcia i plany Pawła Poncyliusza. Sondowali także, ile osób zgłasza na KW PiS i kandydata. W sprawozdaniu KW PiS wśród faktur przyporządkowanych Pawłowi Poncyliuszowi nie znaleźliśmy tych dotyczących opłacenia 10 linii telefonicznych, najmu lokalu, w którym mieściło się call-center, czy kosztów pracy osób dzwoniących.



„SiwcoBUS” wykorzystywany w trakcie kampanii Marka Siwca, źródło: strona internetowa kandydata <http://www.siwiec.pl/node/1903>

Marek Siwiec w trakcie swojej intensywnej kampanii korzystał z tzw. „SiwcoBUSa” — samochodu volkswagen transporter oklejonego hasłami wyborczymi i zdjęciem kandydata. Samochód ten odwiedził kilkadziesiąt miejscowości w Wielkopolsce¹⁶, co niewątpliwie musiało wygenerować koszty związane m.in. z wynajmem samochodu i zakupem paliwa.

W sprawozdaniu wyborczym KKW SLD-UP znaleźliśmy wiele rachunków dotyczących kampanii Marka Siwca. Dotyczyły one druku m.in. plakatów wyborczych, emisji reklam, produkcji ekologicznych toreb czy też oklejenia widocznego na powyższym zdjęciu samochodu. Nie znaleźliśmy natomiast faktury za wynajem tego samochodu ani umowy dotyczącej zwrotu kosztów jego użytkowania.

W trakcie kampanii ten sam kandydat poinformował na swojej stronie internetowej, że przekazał 17 maja 2009 r. sumę 2,5 tys. zł (tj. kwotę, która „miała być przekazana na kampanię M. Siwca we Wrześni”¹⁷) na rzecz odbudowy Muzeum Regionalnego we Wrześni. Jednocześnie zaapelował do pozostałych komitetów

¹³ Tamże.

¹⁴ *Kandydaci do Europarlamentu wciąż reklamują się nielegalnie*, Gazeta.pl, 27.05.2009.

¹⁵ *Halo, tu Poncyliusz*, „Życie Warszawy”, 21.05.2009.

¹⁶ http://www.mareksiwiec.pl/trasa_flash/trasa_msiwiec03.html.

¹⁷ <http://www.siwiec.pl/node/1802>.

wyborczych biorących udział w wyborach o przekazanie dowolnej kwoty na rzecz Muzeum. Należy zauważyć, że apelem tym poseł zachęcał (zapewne nieświadomie) do łamania przepisów ordynacji wyborczej, która nie przewiduje przekazywania środków finansowych przez komitety na cele charytatywne. W tej sprawie wypowiedziała się również PKW w swoich wyjaśnieniach¹⁸ w pkt. VI.2:

„Komitet wyborczy może wydatkować środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami (art. 85 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Do wydatków komitetu wyborczego nie może być zaliczone przekazanie środków na cele charytatywne oraz inne cele społecznie użyteczne, nawet jeżeli były ponoszone w okresie kampanii wyborczej w ramach promocji komitetu wyborczego lub poszczególnych kandydatów. Tego rodzaju wydatki stanowią naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej”.

Na zakończenie należy też wspomnieć o kandydacie komitetu wyborczego, który nie był co prawda objęty naszym monitoringiem, ale ze względu na popełnione, jak się wtedy wydawało, bardzo poważne naruszenie przepisów dotyczących wyborów, powinien być wymieniony w naszym raporcie. Józef Jędruch, kandydat KW Samoobrony z okręgu śląskiego, w swoich reklamach wyborczych oferował wynagrodzenie w zamian za oddanie na niego głosu.



Stwierdzam publiczne przyrzeczenie, że jeżeli w wyniku wyborów zostanę wybrany posłem do europarlamentu to dokonam darowizny o wartości 100 zł na rzecz każdego wyborcy, który zdecyduje się na mnie zgłasować.*
Moją deklarację należy traktować jako przyrzeczenie publiczne – dla mnie stanowi ona obietnicę wyborczą, z której nie wycofam. Nie consideram nikogo "przekupić", chcę natomiast realizować swój udział w polityce.

Źródło: strona internetowa kandydata www.jozefjedruch.pl

¹⁸ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 marca 2009 r. o zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów oraz o wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r. (ZKF-903-1/09).

W naszym odczuciu był to przypadek złamania przepisów. Ku naszemu zaskoczeniu prokuratura, która w związku z doniesieniami mediów oraz zawiadomieniem złożonym przez przewodniczącego wojewódzkiej komisji wyborczej w Katowicach wszczęła śledztwo w tej sprawie, zdecydowała po kilku miesiącach o jego umorzeniu. „Zdaniem prokuratury wyborcza oferta kandydata Samoobrony i byłego szefa KFI Colloseum nie była przestępstwem. Nie doszło bowiem do faktycznej transakcji sprzedaży głosów. — Nie można mu więc było przedstawić zarzutów — wyjaśnia prokurator Elżbieta Mizeracka, zastępca szefa Prokuratury Rejonowej Katowice Zachód, która kilka dni temu umorzyła śledztwo w sprawie”¹⁹. Wydaje się, że należałoby postawić pytanie, czy w przepisach Kodeksu Karnego normującego kwestię przestępstw przeciwko wyborom i referendum nie istnieje luka powodująca, że kandydat, który **jedynie obiecuje** wynagrodzenie za oddanie na niego głosu, nie ponosi żadnych konsekwencji²⁰.

Niezależnie od interpretacji prawnych, podtrzymujemy negatywną ocenę takiej formy promocji kandydata, gdyż osłabia to publiczne zaufanie do kluczowego elementu wyborów, jakim jest uczciwe głosowanie.

¹⁹ Józef J. bezkarny za kupowanie głosów w wyborach, „Gazeta Wyborcza” (Katowice), 22.09.2009.

²⁰ Art. 250a § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu Karnego brzmi: „Tej samej karze podlega, kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób”.

4. Spotkania z pełnomocnikami finansowymi komitetów wyborczych

4.1. Wprowadzenie

Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego odpowiada za bieżącą gospodarkę finansową komitetu, a w szczególności za ewidencjonowanie wpływów i wydatków, oraz sporządzenie sprawozdania wyborczego i przedłożenie go Państwowej Komisji Wyborczej. Tym samym pełni on kluczową rolę w procesie wewnętrznej kontroli finansowej.

W ramach monitoringu przedstawiciel Programu Przeciw Korupcji odbył spotkania z pełnomocnikami finansowymi monitorowanych komitetów, natomiast współpracownicy projektu odbyli kilkanaście spotkań z lokalnymi przedstawicielami komitetów finansowych.

4.2. Pełnomocnicy finansowi

Odbyliśmy spotkania z pełnomocnikami finansowymi KW Platforma Obywatelska, KW Prawo i Sprawiedliwość, KW Polskie Stronnictwo Ludowe, KKW Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy i KKW Porozumienie dla Przyszłości-Centrum Lewica. W trakcie tych spotkań pytaliśmy m.in. o źródła finansowania kampanii, rodzaj planowanych form promocji komitetu, strukturę budżetu, ilość zatrudnionych osób, standardy rachunkowości.

data spotkania	komitet wyborczy	pełnomocnik finansowy	miejsce spotkania
28.04.2009 r.	KW PiS	Stanisław Kostrzewski	Warszawa, ul. Nowogrodzka 84/86, siedziba KW PiS
05.05.2009 r.	KW PSL	Henryk Cichecki	Warszawa, ul. Kopernika 36/40, siedziba KW PSL
06.05.2009 r.	KKW SLD-UP	Edward Kuczera	Warszawa, ul. Rozbrat 44a, siedziba KKW SLD-UP

data spotkania	komitet wyborczy	pełnomocnik finansowy	miejsce spotkania
06.05.2009 r.	KW PO	Andrzej Wyrobiec	Warszawa, ul. Andersa 21, siedziba KW PO
11.05.2009 r.	KKW PdP-Centrolewica	Marek Matczak	Warszawa, ul. Marszałkowska 77/79, siedziba Partii Demokratycznej

Lista spotkań z pełnomocnikami finansowymi monitorowanych komitetów wyborczych

Pierwszym pełnomocnikiem, z którym odbyliśmy spotkanie, był pełnomocnik **KW Prawo i Sprawiedliwość**. Spotkanie odbyło się w siedzibie komitetu, która podobnie jak w przypadku innych komitetów nie była oznakowana.

Na wstępie pełnomocnik, nawiązując do zastrzeżeń Fundacji im. Stefana Batoryego do sprawozdania Komitetu Wyborczego Lecha Kaczyńskiego w 2005 r. (m.in. brak rachunków telefonicznych czy opłat za wynajem siedzib lokalnych sztabów wyborczych), podkreślił, że w tej kampanii są opłacone czynsze za lokale regionalnych sztabów wyborczych, uwzględniane są koszty telefonów itp.

Pełnomocnik udzielił szczegółowych odpowiedzi na nasze pytania dotyczące struktury wydatków komitetu. Budżet komitetu został zatwierdzony przez pełnomocnika finansowego, który akceptuje też każdy wydatek; na każdy okręg wyborczy przypada ta sama kwota na kampanię indywidualną; kandydaci z 1. miejsca na listach mają najwięcej środków na promocję, odpowiednio mniej kandydaci z 2. i 3. miejsca, pozostałym przydzielono tą samą niedużą kwotę.

Każdy kandydat musiał w ramach przydzielonej kwoty przygotować budżet swojej kampanii (rodzaje wydatków i ich wysokość), który przekazywał pełnomocnikowi okręgowemu, ten następnie przekazywał budżety wszystkich kandydatów do zatwierdzenia przez pełnomocnika finansowego komitetu. W przypadku wydatkowania funduszy każdy kandydat był obowiązany wypełnić druk zamówienia na usługę wcześniej zaplanowaną w budżecie i przekazać go do pełnomocnika finansowego. Po zaakceptowaniu pełnomocnik finansowy (a nie kandydat) składał zamówienie na usługę. Faktura (zawsze wystawiona na KW) przekazywana była po realizacji usługi do pełnomocnika finansowego, wszystkie wydatki przechodziły przez konto KW. Taki system powodował, że pełnomocnik finansowy miał pełną kontrolę na wydatkami komitetu wyborczego.

Uzyskaliśmy też egzemplarz szczegółowej instrukcji finansowej¹ dla kandydatów, określającej zasady wpłat na KW i wydatkowania środków KW. Wszyscy kandydaci musieli pokwitować odbiór instrukcji i zobowiązać się na piśmie do jej przestrzegania. Dokument w naszej ocenie był dobrze przygotowany, odpowiadał na większość wątpliwości, jakie mogli mieć kandydaci.

¹ Zob. aneks nr 4.

Według deklaracji pełnomocnika komitet pokrywał wszelkie koszty administracyjne swojej działalności: opłata za użyczenie siedziby KW przez partię², koszty wynajmu lokali na potrzeby wojewódzkich sztabów komitetu, pensje 26 pełnomocników lokalnych (po 13 finansowych i wyborczych), jak również wynagrodzenie 5 pracowników na szczeblu centralnym (w tym pełnomocnika finansowego i rzecznika prasowego). Zgodnie z deklaracjami pełnomocnika komitet wykupił nawet na okres kampanii osobną licencję na program księgowy, mimo że taki sam program jest wykorzystywany w codziennej działalności PiS (licencja nie pozwala na użyczenie).

Następnie spotkaliśmy się z pełnomocnikiem finansowym **KW Polskie Stronictwo Ludowe**. Spotkanie odbyło się w siedzibie komitetu, tutaj również nie zauważyliśmy oznakowania.

Pełnomocnik przedstawił zasady polityki finansowej, z której wynikała większa samodzielność wojewódzkich pełnomocników wyborczych i ich wpływ na wydatki na poziomie lokalnym. Szczegółowe formy promocji i wydatków kandydatów zależały od struktur lokalnych i pełnomocnik nie ingerował w te uzgodnienia. Oczywiście, wydatki zaplanowane przez struktury lokalne musiały zmieścić się w limicie wydatków komitetu. Uzyskaliśmy również od pełnomocnika deklarację, że komitet zamierza pokryć koszty odbywających się właśnie świąt ludowych³, aby uniknąć podejrzenia nieuprawnionego wykorzystywania tych imprez na potrzeby kampanii wyborczej.

Pewnym zaskoczeniem była informacja, że pełnomocnik zarządza finansową stroną kampanii wolontarystycznie, czyli nie pobiera za to wynagrodzenia. Należy zauważyć, że rozmowa odbywała się w gabinecie prezesa zarządu Fundacji Rozwoju (podmiotu powiązanego z PSL), którym był właśnie pełnomocnik finansowy — może to nasuwać podejrzenia, że zarządzanie finansami kampanii odbywało się ramach jego pracy w Fundacji Rozwoju, co byłoby naruszeniem przepisów wyborczych.

Kolejne spotkanie odbyliśmy z pełnomocnikiem **KKW Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy**. Spotkanie miało miejsce w siedzibie komitetu, tutaj również nie zauważyliśmy wyraźnego oznakowania.

Kampanie wszystkich kandydatów komitetu były w mniejszym lub większym stopniu wspierane ze środków komitetu. Nie dotyczyło to kandydatów zajmujących pierwszą pozycję na listach okręgowych, którzy mogli wydatkować tylko te środki, które wpłacili oni sami bądź ich sympatycy na konto funduszu wyborczego partii — oprócz tych środków nie otrzymywali żadnego wsparcia

² Niestety, w sprawozdaniu wyborczym nie znaleźliśmy umowy najmu siedziby sztabu ogólnopolskiego komitetu — sprawa ta została szerzej opisana w rozdziale 2.

³ W sprawozdaniu wyborczym KW PSL znaleźliśmy faktury związane z organizacją świąt ludowych.

ze strony komitetu. Kandydaci (niezależnie od zajmowanego na liście miejsca) nie byli natomiast ograniczeni limitem wydatków, gdyż w ocenie pełnomocnika nie było prawdopodobne, by KKW SLD-UP zbliżył się w wydatkach do limitu określonego w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Oprócz konta głównego komitetu zostały wydzielone subkonta dla wojewódzkich (nie okręgowych) struktur komitetu. Pełnomocnik kontrolował wpływy na rachunek funduszu wyborczego partii i przelewał pieniądze na odpowiednie subkonta ze wskazaniem kandydatów.

W kampanii KKW SLD-UP duży nacisk miał być położony na promocję niskolub bezkosztową, w tym szczególnie Internet (portale społecznościowe itp.) czy bezpośrednie spotkania z wyborcami.

Komitet wyborczy nie przygotował specjalnej instrukcji finansowej dla kandydatów, zostały natomiast powielone i przekazane każdemu kandydatowi wyjaśnienia PKW dotyczące gospodarki finansowej komitetów wyborczych. Kandydaci otrzymali też ulotki (wielkości dwóch wizytówek) dla potencjalnych darczyńców z informacją, jak należy przekazywać wsparcie na fundusz wyborczy SLD.

Jak w przypadku innych komitetów, właścicielem lokalu, w którym mieścił się komitet wyborczy, była partia (co nie jest zabronione). Ogromnym dla nas zaskoczeniem była natomiast deklaracja pełnomocnika, że nie ma i nie będzie umowy użyczenia z SLD na te pomieszczenia. Pełnomocnik stwierdził, że nie zamierza podpisywać umowy użyczenia lokalu między komitetem a partią, ponieważ jest to sztuczny podział⁴. Natomiast telefony, faksy, komputery itp. były użyczone odpłatnie od SLD bądź wypożyczane w firmach zewnętrznych.

W kwestii kosztów osobowych komitetu uzyskaliśmy informację, że komitet zatrudnia kilka osób w Warszawie oraz niektórych działaczy w strukturach lokalnych. Wynagrodzenie otrzymują również księgowe z firmy zewnętrznej, odpowiedzialne m.in. za przygotowanie sprawozdania finansowego komitetu. Pozostałe osoby nie otrzymują i nie będą otrzymywać wynagrodzenia; jednocześnie pełnomocnik wyraził nadzieję, że wszyscy członkowie partii będą wspierać aktywnie kampanię. Pełnomocnik również w tej kwestii podtrzymał swój pogląd o bezzasadności i sztuczności oddzielania wydatków partyjnych od wydatków komitetu.

Następnie spotkaliśmy się z pełnomocnikiem **KW Platforma Obywatelska**. Spotkanie odbyło się w siedzibie komitetu, tutaj również nie zauważyliśmy wyraźnego oznakowania.

⁴ Deklaracja ta znalazła potwierdzenie w sprawozdaniu wyborczym KKW SLD-UP, w którym nie znaleźliśmy żadnego rachunku za wynajem powierzchni biurowej — sprawa ta została szerzej opisana w rozdziale 2.

Tworząc budżet kampanii, komitet przydzielił limity poszczególnym kandydatom, którzy w większości (zwłaszcza nowicjusze) byli zobowiązani do przedstawienia preliminarza wydatków i planowanych form promocji. Zgodnie z zaakceptowanym preliminarzem kandydaci składali za pośrednictwem komitetu zamówienia, następnie przesyłali faktury do pełnomocnika, który po zatwierdzeniu opłacał je (w przypadku krótkiego terminu płatności akceptowane były zeskanowane faktury, oryginały były przysyłane do pełnomocnika później).

Pełnomocnicy okręgowi KW PO mieli prawo zaciągać zobowiązania do określonej kwoty, natomiast duże zamówienia musiały być zaakceptowane przez pełnomocnika finansowego.

Pełnomocnik podkreślił, że finanse partii są całkowicie oddzielone od finansów KW. Na czas kampanii nawet gazeta partyjna (trafiająca do każdego członka partii), w której prezentowano sylwetki kandydatów, była wpisywana w koszty KW PO, aby uniknąć podejrzeń o niewłaściwe finansowanie kampanii wyborczej⁵. Pełnomocnik zwrócił też uwagę, że przepisy zabraniające nieodpłatnego wykorzystywania majątku partii w trakcie kampanii do Parlamentu Europejskiego są niekorzystne i komplikują rozliczenia⁶.

Komitet Wyborczy PO, podobnie jak KW PiS, przygotował szczegółową instrukcję finansową⁷ dla kandydatów, określającą zasady wpłat na komitet i wydatkowania środków.

Spotkanie odbyło się w siedzibie komitetu; właścicielem lokalu jest partia. Na potrzeby kampanii wykorzystywano dwa pomieszczenia — był to jednak jedynie pion finansowy, część merytoryczna komitetu mieściła się w biurze partii na ul. Marszałkowskiej w Warszawie. Wszystkie lokale zajmowane przez komitet zostały użyczone odpłatnie przez partię, podobnie jak i wyposażenie; to samo dotyczy struktur regionalnych. Wyposażenie było też czasem wynajmowane od firm, np. księgowi z zewnętrznej firmy pracujący w siedzibie komitetu korzystali ze swoich komputerów.

Ostatnim pełnomocnikiem, z którym przeprowadziliśmy rozmowę, był pełnomocnik **KKW Porozumienie dla Przyszłości-Centrolewica**. Rozmowa odbyła się w siedzibie Partii Demokratycznej. Miejsce spotkania zostało wybrane przez pełnomocnika ze względu na brak wolnego miejsca w siedzibie komitetu.

Pełnomocnik deklarował, że kontroluje na bieżąco wpływy i wydatki komitetu — zamówienia danego kandydata były akceptowane dopiero po wpłynięciu wpłaty na fundusz wyborczy jednej z partii wchodzących w skład koalicyjnego komitetu wyborczego. Szczegółowe formy promocji i wydatków zależały od sa-

⁵ W sprawozdaniu wyborczym KW PO znaleźliśmy faktury za druk gazety „POgłos”.

⁶ Podobną tezę zaprezentował pełnomocnik KKW SLD-UP, jednak KW PO, w przeciwieństwie do KKW SLD-UP, uwzględnił w swoim sprawozdaniu koszty udostępnienia przez partię pomieszczeń biurowych.

⁷ Zob. aneks nr 5.

mych kandydatów, którzy samodzielnie zdobywali fundusze na swoją kampanię — oczywiście za pośrednictwem komitetu wyborczego. Komitet Wyborczy przygotował też instrukcję finansową dla kandydatów określającą zasady wpłat na komitet i wydatkowania środków; niestety, mimo obietnicy nie otrzymaliśmy kopii tego dokumentu.

Zgodnie z deklaracją pełnomocnika komitet wyborczy pokrywał koszty administracyjne związane ze swoją działalnością, jak np. koszty biura księgowego obsługującego komitet, strony internetowej komitetu oraz stron kandydatów.

Jednocześnie z zaskoczeniem dowiedzieliśmy się, że lokale na potrzeby struktur okręgowych komitetu zapewniają sami kandydaci, którzy zazwyczaj mają do dyspozycji lokale w związku z pełnioną funkcją, np. posła do Parlamentu Europejskiego. Byłoby to naruszenie przepisów wyborczych nakładających na komitet obowiązek pokrywania wszystkich kosztów ponoszonych w związku z kampanią⁸.

Komitet ten jako jedyny pochwalił się na swojej stronie internetowej spotkaniem z nami w ramach monitoringu kampanii, podkreślając wagę kontroli finansowania kampanii wyborczych prowadzonej przez organizacje pozarządowe.

Ciekawym szczegółem jest wynikła z przeprowadzonej rozmowy informacja, że obsługą księgową zarówno KKW PdP-Centrum Lewica, jak i KKW SLD-UP zajmuje się ta sama firma.

4.3. Lokalni pełnomocnicy finansowi

Spotkania z lokalnymi pełnomocnikami finansowymi zostały przeprowadzone przez współpracowników projektu monitoringu — przeprowadzono w sumie 22 wywiady.

data spotkania	komitet wyborczy	przedstawiciel komitetu	miasto
06.05.09 r.	KW PSL	Teresa Teofilowicz	Białystok
30.05.09 r.	KW PiS	Robert Sych	Bydgoszcz
19.05.09 r.	KW PO	Jakub Mikołajczak	Bydgoszcz
13.05.09 r.	KW PSL	Mirostaw Kucol	Bydgoszcz
27.05.09 r.	KKW SLD-UP	Ireneusz Nitkiewicz	Bydgoszcz
27.04.09 r.	KKW PdP-Centrum Lewica	Kamila Gorazd	Kielce
27.04.09 r.	KW PiS	Janusz Barański	Kielce
27.04.09 r.	KW PO	Arkadiusz Maj	Kielce
27.04.09 r.	KW PSL	Magdalena Foksa	Kielce

⁸ Jak zostało to opisane szerzej w rozdziale 2, nie znaleźliśmy sprawozdaniu wyborczym KKW PdP-Centrum Lewica rachunków za wynajem powierzchni biurowej na potrzeby prowadzonej przez komitet kampanii wyborczej.

data spotkania	komitet wyborczy	przedstawiciel komitetu	miasto
27.04.09 r.	KKW SLD-UP	Edyta Parandyk	Kielce
14.05.09 r.	KW PiS	Sławomir Szczot	Leszno
12.05.09 r.	KW PSL	Bronisław Brodziak	Leszno
12.05.09 r.	KKW SLD-UP	Euzebiusz Szczudra	Leszno
12.05.09 r.	KW PSL	Leszek Świętochowski	Lublin
05.05.09 r.	KW PiS	Łukasz Grabowski	Poznań
20.04.09 r.	KW PO	Izabella Sadyś Marek Sternalski	Poznań
15.05.09 r.	KW PSL	Izabela Kalemba-Fludra	Poznań
06.05.09 r.	KKW SLD-UP	Adrian Kaczmarek	Poznań
27.05.09 r.	KKW SLD-UP	Andrzej Grzechowski	Świnoujście
22.05.09 r.	KW PO	Alfred Rak	Toruń
15.05.09 r.	KW PO	Paweł Lech	Warszawa
22.04.09 r.	KKW SLD-UP	Agnieszka Kowol - Stachowiak	Wrocław

Lista spotkań z lokalnymi przedstawicielami monitorowanych komitetów wyborczych

W odróżnieniu od właściwych pełnomocników komitetów, lokalni pełnomocnicy prezentowali czasem daleko idącą nieznaną podstawowych informacji dotyczących prowadzonej kampanii wyborczej. Na przykład przedstawiciel KKW SLD-UP w Zachodniopomorskiem stwierdził, że komitet wyborczy działa pomimo braku rejestracji, a pełnomocnik KW PO na okręg warszawski oświadczył, że nie wie, w ilu okręgach zostali zarejestrowani kandydaci. Monitorujący spotkali się też z pełnym wachlarzem postaw wobec nich — od przyjaznego nastawienia i chętnego udzielania informacji przez pełnomocników po przyjęcie niechętnie, unikanie spotkań czy nawet manifestowanie zdecydowanie nieprzychylnych postaw wobec monitoringu.

W tabeli poniżej przedstawiliśmy naruszenia przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych, o których dowiedzieliśmy się od pełnomocników bądź osób przez nich wyznaczonych. Nie wszystkie te nieprawidłowości znalazły potwierdzenie w analizowanych przez nas później sprawozdaniach wyborczych, co może świadczyć o przeprowadzeniu skutecznej kontroli wewnętrznej komitetów na wyższym szczeblu. Niemniej jednak w trakcie spotkań pełnomocnicy przekazali nam te informacje, nie będąc świadomi, że opisywane przez nich działania stanowią naruszenie przepisów wyborczych.

nazwa komitetu, miasto, data spotkania	nieprawidłowość
Platforma Obywatelska Poznań, 20.04.09 r.	pomoc wolontariuszy przy organizacji spotkań wyborczych oraz praca w Internecie
PdP-Centrolewica Kielce 27.04.09	lokal sztabu nieodpłatnie używany przez biuro poselskie Janusza Onyszkiewicza nieodpłatne użyczenie sprzętu przez biuro Janusza Onyszkiewicza (komputer, drukarka, telefon)
Prawo i Sprawiedliwość Kielce, 27.04.09 r.	nieodpłatne korzystanie ze sprzętu znajdującego się w biurach poselskich
Platforma Obywatelska Kielce, 27.04.09 r.	nieuzgodynione z KW PO wydrukowanie 800 plakatów przez Konstatnego Miodowicza — kandydat został upomniany przez PKW i PO w sztabie pracowało 6 pracowników — żaden nie pobierał wynagrodzenia
Sojusz Lewicy Demokratycznej Poznań, 6.05.09 r.	nieodpłatne użyczenie sprzętu przez partię (co najmniej dwa komputery, drukarka, niszczarka, faks, biurka, regały, telewizor)
Platforma Obywatelska Warszawa, 15.05.09 r.	nieodpłatne użyczenie lokalu przez Platformę Obywatelską nieodpłatne użyczenie sprzętu przez Platformę Obywatelską

Lista nieprawidłowości zauważonych w wyniku rozmów z pełnomocnikami lokalnymi

4.4. Podsumowanie

Niewątpliwie dało zauważyć się pewną różnicę pomiędzy kompetencjami i gotowością poddania się obywatelskiemu monitoringowi pełnomocników finansowych komitetów a ich przedstawicielami lokalnymi, którzy nie zawsze spełniali te wymogi.

Nieprawidłowości zauważone w wyniku przeprowadzonych rozmów to najczęściej:

- wykorzystywanie biur poselskich i ich wyposażenia na potrzeby kampanii wyborczej, co jest nieuprawnionym wykorzystywaniem środków publicznych,
- nieodpłatne wykorzystywanie pomieszczeń partyjnych, co jest przyjmowaniem niedozwolonych darowizn rzeczowych,
- korzystanie z pracy wolontariuszy w zakresie szerszym niż pozwala ordynacja wyborcza (tj. innym niż rozdawanie ulotek i plakatowanie),
- nieoznakowanie siedzib komitetów wyborczych.

5. Monitoring finansowania kampanii na szczeblu lokalnym na przykładzie Poznania

Dawid Jakś

„Bo chcę patrzeć politykom na ręce” — powiedziałem na początku szkolenia (w marcu 2009 r.) dla osób zakwalifikowanych do udziału w monitoringu, kiedy każdy z uczestników miał się krótko przedstawić i opowiedzieć o motywacjach swojego zaangażowania. A jako student politologii, człowiek interesujący się polityką, a także dziennikarz w jednej osobie nie mogłem przejść obojętnie wobec takiej szansy.

Spotkanie w Warszawie było szkoleniem z *know-how* monitoringu. Z powodu intensywności wykładów, prezentacji i ćwiczeń praktycznych po dwóch dniach — podobnie jak wielu innych uczestników — odczuwałem zmęczenie, z drugiej strony czułem jednak, że zyskałem sporą wiedzę. I przyznam, że choć politologowi ordynacja wyborcza nie powinna być obca, dopiero prezentacje zapoznały mnie ze stroną praktyczną, a nie tylko suchą literą prawa. Wszystko to miało się przydać w monitoringu kampanii na szczeblu lokalnym.

Monitoringu w Poznaniu podjęły się cztery osoby. Co ciekawe, wszyscy byliśmy studentami politologii. Przez całą kampanię staraliśmy się współpracować i w celu ułatwienia komunikacji między sobą utworzyliśmy dodatkową skrzynkę e-mailową. Dzięki temu rozwiązaniu informowaliśmy się wzajemnie o podejmowanych działaniach, dzieliliśmy się zadaniami, umawialiśmy się na obsługę poszczególnych wydarzeń itd. Poszło za tym przydzielenie każdemu z monitorujących poszczególnych komitetów wyborczych, co zdecydowanie usprawniło współpracę z lokalnymi sztabami.

Koniec marca i pierwsza połowa kwietnia 2009 r. nie obfitowały w imprezy wyborcze czy akcje promocyjne polityków. Kampanii w praktyce (poza drobnymi wyjątkami) nie było, bo partie dopiero formowały listy wyborcze. Jednak podstawowa orientacja w wielkopolskiej polityce pozwalała przypuszczać, kto będzie ubiegał się o mandat w PE. Oczywiście „jedyneką” na wielkopolskiej liście Platformy Obywatelskiej wydawał się Filip Kaczmarek (poseł do PE w kadencji

2004–2009). Właśnie z tym politykiem nawiązaliśmy pierwszy kontakt jako monitorujący. Pod jego patronatem odbyła się bowiem pierwsza edycja konińskiej „bitwy szkół”. Polityk fundował również nagrody. Zainteresowało nas, dlaczego zazwyczaj właśnie w roku wyborczym organizowane są pierwsze edycje różnego rodzaju konkursów, czy zaangażowaniem w takie przedsięwzięcie europoseł nie chce zdobywać elektoratu oraz czy nie jest to ewentualna próba wrzucenia wydatków na kampanię w koszty biura poselskiego. Zaskoczyła nas szybka odpowiedź polityka, a niespodzianką była także jej treść. Kaczmarek stwierdził, że przecież nie jest jeszcze kandydatem, inicjatywa nie ma nic wspólnego z wyborami, a jego uczestnictwo w różnych wydarzeniach ma „na przykład zachęcić Polaków do udziału w wyborach”. Po kolejnej wiadomości od nas (wskazującej m.in., że na jego stronie internetowej znajduje się informacja, iż otwiera on listę kandydatów utworzoną przez regionalny Zarząd PO), polityk przyznał, że „rzeczywiście wszystko wskazuje na to, że zostanie kandydatem PO”. Nadal jednak bronił swojego stanowiska, że konkursu w żaden sposób nie należy łączyć z kampanią.

Pierwszą okazję do udziału w imprezie wyborczej mieliśmy w tydzień po warszawskim szkoleniu. 28 marca 2009 r. Stowarzyszenie Młodzi Demokraci zorganizowało marsz poparcia dla udziału w wyborach do PE. Cel bez wątpienia godny pochwały, gdyby nie to, że marsz miał również na celu promowanie jednej konkretnej partii. Na czele maszerującej grupy szły osoby niosące baner z wizerunkiem oraz imieniem i nazwiskiem Filipa Kaczmarka. Poznaniakom rozdawano gadżety promujące PO, frakcję EPP-ED i osobę tego polityka. W ten sposób kampania była prowadzona przez podmiot inny niż komitet wyborczy, co jest niezgodne z ordynacją wyborczą.

W kontekście przedsięwzięcia, które realizowała Fundacja im. Stefana Batorego, „Dziennik” i „Rzeczpospolita”¹ pisały o pierwszych dokonaniach monitoringu, bazując właśnie na naszych spostrzeżeniach. Dostrzeżenie przez media działań Fundacji i jej regionalnych współpracowników mobilizowało do dalszej pracy.

Monitoring nabrał intensywności wraz z rozwojem kampanii, która rozkręciła się w drugiej połowie kwietnia. Wówczas dopiero zaczęły ukazywać się pierwsze materiały promocyjne kandydatów. Uformowały się także lokalne sztaby wyborcze. A właśnie jednym z istotnych zadań uczestników monitoringu na szczeblu lokalnym były spotkania z lokalnymi przedstawicielami komitetów wyborczych. Każdego rozmówcę przed spotkaniem telefonicznie informowaliśmy o zasadach i celach monitoringu. Wszyscy przystali na naszą wizytę, zazwyczaj wspominając o natłoku różnych obowiązków wynikających z kampanijnej gorączki i ewentualności przesunięcia umówionego terminu. Przedstawiciele

¹ *Eurokampania już trwa. Bruksela płaci*, „Dziennik”, 10.04.2009; *Partie omijają prawo*, „Rzeczpospolita”, 17.04.2009.

lokalnych sztabów cechowała jednak życzliwość i otwartość wobec działań Fundacji: niektórzy z nich (np. pełnomocnik KKW SLD-UP) wspomnieli, że znają już tego typu przedsięwzięcia i widzą ich zasadność. Celem spotkań było zapoznanie się z planami sztabów dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej, organizacji imprez wyborczych czy sposobów docierania do wyborców. Nasi rozmówcy zazwyczaj zastrzegali, że nie chcą wszystkiego ujawniać, ale nie dlatego, by cokolwiek ukrywać przed monitorującymi, ale by móc zaskoczyć konkurencję. Otwarcie mówili o sposobach finansowania przedsięwzięć kampanijnych, odpowiadając na pytania dotyczące źródeł finansowania kampanii czy kwestii podziału budżetu (na część, którą dysponuje centrala i część przeznaczoną dla sztabów lokalnych). Pytaliśmy również o to, kto jest właścicielem lokalu, w którym znajduje się sztab wyborczy, kto jest właścicielem wyposażenia takiego pomieszczenia i skąd ten sprzęt pochodzi. Interesowała nas także liczba osób zatrudnionych przez lokalny sztab i ile z nich pobiera wynagrodzenie.

Wywiady z przedstawicielami lokalnych sztabów wyborczych przyniosły ciekawe rezultaty. Marek Sternalski, szef lokalnego KW PO stwierdził w rozmowie z 20 kwietnia 2009 r., że sztab ten istnieje w formie „zespołu organizacyjnego” i na razie nie ma siedziby (rozmowa odbyła się w biurze poselskim Waldego Dzikowskiego).

Również inni nasi rozmówcy mieli problem z określeniem lokalu, który faktycznie jest siedzibą sztabu. Łukasz Grabowski z KW PiS podczas rozmowy telefonicznej zastanawiał się, gdzie mamy się spotkać. Na moją sugestię, by była to siedziba lokalnego sztabu wyborczego, zaproponował wybór między biurami poselskimi Tomasza Górskiego i Konrada Szymańskiego. Notabene, biuro tego drugiego zostało utworzone w Poznaniu naprędce — tuż po decyzji, że polityk będzie się ubiegać o reelekcję do PE w Wielkopolsce, a nie na Dolnym Śląsku, skąd kandydował pięć lat wcześniej i gdzie miał swoje biura wyborcze. Dzięki spotkaniu z przedstawicielem KW PiS dowiedzieliśmy się, że na kampanię w regionie przeznaczone zostało 150 tys. zł, z czego ok. 70 tys. zł przypadnie Konradowi Szymańskiemu — „jedyńcy” PiS-u w Wielkopolsce. Dla pozostałych kandydatów pozostało więc 80 tys. zł do podziału. Przy rozmachu, z jakim swoją kampanię zorganizował Tomasz Górski, uzasadnione są przypuszczenia mediów lokalnych, że limit ten mógł zostać przekroczony w wyniku działań tylko tego jednego kandydata². Wprawdzie fakt przekroczenia wewnętrznego limitu nie jest naruszeniem ordynacji wyborczej, ale komitet wyborczy po to dzieli swój budżet w skali całego kraju, a struktury lokalne na poszczególnych kandydatów, by łączne wydatki na kampanię nie przekroczyły określonego przez ordynację limitu. Jeśli kandydaci wydają więcej, wówczas wzrastają koszty, jakie ogółem

² *Policja bada kampanię Górskiego*, „Gazeta Wyborcza” (Poznań), 04.06.2009; *Milion ulotek Tomasza Górskiego z PiS krąży po Wielkopolsce*, „Gazeta Wyborcza” (Poznań), 05.06.2009; *Kary za eurolakaty*, „Gazeta Wyborcza” (Poznań), 31.07.2009.

ponosi komitet wyborczy, co w konsekwencji może prowadzić do przekroczenia dozwolonego limitu wydatków przez cały komitet³.

Pełnomocnik KKW SLD-UP Adrian Kaczmarek w czasie rozmowy dał wyraźnie do zrozumienia, że użyczenie sprzętu, z którego komitet wyborczy korzysta, działając w siedzibie partii, nigdy nie było przedmiotem umowy. Tłumaczył, że partia musiałaby brać za to pieniądze, a zgodnie z prawem nie może zarabiać.

Co ciekawe, z czterech lokalnych sztabów wyborczych, które odwiedziliśmy, oznakowana była jedynie siedziba KW PSL.

Przedstawiciele lokalnych sztabów wyborczych wykazywali się znajomością ordynacji wyborczej, choć dało się zauważyć nadużywanie przez nich formy wolontariatu. Ordynacja wyborcza określa, że przy użyciu tej formy pracy mogą być rozpowszechniane plakaty i ulotki wyborcze. Marek Sternalski z KW PO do dozwolonych form wolontariatu kampanijnego zaliczył pomoc przy organizacji spotkań wyborczych oraz „pracę w Internecie”. Przedstawiciel KW PiS liczył na pomoc wolontariuszy w kwestii organizacji i przygotowania spotkań. Z kolei Adrian Kaczmarek z KKW SLD-UP stwierdził, że każdy kto pracuje dla sztabu, robi to w ramach wolontariatu, a on sam także nie ma żadnej umowy o pracę z komitetem wyborczym.

Podjęmowane przeze mnie działania związane z monitoringiem podzieliłbym na dwie części: oficjalne — w których zawsze przedstawiałem się jako współpracownik Fundacji im. Stefana Batorego w ramach Programu Przeciw Korupcji) — oraz te, w których w nie przedstawiałem się taki sposób, ale zbierałem informacje, które każdy obywatel ma prawo uzyskać. Za pośrednictwem e-maili (wysyłanych z użyczonego konta) pytałem o możliwość zaangażowania, zakres wsparcia oraz prace, jakie można by wykonać na rzecz kandydata. Co cieszy, w żadnej z odpowiedzi określających zakres ewentualnych obowiązków nie wykraczał on poza ramy określone ordynacją. Najwyraźniej kandydaci lub członkowie ich sztabów bardzo dobrze znają przepisy, lepiej niż pełnomocnicy finansowi lokalnych sztabów. Zaskakiwała otwartość polityków: jedna z kandydatek podała swój numer telefonu komórkowego, inna za zaangażowanie w kampanię obiecywała wspólny lunch po wyborach — o ile w okręgu, w którym zajmę się kampanią, kandydatka otrzyma jeden z trzech najlepszych wyników wśród okręgów „obsługiwanych” przez wolontariuszy. Nagroda być może kusząca, choć swoją drogą ciekawe, czy koszt takiego lunchu został wpisany w koszty kampanii. Kandydaci w większości przypadków chętnie przyjmowali potencjalnych wolontariuszy, choć dwóch z nich na wysłane wiadomości w ogóle nie odpowiedziało.

Brałem też udział jako zwykły uczestnik w kilku otwartych imprezach wyborczych, m.in. we wspomnianym marszu poparcia dla udziału w wyborach do PE czy wizycie Aleksandra Kwaśniewskiego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W lokalnej

³ Kampania Tomasza Górskiego została szerzej omówiona w rozdziale 2.

inauguracji kampanii KW PO w Poznaniu bez konieczności przedstawiania się uczestniczyła koleżanka, współmonitorująca w okręgu wielkopolskim. Jednak nie wszystkie takie imprezy miały charakter otwarty. Dwaj wolontariusze wybierający się na konwencję krajową KW SLD-UP, która jednocześnie była obchodami X-lecia SLD oraz krajową inauguracją kampanii wyborczej tego ugrupowania, musieli uzyskać akredytację. Organizatorzy nie robili z tym trudności. Nasz udział w tego typu imprezach również przebiegał bez zakłóceń — nikt nie przeszkadzał nam w obserwacji, robieniu notatek czy fotografii dokumentujących naszą obecność na miejscu.

Większość jednak stanowiły działania oficjalne — przedstawiając się, zawsze mówiliśmy o tym, kto organizuje monitoring, jakie są jego cele oraz że przedsięwzięcie jest w pełni jawne. Tak było w przypadku wizyt w komitetach wyborczych, rozmów z ich przedstawicielami, wszelkiej korespondencji (także z politykami) oraz w zapytaniach wysyłanych do różnych instytucji.

Pisząc o pracy monitorujących, nie sposób pominąć tematu Internetu. To niezastąpiona, bo najszybsza platforma komunikacji, a także bogate źródło informacji. O tym, że Marek Siwiec przekazał czek na rzecz zniszczonego w pożarze muzeum w Wrześni, dowiedzieliśmy się ze strony internetowej kandydata. Jednak sposób podania tej informacji — „sam przekazał czek opiewający na sumę 2,5 tys. zł (kwota, która miała być przekazana na kampanię M. Siwca we Wrześni)” — nie pozwala stwierdzić jednoznacznie, czy dokonano przekazania środków komitetu wyborczego. Jest to o tyle ważne, że tego typu działalność charytatywna komitetu stoi w sprzeczności z ordynacją wyborczą.

W Internecie kandydaci umieszczali też swoje materiały promocyjne (ulotki, plakaty) i właśnie dzięki takiej ulotce zamieszczonej na stronie Sylwii Pusz dowiedzieliśmy się, że materiał promocyjny KKW PdP-Centrolewica nie zawiera informacji o źródle finansowania.

Stały monitoring Internetu pozwolił również zauważyć, jak ważnym staje się on nośnikiem reklamy wyborczej. A inwestycje w strony internetowe kandydatów musiały pociągać za sobą koszty. Nową witrynę stworzył m.in. Jerzy Stępień. Z kolei relaunchu dotychczasowych stron dokonali: Sidonia Jędrzejewska, Łukasz Naczas, Marek Siwiec i Konrad Szymański. Niektórzy postawili



Źródło: <http://www.mareksiwiec.pl/node/1802>

Jerzy Stępień. Z kolei relaunchu dotychczasowych stron dokonali: Sidonia Jędrzejewska, Łukasz Naczas, Marek Siwiec i Konrad Szymański. Niektórzy postawili

na ciekawe aplikacje: np. na stronie Sidoni Jędrzejewskiej pojawiła się gra stworzona na wzór SuperMario — jednej z najpopularniejszych w historii gier wideo. Główna postać gry to SuperSidonia, która pokonując przeszkody i niszcząc wrogów (opozycyjne partie), dociera do siedziby PE. W serwisie YouTube pojawiały się z kolei spoty, które nagrywano właśnie na potrzeby kampanii w sieci (nie nadawano ich w telewizji). Jednak liczby wyświetleń tych filmików wskazują, że nie zrobiły one furory. Inaczej było z profilami kandydatów w serwisach społecznościowych — najpopularniejsza była oczywiście Nasza Klasa. Znajomych zyskiwały nawet profile fikcyjne: użytkownik „Twój kandydat” zgromadził ponad 18 tysięcy znajomych (z czasem okazało się, że to profil Łukasza Naczasa), a użytkownik „Blogger:Kasa.Banki.Kryzys.Złoto.Ropa.” zyskał popularność dzięki rozsyłaniu zaproszeń do użytkowników serwisu (osobiście dostałem takie zaproszenie, co stało się impulsem do przeglądania profili polityków w serwisie Nasza Klasa). Już wtedy domyśliłem się, że to profil Adama Dudy, który prowadził blog tematyczny. Przypuszczenia okazały się słuszne — kandydat ujawnił nazwisko i adres swojej strony internetowej. W kontekście monitorowanego przez nas finansowania kampanii trzeba zauważyć, że rozesłanie co najmniej kilkunastu tysięcy zaproszeń do użytkowników serwisu wymagało, jak się wydaje, zaangażowania współpracowników.

Jednak monitoring mediów nie opierał się na wyłącznie na śledzeniu Internetu. Kampania trwała też w telewizji i prasie lokalnej, choć rozkręciła się dopiero na dwa tygodnie przed wyborami. Do łask w moim domu powrócił stary magnetowid z timerem nagrywania, który pozwolił na obejrzenie i podliczenie spotów reklamowych przed i po lokalnym serwisie informacyjnym w TVP Info.

Monitoring telewizji: TVP INFO, pasmo lokalne, Poznań 31.05–5.06.2009

Czas antenowy wokół Teleskopu, lokalnego serwisu informacyjnego

	godz. 17:00 — po Teleskopie	godz. 18:00 — przed Teleskopem (wyd. główne)	Między Teleskopem i Pogodą	Po Pogodzie — ok. godz. 18:30
31.05 niedziela		PSL — 15 s. M. Siwiec, SLD — 30 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	A. Grzyb, PSL — 15 s.	K. Szymański, PiS — 30 s.
1.06 poniedziałek		M. Tomicki, PSL — 15 s. S. Pusz, PdP — 30 s.	A. Błochowiak, PSL — 15 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	
2.06 wtorek		J. Hermaszczuk, PSL — 15 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	P. Walkowski, PSL — 15 s. S. Pusz, PdP — 30 s.	

	godz. 17:00 — po Teleskopie	godz. 18:00 — przed Teleskopem (wyd. główne)	Między Teleskopem i Pogodą	Po Pogodzie — ok. godz. 18:30
3.06 środa	M. Budner, PiS — 30 s. A. Hoffman, PiS — 25 s.	F. Marszałek, PSL — 15 s. M. Siwiec, SLD — 30 s. S. Pusz, PdP — 30 s.	A. Kubiak, PSL — 15 s. D. Lipiński, PO — 15 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	A. Hoffman, PiS — 25 s.
4.06 czwartek	M. Siwiec, SLD — 30 s. M. Budner, PiS — 30 s. A. Hoffman, PiS — 25 s.	K. Paszyk, PSL — 15 s. M. Siwiec, SLD — 30 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	M. Ciszak, PSL — 15 s. D. Lipiński, PO — 15 s. S. Pusz, PdP — 15 s.	A. Hoffman, PiS — 25 s.
5.06 piątek	A. Hoffman, PiS — 25 s.	A. Kin, PSL — 15 s. M. Siwiec, SLD — 30 s. D. Lipiński, PO — 15 s. S. Pusz, PdP — 30 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	A. Grzyb, PSL — 15 s. D. Lipiński, PO — 15 s. K. Szymański, PiS — 30 s.	A. Hoffman, PiS — 25 s.

Ponadto: **5.06, piątek** 16:45 (przed Teleskopem): M. Siwiec, SLD — 30 s., A. Hoffman, PiS — 25 s.; 21:45 (przed Teleskopem): A. Hoffman, PiS — 25 s., Z. Trybuła, PiS — 30 s., S. Pusz, PdP — 30 s., M. Budner, PiS — 30 s.; ok. 22:10 (przed Pogodą): M. Siwiec, SLD — 30 s., K. Szymański, PiS — 30 s. Spoty wyborcze Sylwii Pusz oraz Margaretę Budner nie zawierały oznakowania KW.

Źródło: obserwacje własne

Na dokładnie przeglądanie prasy lokalnej (artykuły o kampanii, ale i materiały reklamowe KW) pozwalały szczególnie częste przed wyborami wizyty w uczelnianej czytelni. Większy problem był ze śledzeniem prasy darmowej — biblioteka jej nie archiwizuje — która ze względu na swój nakład jest ciekawym dla reklamodawców nośnikiem ogłoszeń. W piątki, gdy w Poznaniu rozdawane są trzy gazety bezpłatne, musiałem udawać się w trzy różne miejsca, ale tylko dzięki temu można było mieć pełny przegląd prasy. W dokumentowaniu ilości billboardów, bannerów i najpopularniejszego nośnika reklamy wyborczej, plakatów na dykie, pomagał telefon komórkowy z aparatem cyfrowym. Czasem fotografowałem zza szyb autobusu czy tramwaju, a nieraz trzeba było wysiąść na przypadkowym przystanku, aby zrobić dokładne zdjęcie plakatu wcześniej niezauważonego. A tylko dzięki podejściu bezpośrednio pod plakat kandydatki Polskiej Partii Pracy Marioli Popiółkowskiej z całą pewnością mogłem stwierdzić, że nie ma na nim informacji o źródle sfinansowania reklamy.

Trzeba jednak zaznaczyć, że nie wszystkie działania monitorujące finansowanie kampanii wyborczej kończyły się odnotowaniem nieprawidłowości. Niektóre informacje czy przypuszczenia po weryfikacji okazywały się fałszywe, ale warto o nich wspomnieć. Podejmując się monitoringu, informowałem o tym jak największą liczbę znajomych, by oni także zwracali uwagę na to, czego ja

i inni wolontariusze możemy nie zauważyć. W tak ogromnym przedsięwzięciu, jakim jest kampania wyborcza, znajomi to bezcenne źródło informacji, choć zdarzyło się, że i mylnej. W ten sposób dowiedziałem się, że jeden z kandydatów do PE, który jest posłem na Sejm z okręgu pilskiego i wydawałoby się, że przede wszystkim tam powinien mieć swoje biuro poselskie, ma je również w Poznaniu. Powstało przypuszczenie, że mógł utworzyć je na potrzeby swego sztabu tuż przed kampanią wyborczą do PE. Znajoma, która często przejeżdża w okolicy tego biura mówiła, że wcześniej raczej go tam nie było. Weryfikacja (zapytanie do Biura Prasowego Sejmu) rozwiązała jednak te podejrzenia — biuro istnieje od początku kadencji Sejmu.

Inny przykład mylnych przypuszczeń to możliwość wykorzystywania służbowych komórek przez radnych miejskich do celów związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej ich partyjnych kolegów. Przypadek dotyczył polityków z dwóch komitetów wyborczych. Poznańscy radni są jednymi z lepiej opłacanych w Polsce. Mają też służbowe laptopy i — jak mi się wydawało — telefony komórkowe. Numery tych telefonów są zresztą podane na stronie internetowej magistratu, co utwierdzało mnie w domyśle, że nie są to numery prywatne. A z nich właśnie ci dwaj politycy dzwonili do mnie kilkakrotnie. Podejrzywałem zatem, że dzwonią na koszt Urzędu Miasta. Sprawdziłem jednak w biurze prasowym Urzędu Miasta i okazało się, że laptopy radnych rzeczywiście są służbowe, ale komórki już nie. Zatem podejrzenie o wykorzystywanie funduszy publicznych na potrzeby kampanii nie potwierdziło się. Choć pozostaje jeszcze możliwość wykorzystywania przez radnych prywatnych komórek na potrzeby kampanii bez pokrywania kosztów takich rozmów przez komitet.

Niezbędna w sprawnym przebiegu monitoringu było dobra organizacja i komunikacja. Korzystaliśmy z listy dyskusyjnej, dzięki której wiadomość wysłana na adres e-mailowy Fundacji była rozsyłana do wszystkich uczestników monitoringu. Były to nawet dziesiątki wiadomości dziennie, które z jednej strony zapychały skrzynkę pocztową (z tego powodu część uczestników monitoringu prosiła o zmianę adresu), ale z drugiej strony, dawały impuls do zwracania uwagi na poszczególne elementy kampanii. Było to również forum konsultacji oraz wymiany poglądów.

Działania podejmowane przez Fundację im. Stefana Batorego w trakcie monitoringu finansowania kampanii wyborczych spotykają się z bardzo pozytywnym odbiorem. Moi znajomi bez wyjątku popierali idee przyświecające przedsięwzięciu, deklarowali pomoc, wsparcie i współpracę. Z sugestią, by monitoring nagłaśniać, by — cytuję często powtarzające się wypowiedzi — „przy tym wymieszaniu programowym” mieć świadomość zagłosowania na uczciwego kandydata, bez względu na to, z jakiej partii pochodzi.

Pozytywnie do monitoringu ustosunkowali się również przedstawiciele lokalnych komitetów wyborczych. Wszyscy zaproszeni wyrazili chęć współpracy: KKW PdP-Centrolewica, KW PiS, KW PO, KW PSL oraz KKW SLD-UP. Odbiliśmy

spotkania w siedzibie ich sztabów, z wyjątkiem pierwszego z wymienionych. Stało się tak z powodu, z jednej strony, zaplanowania przez nas tego spotkania dopiero na dwa tygodnie przed wyborami, z drugiej jednak, kontakt z przedstawicielem tego właśnie komitetu był utrudniony. Mimo że lokalny pełnomocnik zobowiązał się do spotkania, zapowiedziane wcześniej telefoniczne ustalenie ostatecznego terminu spotkania nie doszło do skutku: pełnomocnik nie odbierał telefonu ani nie oddzwonił. Na pytania dotyczące kwestii związanych z monitoringiem chętnie odpowiadały też instytucje: Urząd Miasta, Biuro Prasowe Sejmu, czy serwis Nasza Klasa. Próby uzyskania odpowiedzi tylko w dwóch przypadkach okazały się nieskuteczne.

Zarząd Dróg Miejskich na pierwszy z naszych e-maili (początek kampanii wyborczej) odpowiedział wyczerpująco, pisząc o zasadach umieszczania reklam wyborczych w mieście⁴. Drugi e-mail (wysłany kilkanaście dni przed wyborami) dotyczył faktów: Czy komitety wyborcze wywieszają reklamy nielegalnie oraz czy ZDM nalicza kary, a jeśli tak, to komu i ile? Pismo pozostało bez odpowiedzi, zadzwoniłem więc do pani rzecznik prasowej poznańskiego ZDM, od której usłyszałem, że z komitetami wyborczymi nie ma najmniejszego problemu i wszyscy wiedzą, co im wolno, a czego nie. Mimo to poprosiłem o późniejszą odpowiedź pisemną w tej sprawie; niestety, nie otrzymałem jej. O nielegalnie wywieszonych plakatach napisała prasa lokalna dopiero dwa miesiące po wyborach. Okazało się, że większość komitetów wyborczych wywiesiła więcej materiałów wyborczych — od kilku do kilkuset metrów kwadratowych — niż to zostało ustalone w umowach z ZDM.

Bez odpowiedzi pozostało również pytanie do Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, na terenie którego odbyła się konwencja regionalnej PO, dotyczące kosztów wynajmu pomieszczeń (aula, jedna z sal wykładowych zaaranżowana na salę konferencyjną).

Mimo tych kilku niepowodzeń, skuteczność i efekty monitoringu należy ocenić pozytywnie. Kontakt współpracowników Fundacji z lokalnymi sztabami wyborczymi uświadamia lokalnym politykom, że społeczeństwu nie jest obojętne postępowanie kandydujących do reprezentowania narodu w strukturach wspólnotowych. Z kolei pełna transparentność projektu i jawność działań związanych z monitoringiem sprawiła, że politycy odwzajemniali się nie konfrontacyjną reakcją na wytykanie błędów, ale chęcią do współpracy i wspólnego szukania sposobów rozwiązania problemów.

⁴ Zob. aneks nr 7.

6. Główne wnioski i rekomendacje

6.1 Działania przeprowadzone w ramach monitoringu wykazały, że w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. nie doszło do poważnych naruszeń regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczej, nie oznacza to jednak, że nie było ich wcale. Zauważone nieprawidłowości dotyczyły zarówno sposobu pozyskiwania środków przez komitety, jak również ich wydatkowania. Najistotniejsze polegały na:

- wykorzystaniu środków publicznych do finansowania kampanii wyborczej,
- finansowaniu kampanii ze środków prywatnych,
- nieodpłatnym wykorzystaniu zasobów partyjnych na rzecz kampanii wyborczej,
- wykorzystywaniu pracy wolontariuszy w zakresie szerszym niż pozwala ordynacja wyborcza,
- nieujawnianiu bądź zaniżaniu wydatków,
- nieoznaczaniu materiałów wyborczych, zwłaszcza w kampanii internetowej.

6.2 Z oceny sprawozdań wyborczych dokonanych w ramach monitoringu wynika, że:

- niektóre sprawozdania charakteryzował brak dostatecznej szczegółowości, co nie pozwalało powiązać rozliczanych działań z kampanią konkretnych kandydatów,
- sprawozdania wyborcze cechował brak konsekwencji w kwalifikowaniu kosztów zgodnie ze wzorem sprawozdania.

6.3 Ustalenia monitoringu finansowania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz z doświadczenia poprzednich monitoringów tego typu prowadzonych przez Program Przeciw Korupcji pozwalają wysunąć następujące propozycje zmian:

- Przepisy ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego zabezpieczają dość dobrze finansowanie kampanii wyborczej przed poważnymi nieprawidłowościami. Niemniej jednak należałoby doprecyzować — zarówno

w ordynacji wyborczej, jak i w ustawie o partiach politycznych — kwestię wykorzystywania majątku partii na potrzeby kampanii wyborczej prowadzonej przez komitet wyborczy partii politycznej bądź koalicyjny komitet wyborczy. W przeciwnym wypadku wątpliwości, które zostały przedstawione w naszych zastrzeżeniach do sprawozdań wyborczych, pojawiają się ponownie w kolejnych wyborach.

- W kampanii do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. zaobserwowano znaczące wykorzystanie Internetu jako środka prowadzenia kampanii wyborczej. W naszej ocenie przepisy ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (oraz inne ustawy wyborcze) powinny wreszcie uwzględnić istnienie tego medium i związanych z nim różnorodnych form komunikacji. W tym kontekście należałoby zastanowić się m.in. nad rozszerzeniem katalogu dozwolonych darowizn niepieniężnych dokonywanych przez osoby fizyczne na rzecz komitetu wyborczego — obecnie może to być jedynie rozdanie ulotek i plakatowanie. Przy rozszerzaniu tego katalogu należałoby oczywiście pamiętać o takim skonstruowaniu przepisów, by nie uchylić furtki pozwalającej komitetom wyborczym uzyskiwać nielegalne źródła finansowania.
- Wątpliwości związane z organizacją kongresu Europejskiej Partii Ludowej w kontekście kampanii wyborczej PO wskazują na konieczność nowelizacji przepisów ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego — w celu określenia w niej roli (również finansowej) podmiotów ponadnarodowych, takich jak np. frakcje Parlamentu Europejskiego.
- Analiza sprawozdań wyborczych wykazała, że wydatki na kampanie reklamowe stanowią istotną, a czasem nawet główną część wydatków komitetów wyborczych; co więcej, środki przeznaczane są przede wszystkim na billboardy i spoty telewizyjne. Taka forma kampanii, przypominająca kampanie reklamowe dóbr konsumpcyjnych, nie przyczynia się do podniesienia jakości debaty programowej w trakcie kampanii wyborczej i utrudnia kontakt potencjalnego wyborcy z kandydatem. W naszej ocenie należy wprowadzić w przepisach wyborczych poważne ograniczenie wykorzystywania plakatów wielkoformatowych i telewizji w kampanii wyborczej.
- Z tych samych względów analogiczne posunięcie powinno dotyczyć wizerunkowych kampanii medialnych prowadzonych przez partie polityczne, najczęściej w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej. Takie ograniczenie mogłoby sprawić, że środki publiczne uzyskiwane za pośrednictwem subwencji i dotacji podmiotowej byłyby przez partie polityczne przeznaczane w znacznie większym stopniu na działania programowe, w tym na Fundusz Ekspercki¹.

¹ Obecnie partie polityczne często nie wykazują woli przeznaczania na Fundusz Ekspercki nawet minimalnej wymaganej prawem części otrzymywanej subwencji (tj. 5%). Zob. J. Zbieranek,

- Kolejny postulat to uszczegółowienie wzoru sprawozdania wyborczego w taki sposób, aby komitety wyborcze nie miały wątpliwości co do zaliczania wydatków do właściwych kategorii sprawozdania. Wprowadzenie w życie tych zmian wpłynęłoby na zwiększenie przejrzystości finansowania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego.
- Należałoby też zastanowić się nad taką zmianą przepisów odnoszących się do procederu kupowania głosów, aby nie dopuścić do sytuacji, jaka miała miejsce w przypadku jednego z kandydatów — kiedy okazało się, że obiecywanie (i to za pośrednictwem środków masowego przekazu) wynagrodzenia za oddanie głosu na kandydata nie jest penalizowane.
- Postulatem powracającym po każdym naszym monitoringu jest propozycja zwiększenia zasobów finansowych i kadrowych Państwowej Komisji Wyborczej, tak aby możliwa była bardziej aktywna działalność kontrolna Komisji, nie tylko na etapie kontroli sprawozdań finansowych, ale także jeszcze w trakcie kampanii wyborczej.

6.4 W podsumowaniu można stwierdzić, że monitoring wykazał dużo mniejszą liczbę nieprawidłowości w finansowaniu kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., zwłaszcza w porównaniu z kampanią prezydencką w 2005 r. Wynika to, jak się wydaje, ze stosunkowo dobrego sformułowania przepisów ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ograniczających możliwość wystąpienia większych nieprawidłowości przy finansowaniu tej kampanii. Nie bez znaczenia była też społeczna kontrola finansowania kampanii prowadzona przez media i organizacje społeczne. Ich aktywność wpłynęła zapewne na większą dbałość komitetów wyborczych o przestrzeganie odpowiednich przepisów.

