



Publikacja
wydana przez Program Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego
realizowany przy współpracy
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
ISBN 83-89406-67-5

www.batory.org.pl/korupcja

Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych

**Program
Przeciw
Korupcji**

współpraca



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



Wybory prezydenckie 2005 Monitoring finansów wyborczych



Warszawa 2006



**FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO**

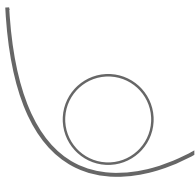


INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Wybory prezydenckie 2005 Monitoring finansów wyborczych

raport przygotował zespół
pod merytorycznym kierownictwem
Marcina Waleckiego

w składzie:
Grażyna Kopińska
Adam Sawicki
Marek Solon-Lipiński
Jarosław Zbieranek
Jacek Kucharczyk



Opracowanie redakcyjne
Małgorzata Jurkiewicz

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006

ISBN 83-89406-67-5

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

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

Łamanie, druk i oprawa:
Wydawnictwa Przemysłowe WEMA Sp. z o.o.
00-950 Warszawa, ul. Daniłowiczowska 18a
tel. (48) 22 828 62 78, fax (48) 22 828 57 79
e-mail: wema@wp-wema.pl
www.wp-wema.pl, www.studioctp.pl

Realizacja tego projektu nie byłaby możliwa bez osobistego i bezinteresownego zaangażowania wielu osób. Ich wiedza i doświadczenie wzbogaciły naszą pracę.

W szczególności zespół monitorujący chciałby podziękować Paulinie Granat-Celińskiej i Sławomirowi Szwajowi z Domu Mediowego Media Direction OMD.

Duże wsparcie przy realizacji projektu otrzymaliśmy także od prof. Stanisława Gebethnera z Uniwersytetu Warszawskiego, Krzysztofa Lorentza i Mirosławy Ekiert z Państwowej Komisji Wyborczej.

Mamy nadzieję, że z satysfakcją przyjmą oni publikację tego raportu.

Spis treści

1. Wstęp	7
1.1. Cele monitoringu	10
1.2. Struktura raportu	10
1.3. Metodologia monitoringu	12
2. Główne wnioski i rekomendacje	17
3. Dochody komitetów wyborczych	21
3.1. Wprowadzenie	21
3.2. Zasady pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach prezydenckich	24
3.3. Analiza dochodów i omówienie zauważonych nieprawidłowości	25
3.3.1. Zbiórki publiczne i brak jawności finansowania kampanii wyborczej	25
3.3.2. Darowizny rzeczowe	29
3.3.3. Finansowanie kampanii przez osoby fizyczne – ograniczona skuteczność limitów darowizn	30
3.3.4. Nieprawidłowe współfinansowanie kampanii prezydenckiej i wyborów parlamentarnych	35
3.3.5. Potencjalne finansowanie kampanii wyborczej ze środków publicznych	36
3.4. Inne spostrzeżenia	39
3.4.1. Wpłaty od osób prawnych	39
3.4.2. Wpłaty od partii – finansowanie kampanii przez partie polityczne	40
3.4.3. Kredyty bankowe i pożyczki	42
3.4.4. Inne zobowiązania komitetów	45
3.4.5. Brak wymogów dotyczących oświadczeń majątkowych	46
3.5. Wnioski	47
4. Analiza wydatków	49
4.1. Wprowadzenie	49
4.2. Omówienie zauważonych nieprawidłowości	52
4.2.1. Rozpoczęcie kampanii wyborczej przed zarejestrowaniem komitetu wyborczego	52
4.2.2. Prowadzenie kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta	53
4.2.3. Przekroczenie limitu wydatków wyborczych	55
4.2.4. Naruszanie ograniczeń dotyczących czasu płatnych reklam telewizyjnych	60
4.2.5. Problem rozliczania rabatów na wydatki wyborcze	61

4.3.	Szczegółowa analiza wydatków	62
4.3.1.	Kampania outdoor (billboardy)	62
4.3.2.	Wydatki na reklamę w Internecie	66
4.3.3.	Koszt produkcji telewizyjnych reklam wyborczych	68
4.3.4.	Koszt produkcji i wysyłki reklamy bezadresowej	69
4.3.5.	Wydatki niezwiązane bezpośrednio z reklamą	71
4.3.6.	Spotkania wyborcze	74
4.3.7.	Transport	79
4.4.	Wnioski	82
5.	Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej	87
5.1.	Wprowadzenie	87
5.2.	Kontrola finansowania kampanii prezydenckiej <i>post factum</i> i postulat kontroli również w „czasie rzeczywistym”	88
5.3.	Współpraca z innymi organami państwowymi i postulat jej skonkretyzowania oraz usprawnienia	90
5.4.	Interpretacja przepisów dotyczących finansowania kampanii prezydenckiej i polityka informacyjna	91
5.5.	Potrzeba zagwarantowania niezależności finansowej Państwowej Komisji Wyborczej	96
5.6.	Monitoring przeprowadzany przez niezależne organizacje pozarządowe – wsparcie dla działań kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej	97
5.7.	Wnioski	98
Aneksy		101

1. Wstęp

Od kilku lat polska opinia społeczna jest przeświadczona, że życie publiczne poważnie skażone jest korupcją. W badaniu OBOP-u z 2003 r. 68% respondentów uważało, że korupcja występuje w Polsce bardzo często, a tylko 3%, że rzadko. Od 2000 r. CBOS na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego przeprowadza co roku badanie opinii publicznej. Za dziedziny życia społecznego, w których korupcja występuje najczęściej, niezmiennie uznawane są: polityka (działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie), służba zdrowia, urzędy centralne oraz sądy i prokuratura. Szczególny niepokój opinii publicznej budzi finansowanie polityki¹, jako źródło potencjalnych patologii. Dlatego organizacje pozarządowe, media, politolodzy, a przede wszystkim wyborcy mają prawo do pełnej informacji o tym, kto finansuje polską politykę, kto za nią stoi i jakiego rodzaju zobowiązania z tym wsparciem się wiąże. Kontrola społeczna dotyczy nie tylko pieniędzy publicznych, ale także finansowania polityki i wyborów z pieniędzy prywatnych, a co za tym idzie – zobowiązań, jakie politycy zaciągają w stosunku do różnych grup interesów.

Wybory prezydenckie w 2000 r., a zwłaszcza ujawnione przez media i Państwową Komisję Wyborczą nieprawidłowości pokazały, że w Polsce istnieje potrzeba przejścia od działań informacyjnych do regularnego monitoringu, a zwłaszcza monitoringu finansowania kampanii wyborczych.

Od kilku lat obowiązują w Polsce dość rygorystyczne reguły dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Niestety, najmniej dopracowane, zawierające wiele dwuznacznych rozwiązań pozostają zasady finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej. Regulują je następujące przepisy prawne:

- 1) Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności przepisy art. 40a, dotyczące wyłącznego prawa komitetu wyborczego do prowadzenia kampanii wyborczej, i rozdziału 12 „Finansowanie wyborów”, dotyczące źródeł i zasad pozyskiwania

¹ Badania CBOS: „Aktualne problemy i wydarzenia” (nr 122), 29.06–4.07.2000 i „Aktualne problemy i wydarzenia” (nr 130), 2–5.03.2001.

przychodów, dokonywania wydatków i prowadzenia gospodarki finansowej przez komitety wyborcze, oraz obowiązku przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania komitetu wyborczego.

- 2) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, a w szczególności rozdział 4 „Finanse i finansowanie partii politycznych”, dotyczący tworzenia i funkcjonowania Funduszu Wyborczego partii, a także sposobu finansowania udziału partii w wyborach prezydenckich.
- 3) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego, szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji oraz wykazu rodzajów dokumentów załączonych do sprawozdania.
- 4) Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych, w związku z art. 87 ustawy o wyborze Prezydenta RP.

W debacie publicznej i wśród ekspertów przeważa opinia, że regulacje te są w znacznym stopniu niedoskonałe, a wybory prezydenckie w dużej mierze nadal są finansowane w sposób niejawny i sprzyjający korupcji. W związku z tym Fundacja im. Stefana Batorego we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych, wspierane przez wolontariuszy z organizacji obywatelskich, podjęły się przeprowadzenia pierwszego w Polsce monitoringu finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej. Aby zwiększyć skuteczność tych działań, zaproponowano współpracę partnerom reprezentującym zarówno sektor pozarządowy, jak i instytucje państwowe – Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji – oraz prywatne – Domowi Mediowemu Media Direction OMD.

Przeprowadzony przez organizacje pozarządowe monitoring stanowił uzupełnienie kontroli sprawowanej przez PKW oraz media i umożliwił nie tylko zweryfikowanie legalności finansów wyborczych, ale – jak sądzimy – stał się także skutecznym działaniem profilaktycznym, ograniczającym poziom korupcji politycznej. Sztaby wyborcze, mając świadomość od początku trwania kampanii, że kontrolowane są nie tylko przez PKW i dziennikarzy, ale także organizacje pozarządowe, musiały uważniej niż w poprzednich latach prowadzić swoją politykę finansową.

W ramach projektu przygotowano dwa raporty cząstkowe². Raport z pierwszej części monitoringu został opublikowany w październiku 2005 – jeszcze przed II turą wyborów. Analizował on przede wszystkim wydatki komitetów wyborczych biorących udział w pierwszej turze wyborów prezydenckich, w okresie od marca do września 2005, wskazując na przypadki naruszenia i obchodzenia obowiązujących przepisów bądź podejrzenia przekroczenia limitów wydatków wyborczych. Przedstawił także przypadki nielegalnego fi-

² Pierwszy i drugi raport cząstkowy są dostępne na stronie internetowej projektu www.prezydent2005.org.pl.

nansowania kampanii ze środków publicznych. Drugi raport, opublikowany w grudniu 2005, był uzupełnieniem raportu z pierwszej części monitoringu o dane za okres od września do października 2005, jak również o wydatki na kampanię internetową, transport, wynagrodzenie, prowadzenie sztabów wyborczych i inne wydatki poczynione w dwóch turach wyborów.

Oba raporty wykazały, że w Polsce poważnym problemem pozostaje brak przejrzystości finansowania życia publicznego i łamanie obowiązujących ograniczeń, dotyczących wydatków wyborczych. Są to nieprawidłowości bardzo poważne, przyczyniające się m.in. do rosnącego rozczarowania wyborców elitami politycznymi i spadku aktywności obywatelskiej, wyrażającej się także niską frekwencją wyborczą.

Ostatnie wydarzenia na Litwie i Ukrainie³ – pilnie obserwowane przez opinię publiczną w Polsce – udowodniły, że ci kandydaci w wyborach prezydenckich, których kampanie finansowane są z niejasnych źródeł, mogą być łatwo manipulowani przez swoich mniej lub bardziej ukrytych sponsorów. Widzimy, jak istotna dla ograniczenia możliwości wystąpienia korupcji politycznej jest przejrzystość finansowania kampanii wyborczych. Partie i ich kandydaci, przyjmując – często w sposób niejawni – znaczące darowizny od grup nacisku czy firm, zaciągają zobowiązania, które w trakcie trwania kadencji muszą spłacać. W rezultacie politycy tworzą prawo bądź wydają decyzje faworyzujące darczyńców – kosztem całego społeczeństwa.

Nieprawidłowości w finansowaniu kampanii wyborczych mogą przyjąć następujące formy:

- Przyjmowanie dotacji o korupcyjnym charakterze – komitety lub kandydaci otrzymują środki na kampanię w zamian za przychylne traktowanie, wydawanie korzystnych decyzji i udzielanie poufnych informacji grupom interesów.
- Sprzeniewierzenie środków państwowych i administracji publicznej na cele wyborcze przez kandydatów lub partie.
- Przekraczanie limitów dotyczących wysokości darowizn, jak i wydatków wyborczych.
- Ukrywanie prawdziwych darczyńców przez podstawione osoby bądź firmy.
- Składanie sfałszowanych sprawozdań wyborczych w celu uzyskania zwiększonej dotacji budżetowej.
- Przekupywanie wyborców i urzędników komisji wyborczych.

Wszystkie formy korupcyjnego finansowania bezpośrednio lub pośrednio szkodzą interesowi publicznemu, ponieważ wpływają na wynik wyborów albo prowadzą do podejmowania decyzji politycznych, które zaspokajają wąskie interesy grupowe bądź marnotrawią środki publiczne.

³ Prezydent Litwy został usunięty ze stanowiska m.in. w wyniku oskarżenia o korupcyjne finansowanie kampanii wyborczej, zaś wybory prezydenckie na Ukrainie w 2004 roku były w dużym stopniu finansowane przez oligarchów i z nadużywanych środków publicznych.

1.1. Cele monitoringu

Celem monitoringu było przede wszystkim poinformowanie opinii publicznej o przypadkach łamania obowiązujących przepisów, jak i wskazanie na nowe zagrożenia korupcyjne oraz przygotowanie propozycji zmian prawnych, mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania wyborów. Im bardziej przejrzysty jest system finansowania polityki, tym mniej jest on podatny na korupcję, dlatego też promowanie przejrzystości było naszym głównym zadaniem.

Jak wspomniano powyżej, monitoring miał również służyć poparciu reform obowiązującego prawa i zmian w praktyce jego stosowania. Jest to możliwe poprzez: 1) sprawdzenie skuteczności przepisów ustawy o wyborze prezydenta, zabezpieczających przed praktykami korupcyjnymi oraz wypracowanie rekomendacji dotyczących lepszych rozwiązań legislacyjnych, 2) poszukiwanie dowodów jednostkowych przypadków korupcji, 3) zwiększenie przejrzystości i stworzenie presji społecznej, służącej eliminacji wątpliwych źródeł finansowania. Zespół monitorujący postawił sobie także dodatkowe zadania:

- wypracowanie metod przystosowanych do polskich warunków, umożliwiających obywatelski nadzór nad finansowaniem kampanii wyborczych,
- upowszechnienie praktyki obywatelskiego nadzoru nad partiami politycznymi i uświadomienie politykom i partiom politycznym, że ich działalność podlega ocenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego,
- wzmocnienie idei partnerstwa między organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi i prywatnymi w działaniach na rzecz zwiększenia jawności życia publicznego i przeciwdziałania korupcji politycznej w Polsce.

Powołując i szkoląc lokalne zespoły obywatelskie, upowszechniono na poziomie lokalnym idee i metody kontroli finansowania polityki, które następnie będą wykorzystywane w trakcie jesiennych wyborów samorządowych w 2006 r. W dłuższej perspektywie organizacje pozarządowe – zarówno działające na poziomie ogólnopolskim, jak regionalnym i lokalnym – przyczynią się do spopularyzowania praktyki obywatelskiego nadzoru nad instytucjami publicznymi, w tym nad finansowaniem partii politycznych. Politycy poddani takiemu nadzorowi będą mieli większą świadomość tego, że ich działania są kontrolowane i oceniane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i wyborców. Będzie miało to znaczenie prewencyjne.

1.2. Struktura raportu

Niniejszy raport, przedstawiający analizę sprawozdań wyborczych i materiałów zebranych w trakcie trwania prezydenckiej kampanii wyborczej, zawiera trzy

rozdziały tematyczne. Pierwszy z nich dotyczy dochodów komitetów wyborczych. W ramach monitoringu skontrolowano rzetelność sprawozdań wyborczych przedstawionych przez komitety wyborcze Państwowej Komisji Wyborczej – poprzez weryfikację dokumentów poszczególnych donatorów, sprawdzenie, czy komitet wyborczy korzystał ze zbiorów publicznych, kredytów i pożyczek, jak również znacznych wpłat od osób fizycznych i prawnych. Informacje na temat dochodów zostały także wykorzystane do weryfikacji wydatków. Jeśli monitoring wykazał, że wydatki znacznie przekraczały deklarowane wpływy, była to jasna wskazówka, że komitety wyborcze ukrywały faktyczne przychody lub nie rejestrowały ich rzetelnie. W związku z równoczesnym prowadzeniem kampanii parlamentarnej i prezydenckiej analizowaliśmy, czy miały miejsce działania polegające na przerzucaniu wydatków z kampanii prezydenckiej do kosztów kampanii parlamentarnej. W pierwszym rozdziale omówiono także przypadki wykorzystywania przez komitety wyborcze lub samych kandydatów środków administracyjnych i instytucji publicznych (np. spółek Skarbu Państwa) do prowadzenia kampanii wyborczej. Zespół monitorujący obserwował zarówno działania kampanijne osób publicznych, jak i zaangażowanie w pracę sztabów wyborczych urzędników i pracowników biur poselskich.

Drugi rozdział został poświęcony analizie wydatków wyborczych. Monitorowanie głównych form reklamy wyborczej dostarczyło danych, które pozwoliły ocenić rzetelność sprawozdań wyborczych poszczególnych komitetów. Przede wszystkim, monitoring wykazał wysokie prawdopodobieństwo przekraczania limitów wydatków wyborczych i nie ewidencjonowania wszystkich transakcji w sprawozdaniach wyborczych. Opisane praktyki często naruszały obowiązujące przepisy prawa.

Trzeci rozdział zawiera analizę roli i działań podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Ze względu na specjalną funkcję PKW, jako głównego organu nadzoru nad przebiegiem wyborów, poddano ocenie dotychczasową działalność Komisji. Mając na uwadze ograniczenia, wynikające ze słabości obowiązującego prawa, pozytywnie oceniono większość kroków podjętych przez PKW, ale wskazano też na nowe wyzwania, z którymi instytucja ta będzie musiała się zmierzyć. Ze względu na kluczową rolę, jaką odgrywa PKW w publicznej kontroli finansowania polityki w Polsce, konieczne wydają się reformy, których wprowadzenie umożliwiłoby podejmowanie bardziej efektywnych działań przez Komisję i organy ścigania.

Do opracowania dołączone są także liczne aneksy, zawierające szczegółowe informacje na temat przypadków współfinansowania kampanii parlamentarnej i prezydenckiej, dane dotyczące reklam i spotkań wyborczych, jak również przygotowane przez zespół monitorujący apele i zastrzeżenia do sprawozdań. Aneksy zawierają także części ogólne sprawozdań wyborczych kilku komitetów wyborczych, wyciąg z ustawy o wyborze Prezydenta RP i wykresy ilustrujące wpływy i wydatki wybranych komitetów wyborczych.

1.3. Metodologia monitoringu

Dla niniejszego opracowania, a przede wszystkim realizacji projektu, finanse kampanii wyborczej zostały zdefiniowane jako środki pozyskane i wydane przez komitety wyborcze, partie polityczne i inne podmioty na potrzeby kampanii wyborczej. Uznano, że do finansów kampanii trzeba także dodać środki publiczne, które kandydaci i komitety wyborcze czerpią z budżetów instytucji publicznych na reklamę polityczną i udział w wyborach⁴.

Jak już wspomniano, całościowy, metodyczny monitoring finansowania kampanii wyborczej był przeprowadzony w Polsce po raz pierwszy. Do tej pory powstawały wyłącznie analizy naukowe⁵, a brakowało analiz empirycznych, opartych na dużej liczbie danych. Dla przeprowadzenia monitoringu kampanii 2005 posłużono się metodologią sprawdzoną w kilku krajach (m.in. Łotwa, Rumunia, Słowacja i Ukraina), a opisaną szczegółowo w podręczniku *Monitoring Election Campaign Finance*, opracowanym przez Open Society Justice Initiative⁶. Metodologia ta została zaadaptowana do obowiązujących w Polsce regulacji prawnych i specyfiki naszych kampanii wyborczych.

Mimo że w roku 2005 odbywały się równocześnie wybory parlamentarne i prezydenckie, zespół monitorujący podjął decyzję o monitorowaniu wyłącznie kampanii prezydenckiej. Podyktowane to zostało następującymi względami:

- Przepisy prezydenckiej ordynacji wyborczej były nowelizowane jako pierwsze (w 1999 r.) i mają najmniej zabezpieczeń przed nadużyciami, a co za tym idzie – wystąpieniem korupcji politycznej. Na przykład: firmy prywatne mogą być darczyńcami komitetów wyborczych, możliwe są znaczne wpłaty anonimowe poprzez wykupywanie tzw. cegiełek, a także brakuje efektywnych sankcji za łamanie przepisów dotyczących sposobu finansowania komitetu.
- W trakcie kampanii prezydenckich w 1995 i 2000 r. dochodziło do licznych patologii, takich jak: fikcyjne darowizny, przekraczanie limitów wpłat i wydatków na kampanie, finansowanie komitetów przez spółki Skarbu Państwa i instytucje publiczne, wykorzystywanie zasobów instytucji publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej oraz składanie niepełnych bądź sfalszowanych sprawozdań wyborczych.

⁴ Przeprowadzony w państwach sąsiedzkich monitoring wykazał, że wykorzystywanie lub nadużywanie środków publicznych w kampaniach wyborczych jest poważną bolączką, przede wszystkim w krajach przechodzących transformację ustrojową.

⁵ Artur Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001; *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. Marcin Walecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; *Kulisy finansowania polityki*, red. Marcin Walecki, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

⁶ *Monitoring Election Campaign Finance*, Open Society Justice Initiative, Budapest 2004, www.osji.org. Przetłumaczone fragmenty tego podręcznika znajdują się na stronie projektu www.prezydent2005.org.pl.

- Monitoring finansowania kampanii wyborczej miał być prowadzony przy udziale organizacji obywatelskich. Uznano, że to właśnie kampania prezydencka, w której bierze udział kilkunastu, a nie kilkadziesiąt tysięcy kandydatów jest mniej skomplikowana i łatwiejsza do skontrolowania. Monitoring wyborów prezydenckich miał więc dużo większe szanse powodzenia niż monitoring wyborów parlamentarnych. Ponadto, po zdobyciu doświadczeń w monitoringu, mając grupę już przeszkolonych osób, można będzie przeprowadzić monitoring znacznie bardziej skomplikowanych pod tym względem wyborów samorządowych, które odbędą się w 2006 r.
- Przy generalnie niskiej frekwencji wyborczej, największy procent obywateli (ponad 50%) bierze udział w wyborach prezydenckich. Wybory prezydenckie cieszą się więc największym zainteresowaniem Polaków.

Ze względu na ograniczenia czasowe i organizacyjne (kilkuosobowy zespół koordynujący), monitoring musiał zostać ograniczony nie tylko do kampanii prezydenckiej, ale także do stosunkowo wąskiej grupy kandydatów. W rezultacie skoncentrowano się na najważniejszych z punktu widzenia poparcia społecznego kandydatach, jak również wzięto pod uwagę kandydatów z poważnym zapleczem finansowym⁷. Należy podkreślić, że monitoring wyborów 2005 prowadzony był kompleksowo na dwóch poziomach: ogólnokrajowym (we współpracy z instytucjami publicznymi i wyspecjalizowanymi firmami reklamowymi, co zapewniało profesjonalizm działań) oraz lokalnym (we współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, co pozwoliło, z jednej strony, na uzupełnienie danych zebranych na poziomie krajowym, z drugiej – służyło upowszechnieniu praktyki obywatelskiego nadzoru).

Na szczeblu centralnym monitoring przeprowadzony został przez pracowników Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego oraz Dom Mediowy Media Direction OMD, który wspomagał projekt na zasadzie pro publico bono (bezpłatnie).

Istotnym elementem realizacji projektu było nawiązanie współpracy z Państwową Komisją Wyborczą – instytucją państwową odpowiedzialną za przeprowadzenie wyborów, w tym ocenę sprawozdań składanych przez komitety wyborcze. Przedstawiciel PKW uczestniczył m.in. w konferencji otwierającej projekt i w szkoleniu dla lokalnych zespołów monitorujących.

W realizacji bardziej złożonych metodologicznych aspektów monitoringu, takich jak pozyskiwanie i weryfikacja danych, współpracowano z profesjonalnymi firmami. Szczególnie istotne okazało się wsparcie udzielone przez Dom Mediowy Media Direction, dzięki któremu możliwy był monitoring wydatków komitetów wyborczych na płatną reklamę na plakatach, w radio, telewizji, kinach i w prasie.

⁷ W związku z tym monitoringiem objęto kampanię Henryki Bochniarz, Marka Borowskiego, Włodzimierza Cimoszewicza, Macieja Giertycha, Lecha Kaczyńskiego, Andrzeja Leppera i Donalda Tuska.

Przedstawiciel Programu Przeciw Korupcji odbył spotkania z pełnomocnikami finansowymi sztabów głównych kandydatów, jak również wysłał dziesiątki oficjalnych pism do pełnomocników finansowych, firm reklamowych, wierzycieli komitetów wyborczych oraz Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o szczegółowe informacje i wyjaśnienia.

Monitorowanie kampanii na szczeblu lokalnym prowadziła grupa ok. 50 wolontariuszy, którzy zostali przeszkoleni, a następnie utworzyli kilkusobowe grupy monitorujące w swoich miejscowościach (wykaz tych osób zawiera Aneks 1). W większości województw działało od jednego do trzech zespołów monitorujących. Do pracy w zespołach zaproszono członków Lokalnych Grup Obywatelskich, absolwentów Szkoły Liderów prowadzonej przez Stowarzyszenie „Szkoła Liderów” i Szkoły Praw Człowieka prowadzonej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, oraz przedstawicieli innych organizacji lokalnych zainteresowanych udziałem w projekcie. Lokalne zespoły monitorujące prowadziły monitoring w formie obserwacji uczestniczącej podczas spotkań wyborczych. Ich członkowie odbywali też rozmowy z przedstawicielami regionalnych sztabów wyborczych oraz przysyłali raporty z obserwacji reklamy zewnętrznej i wysyłki bezadresowej.

Pierwszy etap realizacji projektu przebiegał przed i w czasie trwania prezydenckiej kampanii wyborczej. Monitoring obejmował:

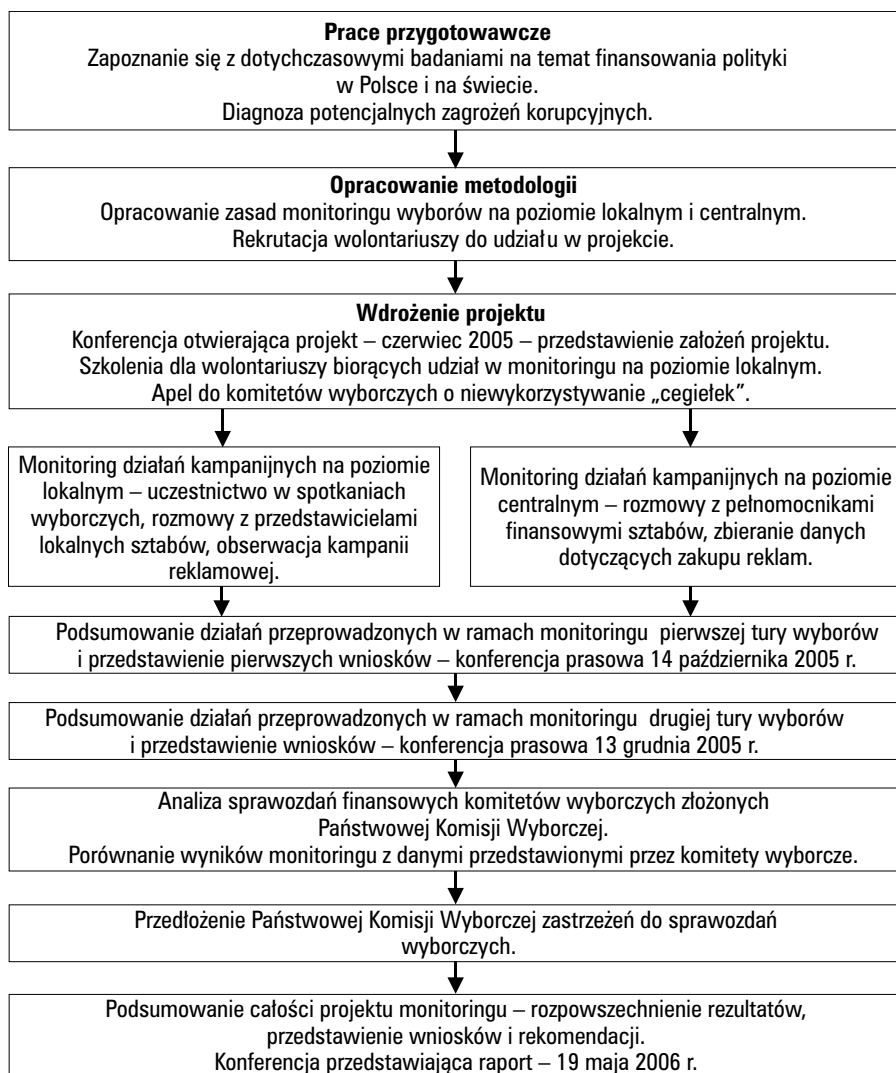
- wydatki komitetów wyborczych na reklamę – zwracano uwagę na płatną reklamę w ogólnopolskich mediach (radio, telewizja, prasa) oraz na billboardach; wydatki na organizację spotkań z wyborcami (monitoring w formie obserwacji); wydatki na wysyłkę druków bezadresowych, produkcję folderów, reklamę internetową itp.,
- organizowanie zbiorów publicznych,
- wykorzystywanie funkcji publicznych i budżetów instytucji publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej – obserwowanie działań osób publicznych w czasie trwania kampanii, a zwłaszcza ich kontaktów i zaangażowania w pracę centralnych i lokalnych sztabów wyborczych.

Drugi etap monitoringu, przeprowadzony po wyborach, polegał przede wszystkim na analizie sprawozdań wyborczych składanych Państwowej Komisji Wyborczej przez komitety wyborcze. Dokonano także porównania wniosków z pierwszego etapu monitoringu i zgromadzonych danych z danymi przedstawionymi w oficjalnych sprawozdaniach komitetów wyborczych. Ze względu na bardzo krótki ustawowy termin składania zastrzeżeń (7 dni), Program Przeciw Korupcji po zweryfikowaniu kilkuset dokumentów złożył zastrzeżenia do sprawozdań wyborczych jedynie 4 kandydatów na prezydenta RP: Włodzimierza Cimoszewicza, Lecha Kaczyńskiego, Andrzeja Leppera i Donalda Tuska (patrz Aneks 2).

Należy podkreślić, że do udanej realizacji projektu przyczyniło się zainteresowanie i zaangażowanie mediów, otwartość na współpracę przedstawi-

cieli większości komitetów wyborczych oraz klimat społeczny, sprzyjający działaniom na rzecz przejrzystości życia publicznego. Obszerne relacje w mediach z prac parlamentarnych komisji śledczych w miesiącach poprzedzających wybory w 2005 r. upowszechniły wiedzę na temat korupcji politycznej. Opinia publiczna domagała się w związku z tym skutecznych działań w celu wyeliminowania tych patologii. Trudno przecenić także fakt gotowości Państwowej Komisji Wyborczej do współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Etapy realizacji projektu monitorowania kampanii



Przeprowadzone w ramach monitoringu działania potwierdziły, że w finansowaniu prezydenckiej kampanii wyborczej dopuszczono się zarówno drobnych potknięć, jak i poważnych naruszeń. Nieprawidłowości te zostały omówione w dalszej części opracowania.

Niniejszy raport wraz z rekomendacjami zostanie przekazany wszystkim klubom parlamentarnym wraz z zapytaniem, czy są gotowe znowelizować ustawę z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zespół monitorujący wyraża nadzieję, że konstruktywna dyskusja nad raportem przyczyni się do wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, aby na trwałe zmienić prawne podstawy i praktykę finansowania kampanii, wzmacniając przejrzystość i czystość życia publicznego.

2. Główne wnioski i rekomendacje

2.1. Przeprowadzone w ramach monitoringu działania ujawniły, że w finansowaniu prezydenckiej kampanii wyborczej w 2005 r. komitety wyborcze dopuściły się licznych naruszeń obowiązujących regulacji prawnych. Odkryte nieprawidłowości dotyczą zarówno fazy gromadzenia środków finansowych, jak i ich wydatkowania. Najpoważniejsze z nich polegały na:

1. W fazie gromadzenia środków finansowych przez komitety wyborcze:
 - nieprawidłowym rozliczaniu i prawdopodobnie przeprowadzaniu zbiórek publicznych,
 - wykorzystywaniu środków publicznych do finansowania kampanii wyborczej,
 - finansowaniu prezydenckiej kampanii wyborczej przez partię polityczną przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetu wyborczego.
2. W fazie prowadzenia kampanii wyborczej i wydatkowania na nią środków:
 - prowadzeniu prezydenckiej kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta, a w szczególności przez partie polityczne i komitety biorące udział w wyborach do Sejmu i Senatu (zjawisko tzw. „mieszania wydatków wyborczych”),
 - przekraczaniu limitu wydatków wyborczych,
 - zaniżaniu bądź ukrywaniu wydatków wyborczych,
 - łamaniu ograniczeń dotyczących czasu płatnych reklam telewizyjnych,
 - braku oznaczenia materiałów wyborczych,
 - niewliczaniu rabatów i darowizn rzeczowych do wydatków wyborczych.

2.2. Wiele zagadnień dotyczących finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej jest uregulowanych w sposób wysoce niedoskonały. W szczególności przepisy ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez nieostre sformułowania i liczne luki, umożliwiają komitetom wyborczym świadome prowadzenie „kreatywnej” gospodarki finansowej oraz skuteczne obchodzenie ustawowych obostrzeń i limitów.

Czynniki, które w dużym stopniu przyczyniają się do takich negatywnych praktyk, to przede wszystkim:

- brak limitu finansowania kampanii wyborczej przez partie polityczne,
- niewłaściwe uregulowanie instytucji pożyczek i wykorzystywanie tej instytucji do obchodzenia limitu darowizn,
- brak limitu wysokości darowizn rzeczowych,
- niejasne przepisy dotyczące zasad udzielania kredytów i pożyczek oraz odpowiedzialności za wierzytelności,
- brak przepisów dotyczących regulowania zobowiązań finansowych komitetów po ich rozwiązaniu,
- brak przepisów w kwestii składania oświadczeń majątkowych przez wszystkich kandydatów na Prezydenta RP,
- łatwość obchodzenia limitu wpłat od osób fizycznych przez tzw. „wpłaty rodzinne”.

2.3. Z dokonanej w ramach monitoringu kompleksowej oceny sprawozdań złożonych przez pełnomocników komitetów wyborczych oraz opinii biegłych rewidentów wynika, że:

- większość sprawozdań została złożona bez pełnej dokumentacji potwierdzającej wpływy i wydatki (umowy, faktury itp.),
- niektóre sprawozdania zostały przygotowane w sposób nierzetelny (np. z licznymi błędami w klasyfikacji dochodów),
- niektóre opinie biegłych rewidentów zostały sporządzone bardzo pośpiesznie, z błędami merytorycznymi i rachunkowymi.

Praktyka dowodzi również, że ustawowy termin na zgłoszenie do PKW umotywowanych, pisemnych zastrzeżeń do sprawozdań wyborczych komitetów (7 dni od ich publikacji) jest zdecydowanie zbyt krótki.

2.4. Najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonego monitoringu prezydenckiej kampanii wyborczej jest konieczność pilnej, kompleksowej nowelizacji ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP – w celu zapewnienia jej wewnętrznej spójności, wysokiej jakości i skuteczności rozwiązań. Przepisy dotyczące finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej muszą być spójne w tym zakresie z innymi ustawami prawa wyborczego. Należy przy tym wziąć pod uwagę doświadczenia innych krajów oraz maksymalnie dostosować ustawę o wyborze Prezydenta RP do współczesnych realiów prowadzenia kampanii wyborczych w Polsce.

Zmiany ustawy o wyborze Prezydenta RP w zakresie finansowania kampanii wyborczych powinny uwzględniać następujące postulaty:

- likwidacja instytucji zbiorów publicznych,
- likwidacja możliwości finansowania komitetów wyborczych przez osoby prawne,

- wprowadzenie limitu darowizn rzeczowych,
- uregulowanie instytucji pożyczek i zobowiązań finansowych w stosunku do osób prawnych i fizycznych współuczestniczących w kampanii wyborczej (powinno się zakazać składania sprawozdania z finansowania kampanii wyborczej, które zawiera niespłacone kredyty i długi),
- stworzenie możliwości współfinansowania komitetu przez kandydata (tzw. wydatki własne kandydata).

Praktyki związane m.in. z finansowaniem kampanii wyborczej w całości przez partie polityczne, ponoszenie ogromnych wydatków na kampanie medialne (opierające się głównie na wizerunku, a nie treściach merytorycznych) – wypaczają w znacznym stopniu zasadę równych szans kandydatów. Obniżają także poziom dyskusji publicznych i przez to są niekorzystne dla polskiej demokracji. Stąd wynika potrzeba wprowadzenia następujących zmian prawnych:

- wprowadzenie limitu finansowania kampanii wyborczej przez partie polityczne (do poziomu 50% limitu wydatków wyborczych),
- zakaz wykupywania płatnych reklam w radiu i telewizji,
- wprowadzenie limitu wydatków na reklamę zewnętrzną (na plakatach, billboardach itp.), analogicznie do obowiązującego limitu wydatków na zakup płatnych reklam w radiu i telewizji,
- szczegółowe uregulowanie instytucji oświadczeń majątkowych kandydatów.

2.5. Obserwacje poczynione w trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej 2005 r. (a także analiza kampanii w roku 2000) pozwalają na sformułowanie szeregu wniosków i rekomendacji związanych z funkcjonowaniem Państwowej Komisji Wyborczej, w której kompetencjach leży kontrola finansowania prezydenckich kampanii wyborczych:

- konieczne jest bardzo poważne wzmocnienie pozycji Państwowej Komisji Wyborczej w strukturze Państwa oraz roli PKW w procesie stanowienia prawa wyborczego,
- skuteczna walka z nieprawidłowościami w zakresie finansowania kampanii wymaga współpracy PKW z innymi organami Państwa,
- należy jednocześnie zapewnić niezależność finansową PKW i zwiększyć nakłady finansowe na rozwój struktury organizacyjnej Krajowego Biura Wyborczego,
- niezbędne jest powołanie przez PKW własnego zespołu biegłych rewidentów, specjalnie przeszkolonych do badania finansów komitetów wyborczych,
- postuluje się stworzenie w ramach PKW jednostki o charakterze edukacyjno-badawczym – Państwowego Instytutu Wyborczego, którego zadaniem byłoby m.in. szkolenie w zakresie przepisów i praktyki zarządzania finansowaniem kampanii wyborczych,

- należy zintensyfikować współpracę PKW z niezależnymi instytucjami badawczymi i organizacjami pozarządowymi.

PKW powinna zostać wyposażona w nowe, skuteczne instrumenty kontroli finansowania kampanii wyborczych, w szczególności umożliwiające kontrolę również „w czasie rzeczywistym”, poprzez:

- wprowadzenie obowiązku składania przez komitet wyborczy i niezwłocznego publikowania co najmniej 2 sprawozdań finansowych (jedno na krótko przed wyborami, a drugie – całościowe – po wyborach),
- umożliwienie przeprowadzania kontroli prewencyjnej w trakcie kampanii wyborczych,
- stworzenie możliwości natychmiastowego informowania PKW o zauważonych nieprawidłowościach i nadużyciach, również z wykorzystaniem sprawdzonych za granicą instrumentów raportowania internetowego,
- wprowadzenie pełnego katalogu sankcji finansowych i karnych (w stosunku do nielegalnego darczyńcy, pełnomocnika finansowego, kandydata, szefa sztabu wyborczego i każdej osoby uczestniczącej w nielegalnych transakcjach finansowych), z możliwością deregistracji komitetu wyborczego włącznie.

3. Dochody komitetów wyborczych

3.1. Wprowadzenie

Źródła finansowania kampanii wyborczych zawsze budziły niepokój organizacji działających na rzecz ograniczenia korupcji, ze względu na brak przejrzystości i możliwości skutecznego zweryfikowania składanych przez pełnomocników finansowych sprawozdań. Doświadczenia poprzednich kampanii prezydenckich pokazały, że nawet poważni kandydaci prezydency finansowali swoje kampanie z nieprzejrzystych bądź budzących wątpliwości źródeł. W kampanii prezydenckiej w 1990 r. Stanisław Tymiński, który otrzymał 23% głosów, dokonał na rzecz własnego komitetu olbrzymiej darowizny na sumę 300 000 dolarów amerykańskich. Ta jedna darowizna stanowiła 99,81% całego dochodu komitetu kandydata. Pełnomocnik kandydata oświadczył, że środki finansowe zebrane na prowadzenie kampanii wyborczej nie pochodziły ze źródeł zagranicznych. Państwowa Komisja Wyborcza nie miała jednak technicznej możliwości zweryfikowania rzetelności sprawozdania. W 1995 r. kampania Lecha Wałęsy kosztowała około 2 700 000 zł. Największe wpływy przyniosła darowizna przekazana przez biznesmena Aleksandra Gudzowatego (2 000 000 zł), który intensywnie inwestował w sektory gospodarki o znaczeniu strategicznym dla państwa. Fundusze, które wpłynęły do komitetu Wałęsy od partii, ugrupowań politycznych i organizacji oraz konkretnych wyborców wyniosły zaledwie 87 000 zł. Ponadto komitet sprzedął cegielki na łączną sumę 681 000 zł¹. Przyjmowanie nielimitowanych wpłat było zgodne z ówczesnym prawem, ale na tyle kontrowersyjne, że zostało zniesione nowelizacją z 2000 r.

W 2001 r., w następstwie skandalu związanego z finansowaniem kampanii wyborczej Mariana Krzaklewskiego w 2000 r., prokuratura przedstawiła zarzuty pełnomocnikowi finansowemu i biegłemu rewidentowi badającemu sprawozdanie wyborcze komitetu. Prokuratura w Tarnowie ustaliła, że w trakcie kampanii prezydenckiej z ponad 3000 darowizn na sumę 7 308 000 zł przekazanych

¹ Sprawozdanie finansowe przedstawione przez Pełnomocnika Krajowego Sztabu Wyborczego PKW, Warszawa, 11 stycznia 1996.

na rzecz komitetu Mariana Krzaklewskiego wiele zostało wpłaconych nieprawidłowo, gdyż pochodziło od nieistniejących darczyńców, zostało dokonanych w nieprawidłowej formie bądź za pomocą przekazu, w zorganizowany sposób – przez podstawione osoby podające się za darczyńców i fałszujące dowody wpłat. W trakcie badania finansów wyborczych komitetu prokuratura sprawdziła także wątek finansowania kampanii Krzaklewskiego przez spółki ze znaczącym udziałem Skarbu Państwa – PKN Orlen i KGHM Polska Miedź².

Powyższe przykłady pokazują, że w ciągu ostatnich 15 lat przedstawiciele rozdrobnionego i słabo zinstytucjonalizowanego systemu partyjnego w Polsce zachęcali świat biznesu i grupy interesów do sponsorowania polityków, a komitety wyborcze nie przywiązywały wielkiej wagi do pochodzenia funduszy, często wykorzystując spółki Skarbu Państwa do finansowania kampanii.

Zespół monitorujący, przystępując do monitoringu dochodów komitetów wyborczych w wyborach prezydenckich 2005, postawił sobie następujące cele:

- **Dokonanie oceny stopnia przestrzegania prawa i przejrzystości finansowania kampanii** – zespół monitorujący w miarę możliwości sprawdził, czy komitety wyborcze nie łamały obowiązujących zakazów i ograniczeń w pozyskiwaniu środków finansowych. Oceniono także stopień przejrzystości środków wykorzystywanych do finansowania kampanii.
- **Dokonanie oceny wiarygodności sprawozdań wyborczych** – pełnomocnik finansowy musi przedstawić szczegółowe informacje na temat darowizn (łącznie z podaniem danych o donatorach i wysokości darowizny) i przeprowadzonych zbiórek publicznych. Sprawozdania wyborcze powinny zawierać także informację na temat zaciągniętych pożyczek i kredytów. W ramach monitoringu przeprowadzono analizę przedstawionych przez komitety list donatorów, sprawdzono protokoły dotyczące zorganizowanych zbiórek publicznych i przeanalizowano umowy kredytowe.
- **Porównanie deklaracji o przychodach z wydatkami komitetów** – zespół monitorujący porównał deklarowane przez komitety wyborcze sumy przychodów z wydatkami na kampanię wyborczą tych komitetów (deklarowanymi i prognozami zespołu monitorującego). Jeśli wydatki przekraczały deklarowane wpływy, mogło dojść do zatajenia części przychodów.
- **Wyszukiwanie przypadków nielegalnego wykorzystywania środków publicznych** – sprawdzano przede wszystkim, czy komitety nie wykorzystywały środków instytucji, z którymi w okresie trwania kampanii związani byli kandydaci na prezydenta bądź członkowie ich sztabów i czy nie wykorzystywano Spółek Skarbu państwa do pośredniego finansowania kampanii.
- **Wyszukiwanie dotacji czynionych z korupcyjnymi intencjami** – zwracano uwagę na darowizny, z którymi mogłyby wiązać się konkretne decy-

² Zob. Ireneusz Dańko, *Prokuratura oskarża biegłego Państwowej Komisji Wyborczej*, „Gazeta Wyborcza”, 01.01.2002; także *Kampania Krzaklewskiego jeszcze pod lupą*, PAP, 21.02.2002; *Martwe dusze Krzaklewskiego: postępowanie umorzone*, PAP, 14.02.2002.

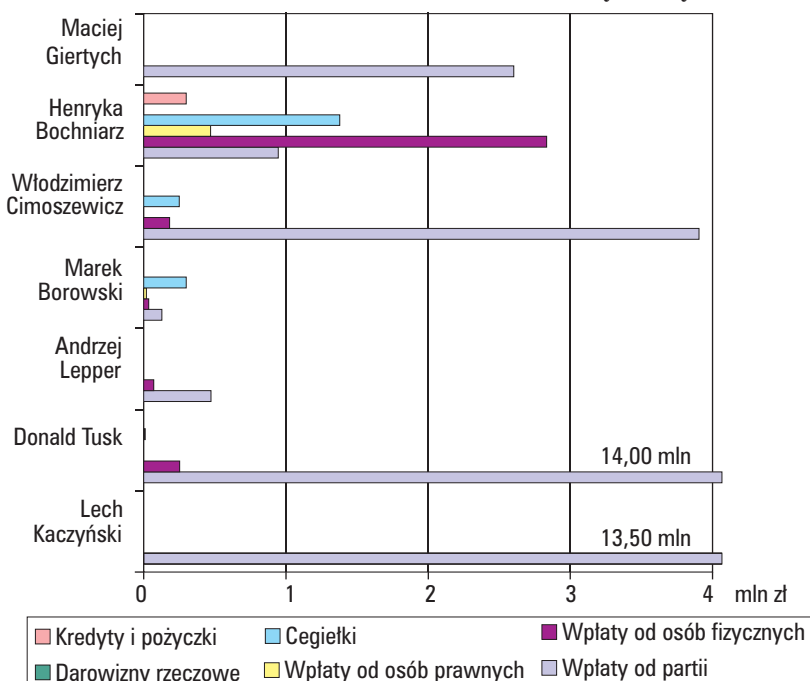
zje korupcyjne, kupowanie dostępu do informacji bądź zdobycie przychylności decydentów.

Monitoring dochodów komitetów wyborczych wskazał na poważne zagrożenia korupcyjne wynikające z:

- braku pełnej jawności finansowania kampanii, co umożliwia anachroniczna instytucja zbiórek publicznych,
- braku przepisów regulujących składanie oświadczeń majątkowych przez wszystkich kandydatów na Prezydenta RP,
- niewłaściwego uregulowania instytucji pożyczek i wykorzystywania jej do obchodzenia limitów darowizn,
- niewłaściwego uregulowania instytucji darowizn rzeczowych i nierzetelności w ujawnianiu ich w sprawozdaniach wyborczych,
- niewłaściwego uregulowania kwestii zadłużania się i spłacania wierzytelności przez komitety wyborcze.

Z analizy dostarczonych do PKW sprawozdań wyborczych poszczególnych komitetów wyłania się dość zróżnicowany obraz. Żaden komitet nie skorzystał jednocześnie ze wszystkich dostępnych źródeł finansowania, a najpoważniejszym źródłem finansowania w przypadku głównych kandydatów stały się wpłaty ze strony partii politycznych.

Deklarowane źródła dochodów komitetów wyborczych



Źródło: Sprawozdania wyborcze komitetów.

Najbardziej istotną kwestią dla zespołu monitorującego była odpowiedź na pytanie, w jaki sposób dany komitet był finansowany i kto był jego głównym sponsorem. Przy monitoringu dochodów zwrócono szczególną uwagę na zbiórki publiczne (tzw. cegiełki), znaczące darowizny, pożyczki, a także nadużywanie środków publicznych – bowiem korzystanie z tych źródeł najczęściej wiąże się z ryzykiem korupcyjnym. Analizowano także efektywność obowiązujących zakazów i ograniczeń.

3.2. Zasady pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach prezydenckich

Źródła finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej zostały szczegółowo zdefiniowane w rozdziale 10 ustawy o wyborze Prezydenta RP. Zgodnie z art. 85 środki na cele kampanii wyborczej mogą być przekazywane przez osoby fizyczne i osoby prawne, z tym że środki finansowe osób prawnych, przekazywane na cele kampanii wyborczej, mogą pochodzić wyłącznie z zysku. Dodatkowo ustawa wprowadziła limity darowizn, zgodnie z którymi:

- Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na jeden komitet nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej. W wyborach prezydenta RP w 2005 r. kwota ta wynosiła 12 735 zł.
- Łączna suma wpłat od osoby prawnej, z wyłączeniem partii politycznych, na jeden komitet nie może przekraczać 100-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (w wyborach 2005 r. – kwota 84 900 zł).

Ustawa stwierdza także, że kwoty przekraczające 2-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę (w wyborach 2005 r. – 1698 zł), z wyłączeniem kwot pochodzących ze zbiorów publicznych, mogą być wpłacane na komitet jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

Jeśli chodzi o zakazy finansowania kampanii, zgodnie z art. 86 ustawy komitetowi nie mogą być przekazywane środki finansowe pochodzące: z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych osób prawnych, a także z budżetu stowarzyszeń i innych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego, od przedsiębiorców państwowych, a także przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych osób prawnych³. Komitety wyborcze nie mogą rów-

³ Jak również od podmiotów od nich zależnych, w rozumieniu przepisów prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

niez być finansowane przez osoby prawne i jednostki organizacyjne korzystające ze środków publicznych w ciągu ostatnich 2 lat od dnia zarządzenia wyborów – z wyłączeniem partii politycznych. Ponadto komitet nie może przyjmować środków finansowych pochodzących m.in. od: osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą; cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; osób prawnych nie mających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych – z wyłączeniem spółek publicznych; obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych.

W trakcie monitoringu nie stwierdzono bezpośredniego łamania wyżej wymienionych zakazów i limitów. Jednak w wyniku podjętych działań sprawdzających okazało się, że obowiązujące przepisy są pełne luk umożliwiających dowolne obchodzenie ustawowych zakazów. Zostaną one szczegółowo omówione w dalszej części tego rozdziału.

3.3. Analiza dochodów i omówienie zauważonych nieprawidłowości

3.3.1. Zbiórki publiczne i brak jawności finansowania kampanii wyborczej

„Cegiełki? To ta pralnia jeszcze działa?” – **Jerzy Szteliga (SLD)**
(*Zlikwidować cegiełki*, „Rzeczpospolita”, 19.04.05).

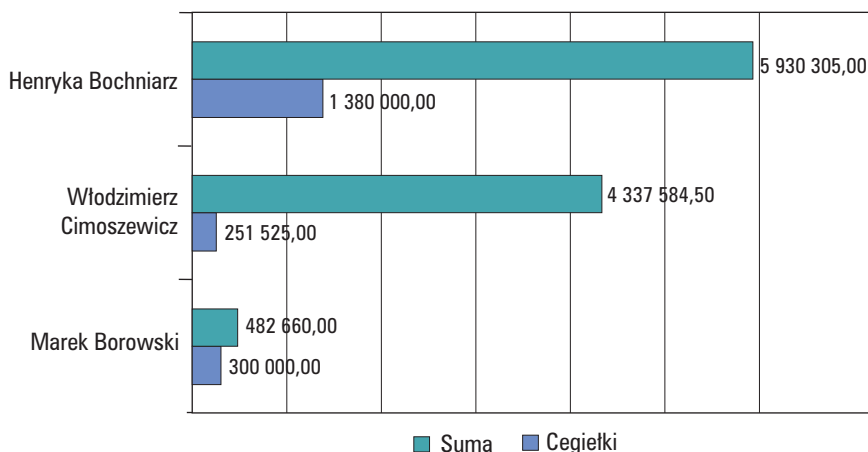
Zgodnie z art. 87 ustawy o wyborze Prezydenta RP pełnomocnik finansowy mógł organizować zbiórki publiczne środków finansowych na cele związane z wyborami. Dzięki tej instytucji komitety wyborcze wciąż mogły wydać na kampanię wyborczą 1 380 000 zł⁴ z funduszy pozyskanych w zasadzie anonimowo, ze sprzedaży tak zwanych cegiełek. Jak powszechnie wiadomo, cegiełki od lat były doskonałym alibi dla pojawiających się w sztabach wyborczych walizek pieniędzy niewiadomego pochodzenia. Po zmianach w przepisach dotyczących finansowania partii politycznych, wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów samorządowych, wybory prezydenckie są jedynymi, w których nadal dopuszcza się taką formę

⁴ Na podstawie art. 87d ust. o wyborze Prezydenta RP kwota wydatków komitetu wyborczego ze środków pochodzących ze zbiorów publicznych nie może przekraczać 10% limitu wydatków komitetu, który zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13.08.2005 r. wynosi 13 800 000 zł.

pozyskiwania środków na kampanię wyborczą. Zespół monitorujący wielokrotnie zwracał uwagę na sprzeczność instytucji zbiorów publicznych z art. 11 ust. 2 Konstytucji. Tym bardziej że – zdaniem ekspertów – przepis dotyczący jawności finansowania partii politycznych należy rozumieć szeroko i obejmuje on także finansowanie kampanii wyborczej.

W dniu 24 czerwca 2005 r. Fundacja im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych wystąpiły do zarejestrowanych przez Państwową Komisję Wyborczą komitetów wyborczych z apelem o zadeklarowanie niewykorzystywania w finansowaniu kampanii tzw. cegiełek oraz ujawnienie oświadczeń majątkowych kandydatów. Otrzymano oficjalną odpowiedź tylko od komitetu wyborczego Donalda Tuska, że nie korzysta on z tej formy finansowania kampanii. Analiza sprawozdań wyborczych dostarczonych przez komitety wyborcze do PKW wykazała, że zbiórkę publiczną prowadziło troje kandydatów. Komitet Marka Borowskiego zebrał w ten sposób 300 000 zł, Włodzimierza Cimoszewicza – 251 525 zł, a Henryki Bochniarz – całą dozwoloną sumę 1 380 000 zł. Pozytywnie należy ocenić fakt, że komitety wyborcze obu najpoważniejszych kandydatów – Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska – wzięły pod uwagę argumenty zespołu monitorującego i dobrowolnie zrezygnowały z organizowania zbiorów publicznych.

Zbiórki publiczne a całociowe dochody kandydata



Źródło: Sprawozdania wyborcze komitetów.

Szczegółowe zasady przeprowadzania zbiorów publicznych określa ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych. Zgodnie z jej postanowieniami, zbiórki mogą być przeprowadzane tylko przez osoby do tego upoważnione przez dany komitet i nie mogą one za te czynności otrzymywać wynagrodzenia. Zbiórki powinny być przeprowadzane w formie: dobrowolnych

wpłat na subkonto przeznaczone dla gromadzenia środków pochodzących ze zbiorów publicznych, zbiorów pieniędzy do puszek kwestarskich oraz skarbon stacjonarnych, umieszczanych w obiektach, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników, oraz sprzedaży cegiełek wartościowych. Ponadto, środki finansowe zebrane do puszek i skarbon oraz pochodzące ze sprzedaży cegiełek powinny być wpłacone na odpowiednie subkonto dla gromadzenia tych środków. Dokumentację dotyczącą przebiegu zbiórki publicznej należy prowadzić w formie rejestru, zawierającego następujące informacje: 1) komu, kiedy i jakie puszki kwestarskie, skarbone stacjonarne i cegiełki wartościowe zostały wydane, 2) kiedy przeprowadzona zbiórka została zakończona, 3) sumę zebranych środków pieniężnych⁵. Dane te muszą być potwierdzone podpisami osób, które zbiórkę przeprowadzały i które odebrały zebrane pieniądze. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego został także zobowiązany do przechowywania dokumentów związanych ze zbiórką publiczną przez okres 12 miesięcy od dnia wyborów.

Analiza sprawozdań komitetów wyborczych, które korzystały ze zbiórki publicznej wykazała, że:

Komitet wyborczy W. Cimoszewicza jako jedyny przedstawił dokładne i wyczerpujące sprawozdanie ze sprzedaży cegiełek, ale i on dopuścił się kilku uchybień:

- Komitet ten zawarł 4 umowy o dzieło z osobami fizycznymi na łączną kwotę 2100 zł, w których wykonawca zobowiązuje się m.in. do „rozprowadzenia cegiełek do grup środowiskowych”. Stanowi to złamanie art. 7 ust. 2 ustawy o zbiorach publicznych, zakazującego otrzymywania wynagrodzenia przez osoby przeprowadzające zbiórkę publiczną.
- Część wpłat od osób prowadzących sprzedaż cegiełek trafiała bezpośrednio na konto Komitetu Wyborczego przeznaczone dla pozostałych wpłat, zamiast na wydzielony rachunek dla wpłat od anonimowych darczyńców⁶.
- Komitet rozliczył się ze zbiórki publicznej przeprowadzonej w Warszawie dopiero 28 grudnia 2005. Tak późny termin rozliczenia mógł wynikać ze słabej dyscypliny finansowej struktur lokalnych komitetu, bądź z celowego opóźnienia rozliczenia z zamiarem ukrycia innych darowizn pod postacią przychodów z cegiełek. Należy dodać, że suma uzyskana ze zbiórki publi-

⁵ Zasady dokumentowania zbiorów publicznych wynikają z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobów przeprowadzania zbiorów publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiorami (Dz.U. nr 199, poz. 1947 ze zm.).

⁶ Nieprawidłowe wpłaty ze zbiorów publicznych dotyczyły następujących pozycji: 21.09.05, Warszawa, 2 500 zł; 22.09.05, 195 zł; 29.09.05 Wojewódzki Sztab Wyborczy Poznań, 1690 zł; 24.11.05, Warszawa, 15 000 zł; 15.12.05, Bytom, 10 700 zł; 16.12.05, Bytom, 13 400 zł; 20.12.05, Bytom; 14 700 zł; 20.12.05, Bytom, 11 200 zł; 21.12.05, Warszawa, 5000 zł.

cznej w Warszawie była zarazem największą kwotą ujętą w sprawozdaniu wyborczym komitetu.

Jeśli chodzi o pozostałe dwa komitety, które skorzystały z możliwości uzyskania przychodów ze sprzedaży cegiełek, to należy przede wszystkim stwierdzić, że ich sprawozdania były bardzo skromne, i nie podawały dokładnych informacji – gdzie, kto i ile cegiełek sprzedał.

- Komitet wyborczy Henryki Bochniarz osiągnął niewiarygodną skuteczność w sprzedaży cegiełek. Sprzedano ich dokładnie na taką kwotę, jaka stanowiła limit – 1 380 000 zł. Warto dodać, że podczas rozmów przedstawiciele zespołu monitorującego z pełnomocnikami finansowymi innych komitetów wyborczych padło stwierdzenie, że „cegiełki nie idą”. Zgodnie ze sprawozdaniem wyborczym komitetu Henryki Bochniarz do sprzedaży cegiełek upoważniono tylko dwie osoby. Po uzyskaniu upoważnienia jedna z tych osób (zastępca dyrektora generalnego Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”) sama sobie wystawiła zgodę na prowadzenie zbiórki w siedzibie PKPP „Lewiatan” przy ulicy Klonowej 6 w Warszawie. Cegiełki na sumę 1 380 000 zł zostały rozprowadzone w ciągu zaledwie 6 dni przez dwie osoby, do tego – jak wynika ze sprawozdania – w siedzibie sztabu wyborczego. Tylko w dniu 19 lipca 2005 rozprowadzono cegiełki na łączną sumę 550 000 zł. W dniach 20–22 lipca 2005 zbiórka na terenie sztabu przyniosła kolejne 600 000 zł. Cegiełki są przeznaczone dla osób chcących wpłacić drobne sumy. Należy podkreślić, że jeśli ktoś chce wpłacić więcej niż 1698 zł, musi to zrobić przelewem lub kartą. Trudno sobie wyobrazić tłumy oblegające sztab wyborczy, by w dniach od 19 do 22 lipca 2005 r. wykupić cegiełki za 100 czy nawet 500 zł.
- Komitet wyborczy Marka Borowskiego rozprowadził cegiełki za sumę dokładnie 300 000 zł. W sprawozdaniu wymieniona jest tylko jedna osoba prowadząca sprzedaż. Wśród darczyńców komitetu największą popularnością cieszyły się najwyższe nominały cegiełek (1000 zł), których sprzedano łącznie za 250 000 zł. Zespół monitorujący stwierdził również, że komitet Marka Borowskiego wydrukował cegiełki na łączną kwotę 2 100 000 zł, a wolno mu było ich sprzedać jedynie za 1 380 000 zł.

Instytucja zbiórki publicznej została powołana w celu ułatwienia komitetom wyborczym pozyskiwania dużej ilości drobnych darowizn w trakcie spotkań wyborczych, festynów itp. Niestety, doświadczenia poprzednich kampanii, jak i wyborów 2005 r. potwierdzają, że instytucja ta może służyć komitetom wyborczym do ukrywania dużych darowizn z anonimowych źródeł.

Należy tu wspomnieć o jeszcze jednym aspekcie sprzedaży cegiełek – możliwości defraudacji pieniędzy uzyskanych ze zbiórek. Cegiełki nie muszą być dokumentem ścisłego zarachowania, a więc PKW nie ma żadnej możliwości

skontrolowania, czy komitet wyborczy wydrukował i sprzedał 1380 cegiełek po 1000 zł czy może 3000 cegiełek o tym samym nominale. Ponadto, anonimowy darczyńca nie ma żadnej pewności, czy pieniądze wpłacane przezeń na rzecz komitetu wyborczego jego kandydata rzeczywiście trafiają na konto tego komitetu, czy do kieszeni kwestarza. Zdaniem zespołu monitorującego instytucja zbiórki publicznej jest na tyle korupcjogenna, że jedynym rozsądnym wyjściem jest jej całkowita likwidacja.

3.3.2. Darowizny rzeczowe

Zgodnie z art. 86 ustawy o wyborze Prezydenta RP komitet wyborczy może przyjąć wartości niepieniężne (darowiznę rzeczową oraz w formie usługi) od tych samych podmiotów, od których może przyjmować środki finansowe. Ponadto, wszystkie zakazy dotyczące źródeł finansowania odnoszą się odpowiednio do wartości niepieniężnych. Istnieje jednak poważna luka w obowiązujących regulacjach. Art. 85 ustawy o wyborze Prezydenta RP nie stanowi wprost, że limity wpłat od osób fizycznych i osób prawnych mają zastosowanie do przyjmowanych wartości niepieniężnych. Oznacza to, że teoretycznie jedna osoba fizyczna mogłaby podarować komitetowi wyborczemu nieruchomość o wartości 13 800 000 zł, którą komitet następnie by sprzedał, a środki wykorzystał do prowadzenia kampanii wyborczej.

Analiza sprawozdań wyborczych wykazała, że prawie żaden z kandydatów nie ujawniał darowizn rzeczowych. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy może być fakt, że zgodnie z art. 85 ust. 8 ustawy o wyborze Prezydenta RP pozyskane darowizny niepieniężne należy doliczyć do wydatków komitetu wyborczego. Tak więc komitety wyborcze nie były zainteresowane ujawnianiem wszystkich darowizn rzeczowych. Jedynym komitetem, który w sprawozdaniu wykazał ten typ darowizn był komitet Donalda Tuska. Otrzymał on darowiznę w wysokości 6500 zł od agencji reklamowej ARRS EFFECTICA Sp. z o.o. z Wrocławia, polegającą na przekazaniu praw autorskich do materiałów wyborczych⁷.

Można przypuszczać, że inne komitety wyborcze także otrzymywały darowizny rzeczowe, ale ich pełnomocnicy nie ujawnili ich, wychodząc z założenia, że Państwowa Komisja Wyborcza i tak nie ma możliwości zweryfikowania tego.

Jedno z ograniczeń związanych z darowiznami rzeczowymi polega na tym, że zgodnie z interpretacją PKW przekazywanie wartości niepieniężnych nie może dotyczyć finansowania zakupu towarów lub usług służących prowadzeniu

⁷ Warto zauważyć, że firma ta należy do pani Kaliny Schetyny, żony sekretarza generalnego PO Grzegorza Schetyny. Cezary Łazrewicz w artykule *Pranie w urnie, „Przekrój”*, 6.04.06, ujawnił, że „a mniej więcej w tym samym czasie, gdy spółka Effectica przekazywała darowiznę na rzecz Tuska, komitet wyborczy Platformy zlecił już odpłatnie tej samej firmie (za 60 tys. zł) przygotowanie kampanii wyborczej Grzegorza Schetyny”.

kampanii wyborczej. Tak więc darowizna w postaci opłacenia powierzchni reklamowej na billboardach czy też opłacenia druku ulotek wyborczych nie może być traktowana jako prawnie dozwolone świadczenie wartości niepieniężnych. Do zespołu monitorującego dotarły informacje, że komitet wyborczy Donalda Tuska umieszcza plakaty na powierzchniach „odstępowanych” przez firmy, które zrezygnowały z własnych kampanii reklamowych. Ponieważ zachodziła obawa, że te „darowizny” nie znajdują się w żadnych sprawozdaniach finansowych, zespół wybrał losowo z 1000 billboardów, szczegółowo opisanych przez lokalnych współpracowników z całej Polski, około 100 billboardów różnych kandydatów. Następnie poproszono właścicieli powierzchni reklamowych o informację, kto je wykupił we wskazanym miejscu i okresie. W dniu 26 września 2005 r. wysłano listy do Art Marketing Syndicate S.A., Clear Channel Poland, Ströer Polska i News Outdoor Poland. Oficjalną odpowiedź przysłał wyłącznie pan Adam Tkaczyk – Wiceprezes Zarządu Ströer Polska, który odmówił podania jakichkolwiek danych, zasłaniając się tajemnicą handlową. Zespół monitorujący nie był więc w stanie sprawdzić, kto płacił za konkretne billboardy ani uzyskać dowodów potwierdzających te pogłoski.

Po przeanalizowaniu sprawozdań wyborczych stwierdziliśmy, że komitet Donalda Tuska przedstawił najwyższe rachunki za ekspozycję plakatów i billboardów – na sumę ponad 7 200 000 zł (dla porównania komitet Lecha Kaczyńskiego wydał na ten cel nieco ponad 5 000 000 zł). Nie uzyskaliśmy więc dowodów potwierdzających wcześniejsze podejrzenia. Gdyby firmy sprzedające powierzchnie reklamowe zechciały odpowiedzieć na nasze pytanie – dotyczyło ono przecież nie zamówienia pochodzącego od firmy prywatnej, ale instytucji o charakterze publicznym, jaką jest komitet wyborczy – można byłoby stwierdzić, czy załączone do sprawozdania wyborczego rachunki obejmowały wszystkie koszty, czy też nie.

3.3.3. Finansowanie kampanii przez osoby fizyczne – ograniczona skuteczność limitów darowizn

Główny problem związany z dużymi darowiznami pozyskiwanymi od osób fizycznych i prawnych dotyczy rzeczywistych motywów, jakimi kierują się darczyńcy. Nawet legalnie przekazane darowizny mogą mieć korupcyjny cel, jeśli opinia publiczna nie jest poinformowana o prawdziwych powiązaniach pomiędzy darczyńcą a przyjmującym je politykiem. Analizując możliwe motywy finansowania partii politycznych, znany brytyjski politolog Michael Pinto-Duschinsky wskazał na zależność między rodzajem darczyńcy a ewentualnym motywem wspierania konkretnych ugrupowań⁸.

⁸ M. Pinto-Duschinsky, *Political Money in an International Context*, Colloquium Paper, Woodrow Wilson Center, Washington 1986, s. 23.

Rodzaj darczyńcy	MOTYW				
	Ideologia	Awans społeczny, zaszczyty, stanowiska	Specjalne przywileje, kontrakty	Zmiana polityki rządu, korzystne rozwiązania legislacyjne	Ogólne korzyści z posiadania przychylnego rządu
Tzw. „mały”, indywidualny darczyńca	TAK				
Tzw. „duży”, indywidualny darczyńca		TAK	TAK	TAK	
Przedsiębiorstwo bądź związek zawodowy			TAK	TAK	TAK
Organizacje zrzeszające np. przedsiębiorców				TAK	TAK

Z punktu widzenia rzetelności i uczciwości życia publicznego najbardziej wskazanym sposobem finansowania działalności politycznej jest przyjmowanie drobnych wpłat od znacznej ilości osób fizycznych (np. członków bądź sympatyków) wspierających poszczególne partie lub kandydatów. Praktyka wyborów przeprowadzanych w wielu krajach przechodzących transformację ustrojową pokazała, że zależności pomiędzy decyzjami politycznymi a darowiznami na rzecz kampanii wyborczych często miały charakter korupcyjny⁹. Najbardziej typowe rodzaje decyzji politycznych, podejmowanych przez polityków w zamian za znaczące darowizny, obejmują:

- udzielanie zamówień publicznych,
- przyznawanie licencji i koncesji firmom lub osobom prywatnym,
- sprzedaż majątku państwowego (np. w ramach prywatyzacji lub sprzedaży nieruchomości),
- przyznawanie subsydiów państwowych i innych funduszy publicznych firmom lub osobom prywatnym,
- przyznawanie gwarancji państwowych firmom lub osobom prywatnym potrzebnych do uzyskania pożyczek,
- wydawanie decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych.

Jednym ze sposobów na ograniczenie tych patologicznych zależności jest wprowadzanie zakazu anonimowych darowizn, limitów wpłat od osób fizycznych, ograniczenia wpłat gotówkowych oraz zakazu finansowania partii i kampanii wyborczych przez osoby prawne.

Współpraca pomiędzy donatorami a kandydatami, politykami lub partiami politycznymi nie jest wydarzeniem jednorazowym. Na ogół są to złożone, długotrwałe układy, w których korupcyjne wymiany znacznie wykraczają

⁹ Zob. tłum. polskie podręcznika OSJI (www.prezydent2005.org.pl), op. cit.

poza czas kampanii wyborczej. Monitoring prowadzony przez organizacje pozarządowe (szczególnie w Stanach Zjednoczonych), polegający na badaniu dużych darowizn i obserwacji decyzji politycznych w celu ujawnienia możliwych powiązań między nimi, trwa niemal nieprzerwanie¹⁰. Ze względu na to, jak bardzo rozłożone w czasie mogą być skutki zobowiązań podjętych w wyniku przyjęcia znaczących darowizn, całościowe monitorowanie dochodów jest procesem znacznie dłuższym niż 2–3 miesiące kampanii wyborczej i pełne ich opisanie wykracza poza ramy tego projektu.

Analizując sprawozdania wyborcze kandydatów, zespół monitorujący zwrócił uwagę na niektóre, opisane poniżej darowizny od indywidualnych darczyńców. W niektórych wypadkach wątpliwości zespołu monitorującego przybrały formę zastrzeżeń złożonych do Państwowej Komisji Wyborczej.

Sprawozdanie komitetu wyborczego Włodzimierza Cimoszewicza zawiera imienną listę wpłat od 54 osób, opiewających na różne sumy, co może wskazywać, że wpłaty były przejawem autentycznego poparcia tych osób dla kandydata. Wśród nich wyróżniała się jednak grupa 19 osób, które dokonały wpłaty w tej samej wysokości, tj. 6000 zł. O 16 z tych osób zespół monitorujący uzyskał informację, że są lub były pracownikami przedsiębiorstw wchodzących w skład KGHM Polska Miedź SA, podobnie jak pan Stanisław Speczik, który wpłacił kwotę 12 000 zł. W wypadku trzech osób nie udało się potwierdzić informacji o bezpośrednim powiązaniu ze spółką¹¹. Suma wpłat osób powiązanych z KGHM to 96 000 zł, a więc 53% wszystkich wpływów od osób fizycznych. Fakt, że wszystkie te osoby przekazały dokładnie taką samą sumę, nasuwał skojarzenia z wydarzeniami z poprzednich kampanii, kiedy to dziennikarze ujawnili, że pracownicy jednej z instytucji otrzymali premie, które następnie wpłacili na konto wskazanego komitetu wyborczego. W związku z tym spostrzeżeniem zespół monitorujący zwrócił się do PKW, jak również do zarządu KGHM Polska Miedź SA (list z dnia 09.03.06) z prośbą o sprawdzenie, czy mogło dojść do pośredniego finansowania komitetu wyborczego przez przedsiębiorstwo z udziałem Skarbu Państwa. Do momentu zakończenia prac nad raportem (20.04.06) nie otrzymaliśmy żadnej odpowiedzi od zarządu KGHM.

¹⁰ Najlepszym przykładem takiej organizacji jest niezależny, pozarządowy Center for Responsive Politics. Jest to amerykańska organizacja badająca powiązania pomiędzy pieniędzmi a polityką i ich wpływem na wybory. Zob. www.opensecrets.org

¹¹ Dotyczy to następujących darczyńców: Jacek Sobotka – 6000 zł, Bożena Bober – 6000 zł, Wiesława Barbara Wrembel – 6000 zł.

Lista osób związanych z KGHM Polska Miedź SA, które dokonały wpłaty na rzecz KW W. Cimoszewicza:

Piotr Romanowicz – 6000 zł, obecny dyrektor naczelny Huty Miedzi Głogów

Wacław Gąsior – 6000 zł, przewodniczący Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Przemysłu Hutniczego w Hucie Miedzi Legnica

Bogusław Szyszka – 6000 zł, dyrektor naczelny Biura Zarządu KGHM Polska Miedź SA

Wiesław Biliński – 6000 zł, dyrektor techniczny Huty Miedzi Głogów

Jan Taraciński – 6000 zł, zastępca dyrektora Huty Miedzi Głogów

Stanisław Jasak – 6000 zł, dyrektor ds. ekonomicznych Huty Miedzi Legnica

Grzegorz i Anna Szwancyberowie – 6000 zł, G. Szwancyber – dyrektor naczelny Huty Miedzi Legnica

Seweryn Pluciński – 6000 zł, dyrektor naczelny Huty Miedzi Głogów w latach 1999–2002, obecnie zastępca dyr. ds. technicznych tamże

Roman Urbanowicz – 6000 zł, dyrektor produkcji Huty Głogów

Janusz Staszak – 6000 zł, dyrektor ds. modernizacji Huty Miedzi Głogów

Marek Szyniec – 6000 zł, dyrektor naczelny Huty Miedzi Cedynia

Piotr Huńczak – 6000 zł, zastępca dyrektora Huty Miedzi w Orsku (Cedynia)

Jan Garbaczewski – 6000 zł, fizyk, autor prac związanych z procesem technologicznym w KGHM, m.in. *Wybrane aspekty rozwoju technologii produkcji kwasu siarkowego w KGHM*

Roman Kapłan – 6000 zł, pracownik Huty Miedzi Cedynia

Andrzej Wasilewski – 6000 zł, dyrektor Zakładu Wzbogacania Rud w KGHM

Marian Ziomek (w sprawozdaniu figuruje jako Maria Ziomek) – 6000 zł, pracownik Zakładu Wzbogacania Rud w KGHM, funkcja nieznana

Sprawozdanie komitetu wyborczego Andrzeja Leppera zawiera listę 19 wpłat od osób indywidualnych. Prawie wszyscy darczyńcy to posłowie lub kandydaci na posłów Samoobrony z rodzinami. W tym wypadku wyraźnie widać, jak istotną rolę dla Samoobrony odgrywają darowizny od parlamentarzystów (choć podobne przypadki wpłat od kandydatów na posłów można też spotkać w sprawozdaniach innych sztabów). Przykład ten potwierdza tezę, że parlamentarzyści wielu partii są głównym zapleczem finansowego wsparcia kampanii swoich liderów. Jest to także przykład na to, jak ewoluowała instytucja opłat za miejsca na listach wyborczych i tzw. „podatków” partyjnych.

Klub Parlamentarny czy lista darczyńców Andrzeja Leppera?

Janusz Maksymiuk (obecnie poseł Samoobrony) – 1690 zł
Elżbieta Maksymiuk (kandydatka Samoobrony do Senatu)
– 12 000 zł + Maja Maksymiuk – 1690 zł
Dagmara Maksymiuk-Król (członek Samoobrony) 1620 zł
Czesław Litwin (obecnie poseł Samoobrony) – 5000 zł
Józef Stępkowski (obecnie poseł Samoobrony) – 5000 zł
Genowefa Wiśniowska (obecnie posłanka Samoobrony) – 5000 zł
Elżbieta Wiśniowska (obecnie posłanka Samoobrony) – 2500 zł
Andrzej Ruciński (obecnie poseł Samoobrony) – 10 000 zł
Jerzy Żyszkiewicz (obecnie poseł Samoobrony) – 5000 zł
Alina Gut (posłanka Samoobrony i kandydatka Samoobrony do Krajowej
Rady Sądownictwa) – 5000 zł
Krystyna Moric (żona posła Samoobrony) – 5000 zł
Wojciech Romaniuk (obecnie poseł Samoobrony) – 5000 zł
Waldemar Starosta (obecnie poseł Samoobrony) – 5000 zł
Henryk Młynarczyk (obecnie poseł Samoobrony) – 5000 zł

Komitet wyborczy Henryki Bochniarz przyjął 245 wpłat od osób fizycznych o łącznej wartości 2 832 595 zł. Większość z nich opiewała na maksymalną, dozwoloną kwotę darowizny (tj. 12 735 zł). Na liście darczyńców komitetu jest wielu członków i pracowników Polskiej Konfederacji Przedsiębiorców Prywatnych „Lewiatan”, jak również członków obecnej partii demokracji.pl i rodzina kandydatki. Sponsorów komitetu wyborczego Henryki Bochniarz cechowało także to, że w wielu wypadkach decyzje o wsparciu kandydatki były podejmowane przez darczyńców rodzinnie i solidarnie. W wielu wypadkach całe wielopokoleniowe rodziny dokonywały maksymalnych darowizn na rzecz komitetu wyborczego (m.in. rodziny Kulczyckich i Zarębów dokonały łącznie darowizn w wysokości 50 000 zł, a rodzina Pilawskich – 50 100 zł). Na tych przykładach widać ograniczoną skuteczność ustalenia limitu wpłaty od indywidualnego darczyńcy – wystarczy bowiem, aby darowizny wpłaciła 3–4-osobowa rodzina, każdy po 12 735 zł. Takich rodzinnych wpłat na konto kandydatki było szczególnie dużo.

Analiza sprawozdań wyborczych komitetów (m.in. komitetu Marka Borowskiego) pokazała także, że w wykazach darczyńców indywidualnych większości kandydatów brakuje kluczowych danych (niezbędnych do weryfikacji osób fizycznych), np. adresu.

Jednym ze sposobów ograniczenia korupcyjnych powiązań pomiędzy grupami nacisku a polityką jest ograniczenie roli dużych darczyńców poprzez wprowadzenie limitu darowizn. W tym kierunku poszła m.in. nowelizacja ustawy o partiach politycznych i ustawy o wyborze Prezydenta RP. Niestety,

brak synchronizacji pomiędzy różnymi aktami regulującymi tę samą materię, oraz nałożenie się w 2005 r. terminów dwóch kampanii wyborczych – parlamentarnej oraz prezydenckiej – doprowadziło do sytuacji, w której przepisy pozwalają na jednoczesne dokonywanie wpłat przez tę samą osobę fizyczną na rachunek bieżący partii (15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę – 12 735 zł), na Fundusz Wyborczy (dozwolony limit wpłat na Fundusz Wyborczy wynosi 21 225 zł – art. 36a ust. 2 ustawy o partiach), a także bezpośrednio na rzecz komitetu wyborczego (15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę – 12 735 zł). W takim przypadku maksymalny limit wpłat od jednej osoby fizycznej wynosi 46 695 zł. W porównaniu z limitami w innych systemach demokratycznych jest to bardzo wysoki limit, który ułatwia pozyskiwanie „dużych” darowizn, czynionych czasem z wątpliwych motywów.

3.3.4. Nieprawidłowe współfinansowanie kampanii prezydenckiej i wyborów parlamentarnych

Zespół monitorujący zebrał wiele dowodów na to, że wybory prezydenckie były nieprawidłowo współfinansowane przez partie polityczne, a także przez komitety wyborcze biorące udział w wyborach do Sejmu i Senatu, co jest zabronione¹². Zgodnie z ustawą o wyborze Prezydenta RP partie mogą bez ograniczeń finansować prezydencką kampanię wyborczą – jest to poważne uprzywilejowanie. Zarówno przepisy ustawy o partiach politycznych, jak i ustawy o wyborze Prezydenta nie przewidują innej możliwości wsparcia finansowego przez partię polityczną, jak tylko przekazanie komitetowi środków z Funduszu Wyborczego na konto komitetu.

Stanowisko

Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 sierpnia 2005 r.

(...) agitacja wyborcza nie może być prowadzona w sposób zmierzający do obchodzenia prawa przez np. zamieszczenie w materiale wyborczym treści innych, aniżeli bezpośrednio związanych z kandydowaniem osoby lub grupy osób na określony urząd.

(...) wyłączość na prowadzenia kampanii wyborczej posiadają właściwe dla danych wyborów komitety wyborcze. Oznacza to, iż każdy materiał wyborczy, niezależnie od formy, sposobu i miejsca jego prezentacji, musi być oznaczony nazwą komitetu wyborczego, utworzonego w celu udziału w danych wyborach. Niedopuszczalne jest więc, jak się zdarza, umieszczenie na materiale wyborczym (ogłoszeniu prasowym, plakacie, billboardzie, itp.) jedynie np. nazwy partii politycznej promującej danego kandydata.

¹² Art. 87a ust. 1 ust. o wyborze Prezydenta RP.

Także artykuł 112 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu zabrania przekazywania środków finansowych i wartości niepieniężnych przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego komitetu wyborczego. Ten sam zakaz stanowi art. 87a (1) ustawy o wyborze Prezydenta RP. Naruszenie tego zakazu jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny. Przedstawione w Aneksie 3 przykłady łączenia i współfinansowania kampanii parlamentarnej z prezydencką wskazują na dziesiątki przypadków przekazywania funduszy i darowizn rzeczowych pomiędzy komitetami biorącymi udział w wyborach do Sejmu i do Senatu i tymi, które brały udział w wyborach prezydenckich.

Ponadto, przeprowadzony w trakcie kampanii monitoring wykazał, że w przypadku niektórych komitetów wyborczych dochodziło do:

- finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej przez partię polityczną przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetu wyborczego,
- finansowania kampanii wyborczej kandydata przez partię polityczną poza jej funduszem wyborczym, pod pozorem działań promocyjnych lidera.

Naruszenie tych zasad zostanie szczegółowo omówione w następnym rozdziale, dotyczącym wydatków.

3.3.5. Potencjalne finansowanie kampanii wyborczej ze środków publicznych

Artykuł 86. 1. ustawy o wyborze Prezydenta RP wprowadził wyraźny zakaz przekazywania na cele prezydenckiej kampanii wyborczej środków o charakterze publicznym. W wyborach 2005 r. na urząd Prezydenta RP kandydowało kilku polityków pełniących eksponowane funkcje w życiu publicznym. Byli to Marszałek i Wicemarszałek Sejmu, Prezydent m.st. Warszawy, minister, posłowie do Sejmu i poseł do Parlamentu Europejskiego. W sensie politycznym byli oni w sytuacji uprzywilejowanej, co nie oznacza jednak, że uprzywilejowanie to miało dotyczyć finansowania ich kampanii. Ustawa o wyborze Prezydenta RP gwarantuje jednakowe prawa i obowiązki w toku prowadzenia kampanii wyborczej. Kwestia pośredniego finansowania kampanii wyborczej i wykorzystywania środków przysługujących z racji wykonywania funkcji publicznej budzi wątpliwości i powinna narazić pełnomocnika na sankcje przewidziane w artykule 88g ustawy o wyborze Prezydenta RP¹³.

¹³ Odpowiedzialność karną może ponieść także osoba, która zdecydowała o przekazaniu środków publicznych na rzecz komitetu.

**Informacje dotyczące podejrzeń o wykorzystywanie środków publicznych
przez kandydatów na Prezydenta RP**

Kandydat	Wydarzenie	Miejsce	Czas
Henryka Bochniarz	Premier Marek Belka, jednocześnie kandydat do Sejmu z list Partii Demokracji PL przybywa na konwencję wyborczą kandydatki rządowym samochodem w asyście funkcjonariuszy BOR-u. Imprezę ochrania także m.in. BOR	Warszawa	20.08.05
Marek Borowski	W kampanię lokalną bardzo zaangażowany jest wiceprezydent miasta Piły, Paweł Dahlke	Piła	18.08.05
Marek Borowski	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim posłanki Sylwii Pusz, choć formalnie w Poznaniu nie ma sztabu prezydenckiego. Obie kampanie są prowadzone łącznie.	Poznań	5.09.05
Włodzimierz Cimoszewicz	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim posła SLD Jerzego Wenderlicha.	Toruń	12.08.05
Maciej Giertych	Sztab wyborczy mieści się w biurze posła LPR do Parlamentu Europejskiego.	Opole	9.09.05
Lech Kaczyński	Przedstawiciel sztabu kandydata, będący jednocześnie wiceprezydentem Żor, przyjmuje w sprawach związanych z kampanią w swoim gabinecie, w Urzędzie Miejskim.	Żory	13.09.05
Jarosław Kalinowski	Sztab mieści się w biurze poselskim posła PSL Stanisława Kalemby.	Piła	4.10.05
Donald Tusk	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim.	Toruń	12.08.05
Donald Tusk	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim posła PO Adama Szejnfelda. Nie ma podziału na kampanię prezydencką i parlamentarną.	Piła	3.10.05

Źródło: Informacje uzyskane od lokalnych grup monitorujących, działających w ramach projektu.

Ponadto zespół monitorujący próbował sprawdzić informacje o sondażach kupowanych przez warszawski ratusz, które miały być wykorzystane

przez komitet wyborczy Lecha Kaczyńskiego. W prasie ukazało się wyjaśnienie urzędu miasta, że badania dotyczące całej Polski były bonusem od firmy wykonującej badanie „Barometr warszawski”. Jednak badania te nie były powszechnie dostępne i stawiały w uprzywilejowanej sytuacji kandydata, który miał do nich dostęp.

Warszawa: O co pytali urzędnicy Kaczyńskiego

Dziennikarze RMF FM poinformowali, że dotarli do umów urzędników ratusza z czterema znanymi ośrodkami badawczymi. Osoby, które je podpisały, dysponowały pełnomocnictwami Lecha Kaczyńskiego. Badania jednak nie dotyczą tematyki warszawskiej, ale typowych informacji potrzebnych w kampanii wyborczej. Preferencji politycznych, oceny pracy premiera, przepływów elektoratu, preferencji prezydenckich. Koszt badań sięga 100 tys. za jeden rok. Zleceniodawcą badań był Ośrodek Konsultacji i Dialogu Społecznego, którego pracownicy są doradcami prezydenta miasta.

„Gazeta Wyborcza”, 26.08.2005.

W trakcie trwania kampanii wyborczej zespół monitorujący zaobserwował, że do warszawskiego wydania „Gazety Wyborczej” z dnia 4.10.2005 dołączona została broszura *Strategia rozwoju Warszawy do 2020 roku*. Zamawiającym tę usługę był Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Koszt tej operacji miał wynosić około 49 000 zł + VAT. Fakt, że druk ten, mający formę bardziej reklamy niż dokumentu, ukazał się na 6 dni przed I turą wyborczą, został przez konkurentów Lecha Kaczyńskiego uznany za nadużycie i wykorzystanie stanowiska publicznego do prowadzenia kampanii wyborczej. W następnych dniach ukazały się wyjaśnienia wydawcy „Gazety Wyborczej” oraz organizatorów akcji „Przejrzysta Polska”, w ramach której ukazała się broszura. Wyjaśnili oni, że w zasadach akcji nie określa się, w jaki sposób oraz kiedy uczestniczące w niej gminy powinny „przybliżyć mieszkańcom strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego”. Kiedy wydawca „Gazety Wyborczej” zorientował się, że proponowany przez Urząd Miasta termin publikacji tej broszury zbiega się z końcówką kampanii wyborczej, zwrócono się (30.09.05) do Urzędu Miasta z prośbą o przesunięcie terminu. Miasto nie uwzględniło tych sugestii. Co więcej, osoby odpowiedzialne za realizację akcji „Przejrzysta Polska” stwierdziły, że broszura oparta jest na projekcie strategii, a informacja dla mieszkańców powinna być, zgodnie z zasadami akcji, oparta na dokumencie przyjętym uchwałą samorządu. Wobec powyższych informacji uznać należy, że Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, drukując ulotkę w takiej formie i w tym czasie, miał świadomość, że mogła ona być odczytana jako element kampanii Lecha Kaczyńskiego finansowanej z budżetu miasta.

3.4. Inne spostrzeżenia

3.4.1. Wpłaty od osób prawnych

Jak już wspomiano, ustawa o wyborze Prezydenta RP znacznie odbiega od pozostałych aktów prawnych, regulujących kwestie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Jednym z najbardziej istotnych braków tej ustawy jest pozostawienie komitetom wyborczym możliwości pozyskiwania środków od osób prawnych.

Analiza sprawozdań wyborczych wykazała, że wpłaty od osób prawnych, mimo obowiązujących wysokich limitów (84 900 zł), stanowiły najmniej popularną formę finansowania kampanii wyborczej. Otrzymały je tylko komitety wyborcze Marka Borowskiego (1 darowizna) i Henryki Bochniarz (6 darowizn na łączną sumę 471 200 zł). Do najważniejszych darczyńców należały następujące firmy:

- Biuro Podróży Trip Sp. jawna, z Zakopanego i Biuro Podróży Trip Sp. jawna – Hotel Czarny Stok, z Zakopanego – przekazały po 84 900 zł na rzecz Komitetu Henryki Bochniarz. Można mieć uzasadnione podejrzenia, że spółki nie są podmiotami niezależnymi od siebie, czyli że ich właścicielka wpłaciła *de facto* 169 800 zł. Pani Małgorzata Chechlińska, właścicielka obu firm, zasiadała również w Komitecie wyborczym Henryki Bochniarz.
- Trzy inne firmy: Przedsiębiorstwo Badawczo-Wdrożeniowe Olmex SA, z Olsztyna, firma Zalco Sp. z o.o., z Warszawy i FF Fracht Sp. z o.o. z Ostrowi Mazowieckiej wpłaciły na konto komitetu Henryki Bochniarz po ponad 80 000 zł.
- Jedyna wpłata na rzecz komitetu wyborczego M. Borowskiego wpłynęła od przedsiębiorstwa Dewelopersko-Budowlanego EDBUD Sp. z o.o. z Warszawy. Przekazano 20 000 zł. Firma EDBUD podaje na swojej stronie internetowej, że prowadziła m.in. remont Biblioteki Narodowej w Warszawie, jak również dziesiątki inwestycji na terenie Warszawy.

Mimo stosunkowo niskiej popularności tej formy finansowania wyborów prezydenckich 2005, zespół monitorujący stoi na stanowisku, że finansowanie komitetów wyborczych przez osoby prawne powinno być całkowicie zabronione. W ten sposób ujednolici się obowiązujące regulacje dotyczące źródeł finansowania kampanii wyborczych i zlikwiduje jedno z najpoważniejszych zagrożeń korupcyjnych. Podkreślić należy jednak, że jak uczy doświadczenie demokracji zachodnich, sam zakaz finansowania przez osoby prawne nie przyniesie pożądanych efektów, jeśli równocześnie nie będziemy potrafili wyegzekwować zakazu finansowania przez tzw. pośredników. Chodzi tu o sytuacje, w których wpłaty dokonywane są formalnie przez osoby fizyczne, któ-

re w rzeczywistości dokonują wpłaty w imieniu firmy (np. 10 pracowników danej firmy dokonuje wpłaty na polecenie właściciela ze środków specjalnie im na ten cel przyznanych).

3.4.2. Wpłaty od partii – finansowanie kampanii przez partie polityczne

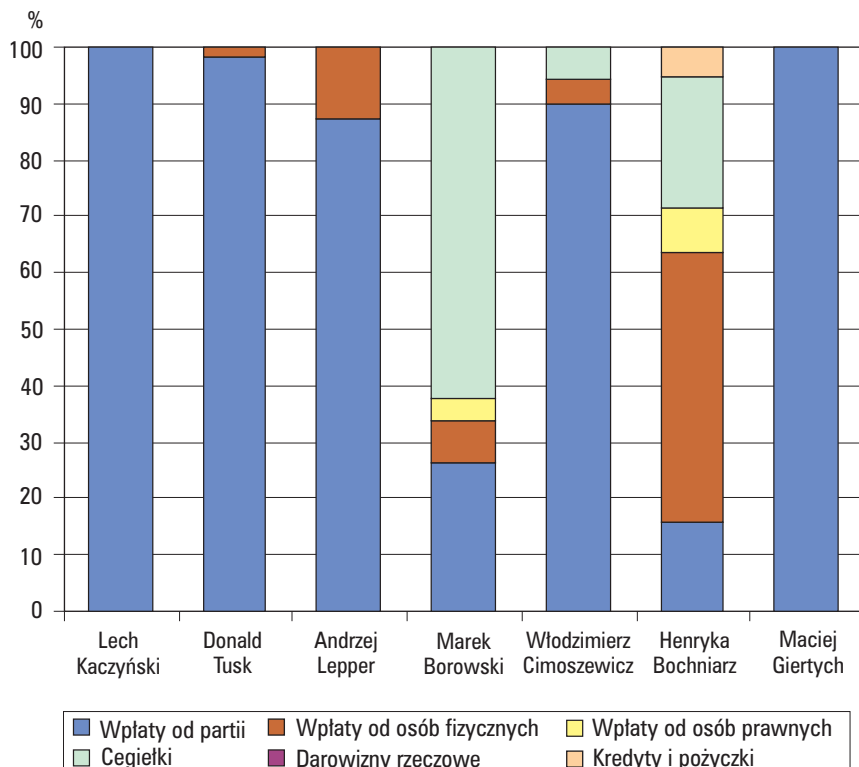
Finansowanie komitetu wyborczego przez partie polityczne nie jest ograniczone żadnym limitem wpłat¹⁴. Stwarza to uprzywilejowaną sytuację, w której partia polityczna może ze swojego funduszu wyborczego wspierać dowolnych kandydatów dowolną kwotą. Musi tylko pieniądze przelać na konto bankowe komitetu, bez podawania szczegółowych informacji na temat tego, kto i z jakich źródeł dokonał wpłat na ten fundusz. *Casus* komitetów wyborczych Lecha Kaczyńskiego i Macieja Giertycha, gdzie jedynymi wpłacającymi na konto komitetów wyborczych były fundusze wyborcze popierających ich partii, jak również przypadki komitetów wyborczych Donalda Tuska, Włodzimierza Cimoszewicza i Andrzeja Leppera, gdzie znaczne części budżetu stanowiły wpłaty z partyjnych funduszy wyborczych – pokazują, jak obecnie w praktyce finansowane są kampanie prezydenckie liderów partyjnych.

Z tym sposobem finansowania kampanii wiążą się dwie kwestie. Po pierwsze, finansowanie kampanii liderów partyjnych wcale nie jest tak jawne, jak mogłoby się wydawać. W wypadku tych kandydatów, prawdziwe źródła finansowania ich kampanii zostały ujawnione dopiero w sprawozdaniach finansowych partii, złożonych do PKW pod koniec marca 2006 r., czyli po kilku miesiącach od zakończenia wyborów. Fakt ten uniemożliwił zespołowi monitorującemu poznanie faktycznych źródeł finansowania najdroższych kampanii prezydenckich do momentu zakończenia przygotowywania tego raportu.

Po drugie, kampanie wyborcze kandydatów prezydenckich popieranych przez partie polityczne są *de facto* finansowane z budżetu państwa. Partie polityczne przekazują środki budżetowe (uzyskane w trakcie kadencji poprzedzającej wybory) na fundusz wyborczy partii, a następnie na konto komitetu, z którego finansowana jest kampania prezydencka. Rozwiązanie to ma wiele zalet, ale jedną podstawową wadę: nie stwarza żadnej zachęty dla kandydata partyjnego do pozyskiwania środków z innych źródeł. Ustawodawca powinien promować finansowy udział obywateli i sympatyków w procesie wyborczym. Brak masowego finansowania, czyli dużej ilości małych darowizn, może spowodować pełne uzależnienie działalności partyjnej od środków budżetowych, a przede wszystkim ograniczenie bezpośrednich więzów pomiędzy kandydatem i jego sympatykami, wyrażających się symbolicznym choćby wsparciem finansowym kampanii.

¹⁴ Art. 85 (6) u. o wyborze Prezydenta RP.

Struktura dochodów komitetów wyborczych



Źródło: Sprawozdania wyborcze kandydatów.

Przykład kampanii komitetu Lecha Kaczyńskiego, gdzie zwolennicy nawet nie mieli możliwości dokonania wpłat na rzecz jego komitetu wyborczego pokazuje, że mamy także do czynienia z rosnącą obawą przed jakimkolwiek finansowaniem prywatnym. Postrzeganie każdego darczyńcy prywatnego jako skorumpowanego jest niesłuszne. Komitet wyborczy powinien stawiać sobie za cel zdobycie szerokiego poparcia, także finansowego, wśród różnych grup społecznych, a nie wracać do modelu, w którym partia i państwo stanowiły jedność, także w kwestii finansowania swojej działalności.

Zespół monitorujący uważa, że partie polityczne popierające kandydata powinny móc finansować kampanię wyborczą tylko do poziomu 50% limitu wydatków wyborczych. Pozostałą kwotę komitet powinien pozyskiwać od sympatyków w postaci drobnych wpłat, dokonywanych za pośrednictwem instytucji i narzędzi bankowych (karty kredytowe, przelewy na konto).

3.4.3. Kredyty bankowe i pożyczki

W ustawie o wyborze Prezydenta RP brakuje szczegółowych regulacji dotyczących kredytów i pożyczek¹⁵, choć są to formy finansowania kampanii regularnie wykorzystywane przez komitety wyborcze i partie polityczne. Wiąza się jednak z tym pewne zagrożenia. Kredyty i pożyczki mogą być wykorzystywane do obchodzenia zakazów dotyczących źródeł i wysokości dozwolonego finansowania kampanii. Opierając się na praktyce ustabilizowanych demokracji zachodnich, które mają znacznie większe doświadczenie w tej materii, pożyczki należy w wielu przypadkach traktować jako darowizny. Jako takie powinny być traktowane kredyty i pożyczki niespłacone do dnia złożenia do PKW sprawozdania przez komitet wyborczy. Każdy komitet wyborczy, który zaciąga kredyt bądź pożyczkę, powinien sobie stawiać za cel jak najszybsze i pełne uregulowanie zobowiązania. Jeśli kredyt nie zostanie spłacony, kredytodawca odbiera dług od zabezpieczającego, którym zawsze jest inny podmiot niż komitet wyborczy. Tak więc *de facto* komitet otrzymuje darowiznę od tego, kto kredyt zabezpieczał. Taką „darowiznę” może uczynić instytucja lub osoba do tego nieuprawniona, ponadto może być ona znacznie wyższa niż dozwolona prawem darowizna na rzecz komitetu wyborczego. Ponadto, zdaniem zespołu monitorującego, powinna być ograniczona cesja zobowiązań po dniu złożenia sprawozdania wyborczego do Państwowej Komisji Wyborczej (art. 87a ust. 2 ustawy). Jeśli komitet liczy się z tym, że jego zobowiązania majątkowe nie zostaną uregulowane, nie powinien ich zaciągać.

Na poparcie tego niech świadczy fakt, że zgodnie z regulacjami czołowych amerykańskich agencji zajmujących się kontrolą nad finansowaniem wyborów, zarówno lokalnych (New York City Campaign Finance Board¹⁶), jak i federalnych (Federal Election Commission¹⁷), uważa się, że:

- źródła, z których można uzyskać pożyczkę są ograniczone, tak jak źródła darowizn,
- każda pożyczka jest traktowana jako darowizna, dopóki nie zostanie spłacona,
- pożyczki, które nie zostaną spłacone przed dniem wyborów, w których bierze udział kandydat, są traktowane jako darowizny, z uwzględnieniem wszelkich limitów darowizn,
- każda pożyczka musi być ujawniona i prawidłowo udokumentowana,

¹⁵ Interesujące jest to, że w odpowiedzi na liczne pytania dotyczące pożyczek, PKW sama swoimi wyjaśnieniami zaczęła regulować tę materię. Dla przykładu – w wyjaśnieniach z dnia 6.06.2005 roku Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że: „Przepisy ustawy nie wymieniają jako źródła finansowania tych kredytów i pożyczek. Korzystanie z tych źródeł nie jest jednak zabronione”.

¹⁶ www.nycctfb.info.

¹⁷ www.fec.gov.

- pożyczkę i kredyt może zabezpieczać tylko tego rodzaju podmiot, który może być darczyńcą i tylko do wysokości limitu wpłat,
- każdy pożyczkodawca z wyjątkiem banku może umorzyć pożyczkę, jeśli wyczerpał wszystkie możliwości jej odzyskania. Umorzona pożyczka powinna być rozliczona jako darowizna pieniężna.

Na marginesie warto dodać, że skandal polityczny, który ostatnio wybuchł w Wielkiej Brytanii, dotyczył właśnie przekazywania pożyczek na kampanie wyborcze Partii Pracy. Chcąc uzyskać nieewidencjonowane wpłaty na fundusz wyborczy, poproszono 3 osoby o udzielenie znaczących pożyczek na ponad 3 500 000 funtów¹⁸. Nagrodą za to poufne wsparcie miało być uzyskanie tytułu szlacheckiego bądź lordowskiego (osoby te były zresztą już mianowane, choć nie zatwierdzone). Konsekwencją odkrycia tego procederu jest wszczęcie śledztwa przez specjalną jednostkę Scotland Yard (Specialist Crime Directorate) na podstawie ustawy z 1925¹⁹, przeciwdziałającej sprzedaży tytułów. Dziennikarze śledczy zauważyli przy okazji, że spośród 23 osób, które dokonały w ciągu ostatnich paru lat darowizn na rzecz Partii Pracy na ponad 100 000 funtów brytyjskich, 17 otrzymało tytuły szlacheckie bądź lordowskie.

W USA i niektórych krajach zachodnich przede wszystkim zakazuje się brania i zabezpieczania pożyczek z tych samych źródeł, z których nie wolno uzyskiwać darowizn. Takie jest, do pewnego stopnia, oficjalne stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, która zastosowała wykładnię rozszerzającą, stwierdzając że:

Pożyczek nie mogą udzielać podmioty wymienione w art. 86 ustawy, a także być poręczycielami zaciąganych przez komitet kredytów i pożyczek²⁰.

W piśmie z dnia 27.03.2006 skierowanym do Fundacji im. St. Batorego (ZKF-641-6/05) Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednak, że:

Splątę zobowiązań należy traktować w kategorii odpowiedzialności za zobowiązania majątkowe, podobnie zresztą jak np. splatę kredytu bankowego, zabezpieczonego poręczeniem majątkowym lub kaucją. (...) splatę zobowiązań nie należy traktować jako darowizny na rzecz komitetu wyborczego, lecz inny rodzaj świadczeń związanego z działalnością finansową komitetu.

Ponadto, w piśmie z dnia 03.10.2005 skierowanym do pełnomocnika finansowego KW Henryki Bochniarz (ZKF-603-6/05), PKW stwierdziła, że:

¹⁸ *The sleazy business of selling influence*, „The Independent”, 17.03.2006.

¹⁹ Honours (Prevention of Abuses) Act 125.

²⁰ Wyjaśnienia PKW z dnia 6 czerwca 2005 (ZKF-603-1/05).

Kwoty poręczenia kredytu przez osoby fizyczne i osoby prawne nie są ograniczone limitami i nie są wliczane do przychodów od wymienionych podmiotów pod ich nazwiskiem lub nazwą.

Tak więc Państwowa Komisja Wyborcza z jednej strony uważa, że pożyczki i kredyty nie mogą być wykorzystywane do obchodzenia zakazów finansowania z określonych źródeł, przytaczając analogiczny przepis regulujący darowizny, ale z drugiej strony twierdzi, że spłaty zobowiązania przez osobę trzecią „nie należy traktować jako darowizny” i nie jest ona ograniczona limitem. Są to opinie sprzeczne i stwarzają poważne zagrożenie dla całego systemu finansowania polityki w Polsce. Konsekwencją takiego stanowiska jest fakt, że poręczenie majątkowe może być wykorzystywane do obchodzenia obowiązujących limitów darowizn.

Na przykład, brak postulowanych przez nas ograniczeń mógłby spowodować hipotetyczną sytuację, w której komitet wyborczy kandydata na prezydenta otrzymuje kredyt bankowy w wysokości 13 800 000 zł, zabezpieczony poręczeniem majątkowym przestępcy gospodarczego, który po wygranych wyborach zostaje ułaskawiany przez nowo wybranego Prezydenta²¹.

Kwestie pożyczek i kredytów wymagają bardziej szczegółowych regulacji prawnych, a Państwowa Komisja Wyborcza w trosce o przejrzystość i czystość życia publicznego powinna bliżej i bardziej wnikliwie przyjrzeć się tej kwestii.

Zdaniem zespołu monitorującego to, co miało miejsce w przypadku kredytu udzielonego komitetowi Henryki Bochniarz, mogło być wykorzystane do obchodzenia limitu darowizn. Komitet wyborczy zaciągnął kredyt w wysokości 300 000 zł w dwa miesiące po zakończeniu kampanii – 19.12.2005. Kredyt ten powinien być spłacony do 13.01.2006, a zastawem była lokata założona przez Henrykę Bochniarz. W liście z 16 marca zapytaliśmy pełnomocnika finansowego komitetu, czy kredyt został spłacony i kto go spłacił. W otrzymanej w dniu 07.04.2006 odpowiedzi czytamy: „niestety, nie udało się zgromadzić odpowiedniej ilości środków na spłacenie kredytu, stąd w sprawozdaniu finansowym naszego Komitetu widnieje niespłacone zobowiązanie wobec banku”. Z faktu, że nie odpowiedziano nam na nasze pytanie – czy kredyt został spłacony – należy wnosić, że tego nie uczyniono i bank zajął lokatę. W związku z krótkim terminem (około miesiąca), jaki miał komitet kandydatki na pozyskanie dodatkowych środków finansowych, ryzyko niespłacenia takiej pożyczki od początku było bardzo znaczne. Można wręcz założyć, że komitet nie zamierzał spłacić tego kredytu, bo praktycznie nie miał możliwości. Ponadto komitet wyborczy wyczerpał, ze względu na istniejące limity, możliwość pozyskiwania jakichkolwiek środków finansowych ze zbiorów publicz-

²¹ Należy dodać, że poręczyciel kredytu nie jest wymieniany w ogólnodostępnej części sprawozdania, a więc fakt poręczenia nie jest znany opinii publicznej.

nych, nie mógł również pozyskać tak znaczącej sumy od samej kandydatki. Zdaniem zespołu monitorującego jest wysoce prawdopodobne, że komitet wyborczy Henryki Bochniarz celowo zawarł umowę kredytową nr 02/367/05/Z/OB i umowę o kaucję pieniężną 02/225/05 tak, aby kandydatka sama mogła pokryć zobowiązania komitetu.

3.4.4. Inne zobowiązania komitetów

Kolejną niepokojącą kwestią są praktyki stosowane przez te komitety wyborcze, które prowadziły intensywną kampanię wyborczą, choć nie dysponowały wystarczającymi środkami na jej pokrycie. Komitety zamawiały produkty i usługi, za które nie płaciły. W związku z tym pojawił się problem kredytowania kampanii wyborczych. Część zawieranych umów na prowadzenie kampanii opiewała na sumy znacznie wyższe niż dozwolone limity wpłat od osób fizycznych bądź prawnych. PKW będzie musiała się tej kwestii bliżej przyjrzeć, gdyż zachodzi duże prawdopodobieństwo, że mamy tu do czynienia z kreatywnym obchodzeniem limitu wpłat. Za przykład służyć może polityka finansowa komitetu Andrzeja Leppera, który w dniu złożenia sprawozdania do PKW miał wiele nieuregulowanych zobowiązań finansowych w stosunku do firm prowadzących jego kampanię wyborczą. Jest wysoce prawdopodobne, że komitet wyborczy, poprzez nieuregulowanie swoich należności, wykorzystuje lukę w ustawie o wyborze Prezydenta RP do obchodzenia limitu darowizn od osób prawnych.

W dniu złożenia sprawozdania wyborczego komitet wyborczy Andrzeja Leppera był zadłużony na łączną sumę 2 749 290 zł w stosunku do 13 podmiotów. Co więcej, suma zobowiązań komitetu wyborczego była ponad 5-krotnie wyższa niż kwota wpływów. Interesujące jest to, że w dniu 4.04.2006 r., w programie „Teraz My” w TVN poseł Piotr Misztal, wybrany z list Samoobrony, jeden z najbogatszych parlamentarzystów stwierdził, że proszono go o wpłacenie 3 000 000 zł na kampanię prezydencką Andrzeja Leppera. Poseł Misztal stwierdził, że odmówił dokonania tej wpłaty. W świetle tego, że komitet Andrzeja Leppera złożył sprawozdanie finansowe z kampanii z niezapłaconymi rachunkami na sumę bliską trzech milionów złotych, wypowiedź posła Misztala nie wydaje się być całkiem niewiarygodna.

Jednak bardziej prawdopodobne jest, że komitet wyborczy Andrzeja Leppera zastosował następującą strategię finansowania kampanii: 1) zadłużyć się, 2) złożyć sprawozdanie do PKW, 3) rozwiązać komitet i nie spłacić zobowiązań.

Należy podkreślić, że w stosunku do 3 firm: FPW Poligraf (395 631 zł), Valred (610 000 zł) i Art Security Group (1 397 600 zł), zobowiązania kilkakrotnie przekraczały kwotę limitów wpłat od osób prawnych. W związku z tym w dniach 8 i 9 marca 2006 r. zespół monitorujący zwrócił się z pytaniem do komitetu wyborczego Andrzeja Leppera (i podmiotów, w stosunku do któ-

rych komitet miał zobowiązania), czy spłacono długi za kampanię prezydencką²². Przy czym jeden z wierzycieli – Podlaska Spółdzielnia Pracy „Jubilat” – twierdzi, że rachunek uregulowano już 18.10.2005 r., co podaje w wątpliwość rzetelność sprawozdania wyborczego. Jednocześnie komitet wyborczy Andrzeja Leppera odpowiedział, że „częściowo uregulował zobowiązania”, nie informując kiedy, jak i z jakich źródeł.

Niewątpliwie, brak szczegółowych regulacji prawnych dotyczących spłat zobowiązań stwarza olbrzymie pole do nadużyć ze strony komitetów wyborczych. W demokracjach zachodnich ustawodawstwo szczegółowo reguluje kwestię zobowiązań komitetów wyborczych. Na przykład, regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczej miasta Nowy York (USA) stwierdzają, że jeśli zobowiązanie nie zostanie spłacone w ciągu 90 dni, i jeśli wierzyciel nie próbuje odzyskać długu, to zobowiązanie takie traktuje się jako darowiznę rzeczową. Wszelkie zakazy i ograniczenia dotyczące darowizn rzeczowych stosuje się analogicznie.

3.4.5. Brak wymogów dotyczących oświadczeń majątkowych

Doświadczenia prezydenckich kampanii wyborczych zarówno w Polsce, jak i innych krajach przechodzących transformację ustrojową pokazały, że w wyborach mogą brać udział ludzie zamożni, którzy próbują wykorzystać swój majątek dla zwiększenia swoich szans w wyścigu do prezydentury. Udział osób bogatych w procesie wyborczym jest naturalnym elementem systemu demokratycznego, jednak wykorzystywanie majątków dla kupowania popularności i poparcia wyborczego narusza równowagę rywalizacji wyborczej. Mając to na uwadze, systemy finansowania polityki zabezpieczają się przed uprzywilejowaniem milionerów uczestniczących w wyborach. Zabezpieczenia polegają na wprowadzeniu limitów darowizn i żądaniu publikowania oświadczeń majątkowych wszystkich kandydatów. Oświadczenia majątkowe mają zwiększać przejrzystość życia publicznego i przeciwdziałać powstawaniu konfliktów interesów.

Monitoring prezydenckiej kampanii wyborczej ujawnił, że w ustawie o wyborze Prezydenta RP brakuje regulacji dotyczących składania oświadczeń majątkowych przez kandydatów. W związku z tym, że część kandydatów złożyła swoje oświadczenia majątkowe z racji wykonywanego mandatu, wyborcy uzyskali informacje tylko o niektórych kandydatach. Mimo skierowanego w ramach monitoringu apelu do wszystkich kandydatów o złożenie oświad-

²² Do dnia 20 kwietnia 2006 tylko cztery firmy odpowiedziały, że komitet wyborczy Andrzeja Leppera spłacił swoje zadłużenie, jedna firma, że zadłużenie spłacono częściowo, jedna, że dług jest niespłacony, a Urząd Skarbowy odmówił odpowiedzi na pytanie, czy zobowiązania Komitetu Wyborczego Andrzeja Leppera w stosunku do niego zostały uregulowane. Najwięksi wierzyciele pozostali niespłacony bądź nie udzielili nam odpowiedzi.

czeń majątkowych, nie uczynili tego nawet tak poważni kandydaci jak Henryka Bochniarz czy Maciej Giertych (mimo sprawowania mandatu posła do Parlamentu Europejskiego).

Zdaniem zespołu monitorującego, oświadczenia majątkowe pełnią nie tylko istotną rolę prewencyjną, ale także pomagają zweryfikować źródła finansowania kampanii (np. czy kandydat mógł sam finansować swoją kampanię), jak również zmniejszyć ryzyko wykorzystania kampanii do wzbogacenia się kandydata kosztem komitetu wyborczego. Dla przykładu w Aneksie 4 zamieszczono analizę porównawczą oświadczeń majątkowych.

3.5. Wnioski

Celem przeprowadzenia monitoringu dochodów komitetów wyborczych było m.in. zapobieżenie możliwości wystąpienia sytuacji patologicznych, związanych z nielegalnym i niejawnym finansowaniem kampanii wyborczej. Analizy sprawozdań wyborczych potwierdziły, że transakcje finansowe zawierane przez komitety wyborcze stają się coraz bardziej wyrafinowane. Przepisy dotyczące finansowania kampanii prezydenckiej, które miały wzmacniać działania antykorupcyjne i zwiększyć jawność, tylko częściowo spełniły pokładane w nich nadzieje i ciągle są dalekie od doskonałości. Podstawowy wniosek z monitoringu wskazuje na konieczność nowelizacji, ujednolicającej istniejące regulacje prawne, dzięki czemu skuteczniej ograniczy się pokusy korupcyjne, a opinia publiczna i PKW będą miały większą wiedzę o finansowaniu kampanii i ewentualnych patologiach.

Obecnie obowiązujące regulacje prawne, dotyczące źródeł finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej, są wewnętrznie sprzeczne, ponadto odbiegają od pozostałych regulacji, obowiązujących przy wyborach do innych ciał, a także nie odpowiadają realiom współczesnego marketingu politycznego. Rozbieżność zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i do Senatu z zasadami dotyczącymi wyborów prezydenckich jest bardzo wyraźna, zwłaszcza jeśli chodzi o przepisy dotyczące możliwości finansowania kampanii prezydenckiej przez osoby prawne, możliwości organizowania zbiórek publicznych, brak regulacji dotyczących kredytów i pożyczek, brak limitów na darowizny rzeczowe, brak przepisów dotyczących regulowania zobowiązań komitetu wyborczego i przede wszystkim brak realnych sankcji. Konieczne jest pilne i spójne uregulowanie problemu finansowania kampanii wyborczych. Nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta powinna stać się jednym z priorytetów dla parlamentarzystów.

Zdaniem autorów obowiązujące regulacje prawne powinny być znowelizowane w następującym kierunku:

- instytucja zbiórek publicznych powinna zostać zlikwidowana,

- należy zakazać finansowania komitetów wyborczych przez osoby prawne,
- koniecznym staje się wprowadzenie limitu dla darowizn rzeczowych,
- partie polityczne popierające kandydata powinny móc finansować kampanię wyborczą do poziomu 50% limitu wydatków wyborczych,
- kluczowe staje się uregulowanie instytucji pożyczek i zobowiązań finansowych w stosunku do osób prawnych i fizycznych współuczestniczących w kampanii wyborczej. Powinno się zakazać składania sprawozdania z finansowania kampanii wyborczej, które zawiera niespłacone kredyty i długi,
- szczegółowego uregulowania wymaga instytucja oświadczeń majątkowych,
- należy stworzyć ramy prawne dla współfinansowania komitetu przez kandydata (tzw. wydatki własne kandydata),
- okres badania sprawozdania wyborczego powinien być wydłużony tak, aby dać PKW możliwość zweryfikowania wszelkich darowizn i wpłat, także tych pochodzących od partii politycznych,
- wzory sprawozdań wyborczych powinny być przygotowywane przez PKW – a nie, jak dotychczas, przez Ministra Finansów – po konsultacjach w gronie ekspertów (m.in. biegli rewidenci, antykorupcyjne organizacje pozarządowe), aby zwiększyć możliwość skutecznej weryfikacji źródeł finansowania komitetów wyborczych.

Bez wprowadzenia powyższych zmian komitety wyborcze będą miały nadal do wykorzystania cały katalog luk, umożliwiających kandydatom na urząd Prezydenta RP pozyskiwanie funduszy z podejrzanych źródeł. Nie ma co ukrywać, że obecne przepisy umożliwiają kreatywnemu pełnomocnikowi finansowemu przygotowanie „idealnego” sprawozdania wyborczego, na podstawie którego opinia publiczna i Państwowa Komisja Wyborcza nie będą miały możliwości stwierdzenia, kto i jak naprawdę finansował kampanię.

Doświadczenia kampanii prezydenckiej 2005 pokazały także, jak trudno jest niezależnemu kandydatowi pozyskać znaczące środki na prowadzenie agitacji wyborczej. Komitet Henryki Bochniarz pozyskał najwyższą ilość darczyńców prywatnych. Kampania tej kandydatki stanowiła tym samym jedyny przykład kampanii społecznej, finansowanej głównie przez osoby fizyczne, a nie partie polityczne. Ustawa o wyborze Prezydenta RP stawia komitety wyborcze kandydatów partyjnych w nieproporcjonalnie lepszej, uprzywilejowanej pozycji. Zdaniem prof. Stanisława Gebethnera regulacje te są przykładem uzasadniającym stwierdzenie, że ustawa o wyborze Prezydenta RP zmierza do „upartyjniienia” prezydenckiej kampanii wyborczej²³. Niewątpliwie, regulacje te wzmacniają i przyspieszają konsolidację partii politycznych, które stają się ważnymi instytucjami państwa. Ale czy ustawodawca zbytnio nie promuje w życiu publicznym liderów partyjnych, kosztem niezależnych kandydatów?

²³ Stanisław Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2000, s. 187.

4. Analiza wydatków

4.1. Wprowadzenie

„Jeszcze dziesięć lat temu można było wygrać wybory prezydenckie, mając do dyspozycji zaledwie trzy, cztery miliony złotych. Dziś budżet na koszty kampanii często przekracza roczne wydatki małego miasteczka”

(Eryk Mistewicz, *Wycisnąć kasę z prezydenta*, „Ozon”, 27.10–02.11.2005).

W procesie monitorowania kampanii wyborczej analiza wydatków jest jednym z najważniejszych elementów, gdyż pozwala na:

- ocenę rzetelności sprawozdań wyborczych składanych przez komitety kandydatów do PKW, poprzez porównanie kosztów deklarowanych z całością kosztów odnotowanych w trakcie działań monitoringowych;
- wskazanie przypadków łamania zakazów i ograniczeń dotyczących wydatków wyborczych;
- ujawnienie pośredniego finansowania kampanii przez nieuprawnione podmioty trzecie, które kupują określone usługi i materiały;
- porównanie oficjalnie deklarowanych przychodów z całością wydatków zauważonych podczas monitoringu;
- ocenę rachunkowości prowadzonej przez komitety i wskazanie uchybień w pracy pełnomocników finansowych;
- ocenę istniejących przepisów regulujących kwestię wydatków na kampanię; wychwycenie luk i niejasności w obowiązujących regulacjach;
- zwiększenie przejrzystości finansowania kampanii i przeciwdziałanie przestępstwom wyborczym, takim jak kupowanie głosów czy korumpowanie wyborców.

Dla potrzeb monitoringu wydatki na kampanię wyborczą definiuje się jako wydatki poniesione przez zarejestrowany komitet wyborczy kandydata, popierającą go partię polityczną lub inną organizację, a przeznaczone na promowanie kandydata podczas wyborów lub w związku z przyszłymi wyborami.

Dlatego dokonana w tym rozdziale analiza obejmuje nie tylko wydatki poniesione przez poszczególne komitety wyborcze, ale także wydatki poniesione *na rzecz* kandydata przez strony trzecie, takie jak partie polityczne, osoby prawne i fizyczne, fundacje czy inne organizacje pozarządowe, jak i instytucje publiczne.

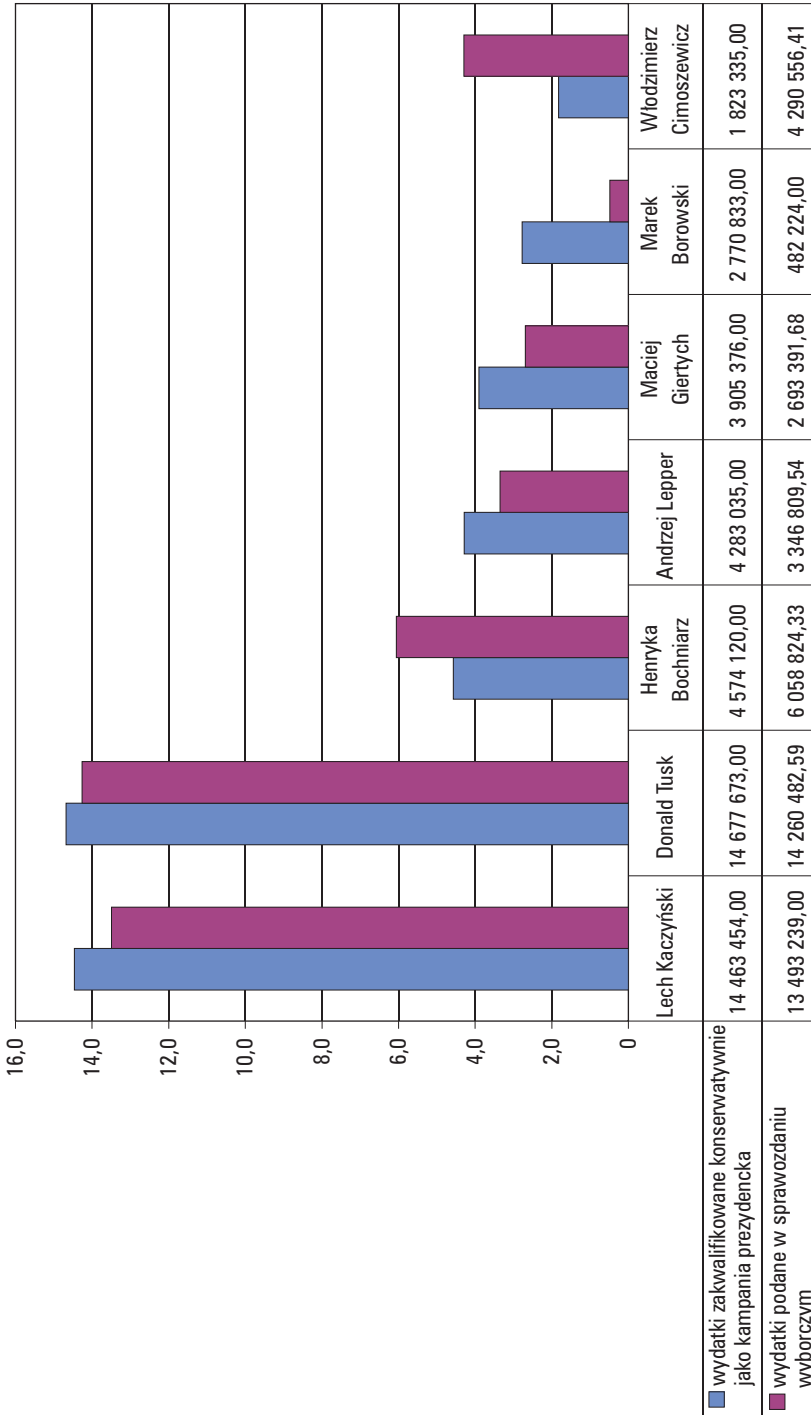
Należy podkreślić, że przygotowane przez zespół monitorujący w trakcie kampanii szacunki rzeczywistych wydatków wyborczych¹ pokrywały się z danymi przedstawionymi w oficjalnych sprawozdaniach wyborczych komitetów, a w niektórych wypadkach były bardziej szczegółowe niż informacje przedstawione przez pełnomocników finansowych. Natomiast fakt, że sztaby wyborcze Henryki Bochniarz i Włodzimierza Cimoszewicza wykazały w sprawozdaniach wyższe wydatki niż wyliczył to zespół na podstawie obserwacji w trakcie kampanii, interpretować należy jako dowód na to, że wyliczenia były bardzo ostrożne. Mamy podstawy przypuszczać, że wszystkie sztaby, który wykazały wydatki niższe od naszych konserwatywnych wyliczeń, przerzuciły część kosztów kampanii prezydenckiej do kosztów kampanii parlamentarnej (patrz tabela ze str. 51).

Przeprowadzony monitoring, jak również analiza sprawozdań wyborczych wykazały, że w finansowaniu prezydenckiej kampanii wyborczej dopuszczono się następujących naruszeń lub prób obejścia obowiązujących zakazów:

- rozpoczęcie kampanii wyborczej przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetu wyborczego,
- prowadzenie prezydenckiej kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta, a w szczególności przez partie polityczne i komitety biorące udział w wyborach do Sejmu i Senatu (zjawisko tzw. „mieszania wydatków wyborczych”),
- przekroczenie limitu wydatków wyborczych,
- łamanie ograniczeń dotyczących czasu płatnych reklam telewizyjnych,
- zaniżanie bądź ukrywanie wydatków wyborczych,
- niewliczanie rabatów i darowizn rzeczowych do wydatków wyborczych,
- nierzetelne przygotowanie sprawozdań wyborczych,
- brak oznaczenia materiałów wyborczych.

¹ Analiza wydatków została przedstawiona szczegółowo w raportach częściowych (I i II) opublikowanych w październiku i grudniu 2005. Dostępne na stronie www.prezydent2005.org.pl.

Kampania prezydencka 2005 – wydatki według sprawozdań a wydatki według konserwatywnych wyliczeń zespołu
w mln zł



Źródło: Wykres opracowany przez zespół monitorujący Fundacji im. Stefana Batorego przy współpracy Media Direction OMD.

4.2. Omówienie zauważonych nieprawidłowości

4.2.1. Rozpoczęcie kampanii wyborczej przed zarejestrowaniem komitetu wyborczego

Wydatkowanie środków finansowych jest dozwolone od dnia wydania przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o zarejestrowaniu komitetu wyborczego. Finansowanie kampanii wyborczej po zarejestrowaniu komitetu jest warunkiem koniecznym, aby wydatki były ewidencjonowane oraz właściwie wykazane w sprawozdaniach przedkładanych Państwowej Komisji Wyborczej.

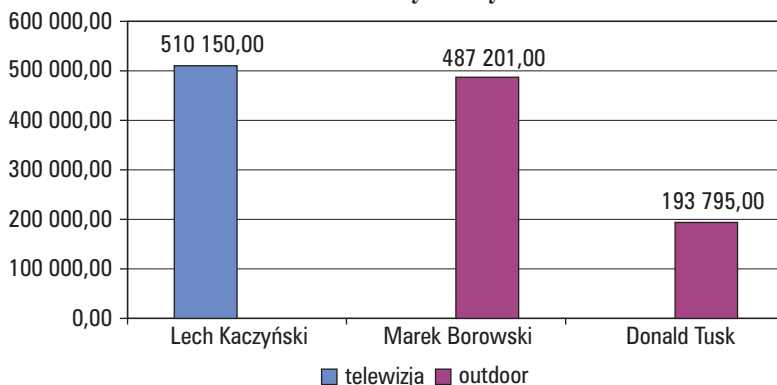
Warszawa, dnia 23 marca 2005 r.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA – Komunikat dla Polskiej Agencji Prasowej

(...) partie polityczne nie mogą finansować telewizyjnych i radiowych audycji wyborczych przed zarządzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i utworzeniem komitetów wyborczych, a jedyną dopuszczalną formą finansowania takich audycji jest przekazanie na ten cel środków właściwemu komitetowi wyborczemu, który może zamówić odpłatne audycje wyborcze przy zachowaniu warunków dotyczących okresu i czasu ich rozpowszechniania określonych w art. 83a ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W raportach wstępnych stwierdziliśmy, że Lech Kaczyński, Donald Tusk i Marek Borowski przed zarejestrowaniem swoich komitetów wyborczych rozpoczęli działania, których celem było wypromowanie ich jako kandydatów na prezydenta. Poniższy wykres pokazuje orientacyjny koszt kampanii reklamowej kandydatów, którzy wbrew zasadom prowadzili kampanię wyborczą przed oficjalnym zarejestrowaniem swojego komitetu.

Kampania prezydencka 2005 – wydatki reklamowe przed zarejestrowaniem komitetów wyborczych



Źródło: AdExpert dane cennikowe w zł bez rabatów.

W wykresie uwzględniono wydatki: Lecha Kaczyńskiego na reklamę telewizyjną z informacją, że będzie on kandydował w wyborach prezydenckich, Donalda Tuska na plakaty wielkoformatowe (billboardy) promujące jego książkę, jak również billboardy promujące Marka Borowskiego.

Przypadek reklam Donalda Tuska, które w odróżnieniu od reklam Lecha Kaczyńskiego i Marka Borowskiego nie promowały samego kandydata, a jego książkę, również wymaga negatywnej oceny. Promocja ta (między innymi z wykorzystaniem billboardów) odbywała się bezpośrednio przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Nie można uznać takiego działania za przypadkowe. Mogło ono mieć na celu obejście ograniczeń dotyczących finansowania kampanii prezydenckiej. Jak przypuszczaliśmy w raporcie cząstkowym, wydatki na tę promocję nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu finansowym komitetu Donalda Tuska. W podobnej sytuacji, w trakcie kampanii prezydenckiej w Rosji w 2000 r., Centralna Komisja Wyborcza uznała, że promocja książki Władimira Putina stanowiła element kampanii wyborczej i że jej druk oraz promocja powinny być pokryte z funduszu wyborczego komitetu Władimira Putina. Problem ten jest na tyle istotny, że prędzej czy później będzie wymagał interpretacji PKW, jak należy traktować takie wydatki. Przy okazji kolejnych wyborów można spodziewać się podobnych, jeśli nie bardziej kreatywnych działań.

Analiza sprawozdań wyborczych złożonych do PKW potwierdziła nasze przypuszczenia, że żaden z kandydatów, który rozpoczął kampanię wyborczą przed zarejestrowaniem swojego komitetu, nie umieści tych wydatków w sprawozdaniu komitetu wyborczego.

4.2.2. Prowadzenie kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta

Należy podkreślić, że kampania wyborcza może być prowadzona na zasadzie wyłączności tylko przez komitety wyborcze, które zgłosiły kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W wypadku naruszenia tej zasady osoby prowadzące kampanię narażone są na sankcje przewidziane w art. 88g i art. 88j ustawy o wyborze Prezydenta RP. Ten, kto narusza te zakazy, dopuszcza się przestępstwa².

Z kolei ustawa o partiach politycznych wyraźnie zakazuje wydatkowania środków partii politycznej na celu finansowania kampanii wyborczych albo referendalnych bez pośrednictwa funduszu wyborczego. W artykule 49f ustawa stwierdza, że kto wydatkuje w ten sposób środki podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ponadto, artykuł

² Art. 88j. (2) Kto prowadzi kampanię wyborczą bez zgody komitetu, a koszt ich przekracza 50 000 złotych, podlega grzywnie nie mniejszej niż koszt takiego działania oraz karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

38a (2) teŝe ustawy stwierdza, ŝe PKW odrzuca sprawozdanie partii politycznej, jeŝli nastąpiło dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. W ramach przeprowadzonego monitoringu wydatków zauważono, ŝe przynajmniej w wypadku jednej partii (Prawo i Sprawiedliwość) mogło dojść do złamania tego przepisu.



Billboard kandydata na prezydenta RP finansowany przez Komitet Wyborczy SdPL

Zespół monitorujący zaobserwował takŝe, ŝe w trakcie kampanii parlamentarnej klipy i materiały wyborcze wielu partii promowały liderów będących kandydatami na prezydenta. Po starannym przeanalizowaniu wszystkich płatnych reklam telewizyjnych (Aneks nr 5) stwierdzono, ŝe reklamy, w których dominował kandydat na prezydenta RP naleŝało zaliczyć do kampanii prezydenckiej, mimo ŝe płaćyły za nią komitety wyborcze biorące udział w wyborach do parlamentu.

Problem związany z przerzucaniem części wydatków z kampanii prezydenckiej do kampanii parlamentarnej jest o tyle istotny, ŝe ma na celu nie tylko obejście limitu wydatków wyborczych, ale takŝe uzyskanie przez partię polityczną więszszego finansowania z budżetu, tj. dotacji podmiotowej³. Wysokość tej dotacji jest pośrednio zależna od wysokości nakładów poniesionych przez partię na jej kampanię parlamentarną. Wyŝsze wydatki skutkują otrzymaniem wyŝszej dotacji. W latach, w których kampania parlamentarna i prezydencka odbywa się jednocześnie, partiom opłaca się część wydatków na kampanię prezydencką przedstawiać jako wydatki na kampanię parlamentarną.

³ Art. 128 Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Senatu stwierdza:

1. Partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a takŝe komitetowi wyborczemu wyborców przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, zwanej dalej „dotacją podmiotową”, za kaŝdy uzyskany mandat posła i senatora. Wydatki związane z dotacją podmiotową pokrywane są z budżetu państwa w części Budŝet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
2. Wysokość dotacji podmiotowej za uzyskany mandat oblicza się, dzieląc przez 560 sumę wydatków uwidocznioną w sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej jeden mandat w wyborach.

Wydatki poniesione w kampanii prezydenckiej, w przeciwieństwie do kampanii parlamentarnej, nie są refinansowane, a więc ich wysokość nie ma wpływu na wysokość dotacji podmiotowej.

Zespół monitorujący podsumował w Aneksie nr 3 zauważone przykłady działań, polegających na prowadzeniu kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta. Są to m.in.:

- wspólne billboardy partii, kandydatów do parlamentu i kandydatów na Prezydenta RP,
- spotkania wyborcze (np. imprezy muzyczne) organizowane w ramach wspólnej kampanii prezydenckiej i parlamentarnej,
- informacja o kandydacie na prezydenta na ulotce komitetu wyborczego partii,
- klipy wyborcze reklamujące kandydata na prezydenta, finansowane przez parlamentarny komitet wyborczy partii lub przez samą partię.

Zdaniem zespołu monitorującego, komitety wyborcze biorące udział w wyborach prezydenckich powinny pokryć stosowną część kosztów związanych z ww. reklamą wyborczą⁴. Umieszczenie kosztów kampanii prezydenckiej w sprawozdaniu finansowym z kampanii parlamentarnej (szczególnie w wypadku reklamy telewizyjnej, outdoorowej, spotkań wyborczych czy druku ulotek i wysyłki bezadresowej) powinno stanowić podstawę do zakwestionowania tych sprawozdań przez Państwową Komisję Wyborczą.

Analizując sprawozdania wyborcze, widzimy także, że większość dołączonych rachunków ma bardzo ogólnikowo opisany przedmiot sprzedaży, np. „billboardy 504 × 238 cm – 1200 szt.”, z którego nie sposób wywnioskować, co było jego treścią. Bez szczegółowej analizy umów pomiędzy komitetami a agencjami reklamowymi nie jest możliwa weryfikacja tych wydatków. Umowy takie rzadko były dołączane do sprawozdań wyborczych.

Dziennikarze analizujący finanse kampanii parlamentarnej stwierdzili, że faktura na sumę 28 000 zł wystawiona przez kancelarię adwokacką dla komitetu wyborczego Macieja Giertycha – została opłacona przez komitet wyborczy LPR⁵.

4.2.3. Przekroczenie limitu wydatków wyborczych

Intensywne kampanie wyborcze mogą prowadzić do tzw. „wyścigu zbrojeń”, czyli ponoszenia coraz większych nakładów na kampanie przez konkurujące partie i komitety wyborcze. Przyzwolenie na horrendalnie drogie kampanie

⁴ Na przykład mieszkańcy Warszawy mogli w trakcie kampanii wyborczej podziwiać megalakiat Marka Borowskiego wiszący na hotelu „Warszawa”. Reklama ta nie została jednak wymieniona w sprawozdaniu wyborczym komitetu. W trakcie spotkania w dniu 19.09.2005 z przedstawicielem zespołu monitorującego pan Włodzimierz Nieporęt stwierdził, że plakat M. Borowskiego na hotelu „Warszawa” jest elementem kampanii parlamentarnej.

⁵ *Pranie w urnie*, „Przekrój”, 14.04.2006.

wywiera ogromną presję na komitety wyborcze, które zaczynają pozyskiwać fundusze nielegalne, a także promuje model bardzo drogiej kampanii, gdzie tylko wąską grupę partii i polityków stać na udział w wyborach. Mając na celu ograniczenie „wyścigu zbrojeń”, wprowadza się w niektórych krajach limity wydatków wyborczych i zakaz korzystania z płatnej reklamy telewizyjnej. W 2000 r. podczas prac nad nowelizacją ustawy o wyborze Prezydenta RP również zaproponowano taki limit, ale (wbrew sugestiom ekspertów) na stosunkowo niskim poziomie – 12 000 000 zł.

„Również Donald Tusk, gdy przyjmowano w Sejmie nową ustawę ograniczającą koszty kampanii prezydenckiej do 12 000 000 zł, mówił, że »kaktus wyrośnie mu na dłoni«, jeżeli za tyle pieniędzy będzie można zostać w Polsce prezydentem”.

Pralka wyborcza, „Wprost”, 15 kwietnia 2001.

Mając na uwadze ilość zarejestrowanych wyborców (ponad 29 milionów) i poziom produktu krajowego brutto, a przede wszystkim obawiając się, że tak niski limit będzie notorycznie przekraczany, eksperci komisji sugerowali limit wynoszący co najmniej 20 000 000 zł, ale senatorowie uznali, że nikt w Polsce nie ma takich pieniędzy. Znowelizowana ustawa o wyborze Prezydenta RP wprowadziła w art. 84d – po raz pierwszy w historii wyborów prezydenckich – limit wydatków wyborczych, ustalając go na poziomie 12 000 000 zł. W rezultacie, już w kampanii wyborczej 2000 r. najpoważniejsi kandydaci przekroczyli ten limit w pierwszej turze, a sekretarz generalny jednej z ważniejszych partii oświadczył na łamach prasy, że kampania wyborcza jej lidera kosztowała ok. 20 000 000. Dodatkowo kwestionowało to rzetelność sprawozdania wyborczego złożonego do PKW, według którego komitet zmieścił się w limitach.

Mając na uwadze doświadczenia poprzednich wyborów, zespół monitorujący postawił sobie za zadanie zebranie wszelkich dostępnych danych dotyczących wydatków wyborczych i porównanie tych informacji z oficjalnymi sprawozdaniami wyborczymi. Założywszy, że w wyborach prezydenckich 2005 r. o wiele trudniej będzie kandydatom zmieścić się w obowiązującym limicie wydatków (13 800 000 zł⁶) i wobec tego część sprawozdań będzie podawała zaniżone koszty, w trakcie 8-miesięcznego monitoringu zbierano szczegółowe dane dotyczące podstawowych form reklamy wyborczej, zwracając uwagę na następujące wydatki wyborcze:

- telewizyjną i radiową kampanię medialną,
- prasową kampanię medialną (ogłoszenia płatne),
- kampanię outdoor (billboardy),

⁶ Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2005 kwota limitu została podwyższona do 13 800 000 zł.

- kampanię internetową i prowadzenie stron www kandydatów,
- wysyłkę druków bezadresowych (listy/ulotki dostarczane przez pocztę i gazety),
- opracowanie i produkcję materiałów wyborczych (reklamy telewizyjnej, radiowej i internetowej, ulotek, plakatów, billboardów),
- wynagrodzenie artystów, konsultantów, pracowników sztabów centralnych i lokalnych,
- imprezy wyborcze (festyny, pikniki, konwencje wyborcze, konferencje prasowe),
- transport (kandydata i jego sztabu wyborczego),
- funkcjonowanie centralnego sztabu wyborczego.

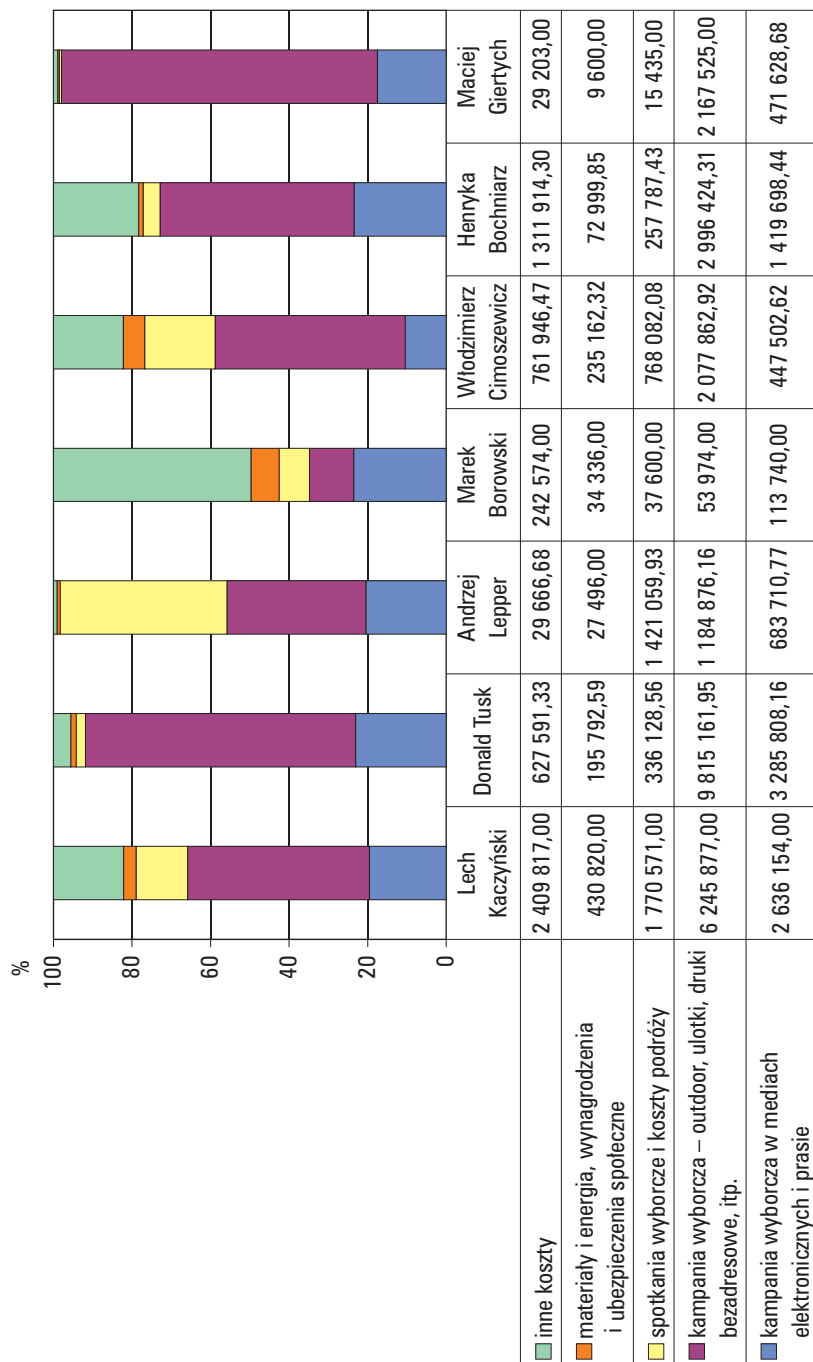
W analizie wydatków brano także pod uwagę dane dotyczące kosztów prowadzenia struktur lokalnych komitetu wyborczego, jakościowych i ilościowych badań opinii publicznej, kosztów ochrony kandydata i sztabu wyborczego, komunikacji (w tym użyczenia i opłacenia użytkowania telefonów komórkowych, komputerów z dostępem do Internetu itp.), profesjonalnych sesji zdjęciowych, przygotowania i produkcji plakatów małoformatowych, bannerów, t-shirtów i innych materiałów promocyjnych.

Dzięki monitoringowi kampanii reklamowej w mediach elektronicznych i na billboardach, analizie spotkań wyborczych i wysyłki bezadresowej, w grudniowym raporcie wstępnym zespół stwierdził, że komitety głównych kandydatów – Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska – przekroczyły ustawowy limit wydatków. Publicznie pełnomocnicy finansowi obu kandydatów bardzo krytykowali nasze wyliczenia. Ku naszemu zaskoczeniu, po złożeniu sprawozdań finansowych do PKW okazało się, że komitet Donalda Tuska przyznał się do wydania ponad 14 000 000 zł.

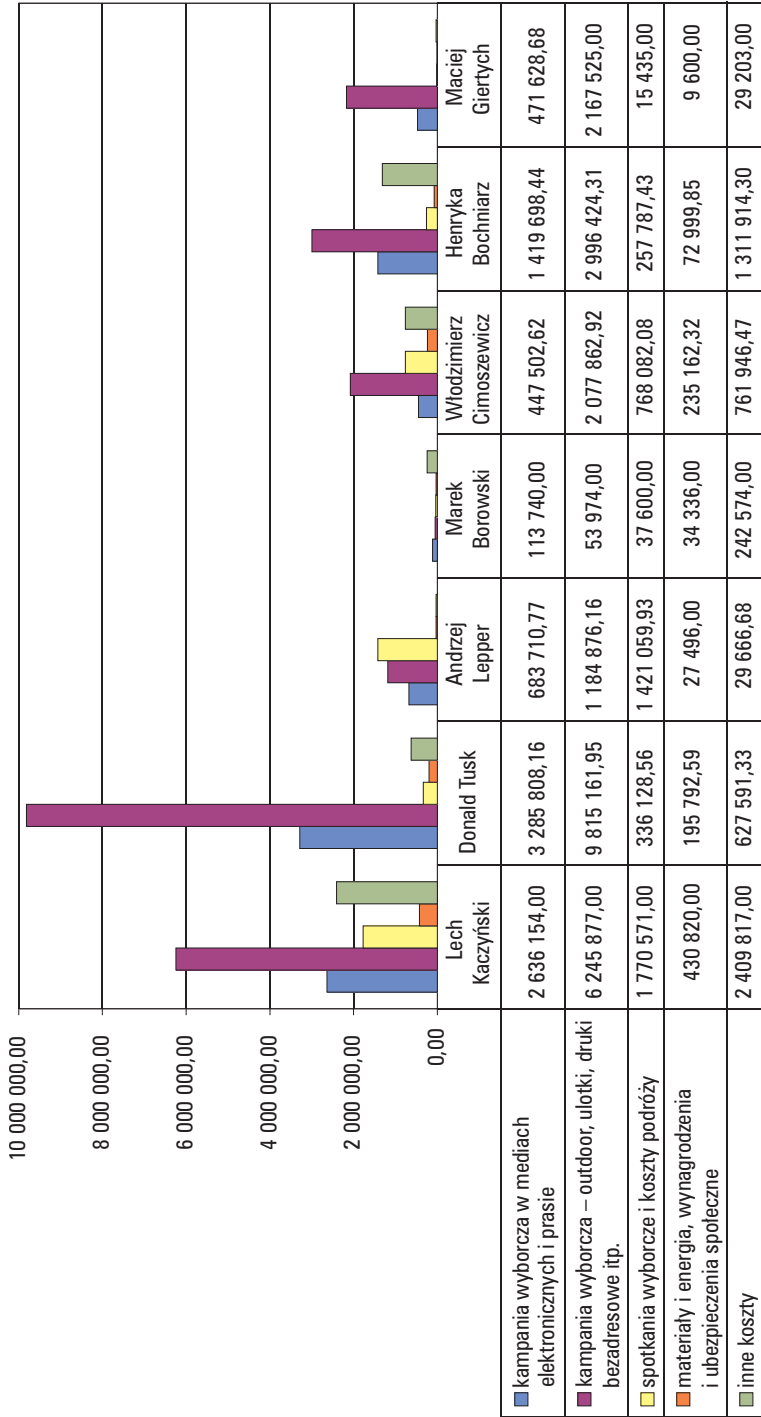
Porównując dane zebrane przez zespół monitorujący z oficjalnymi danymi przedstawionymi w sprawozdaniach, oraz zwracając uwagę na pominięte bądź zaniżone wydatki, które są szczegółowo omówione w tym rozdziale, można stwierdzić, że sumy wydatków przedstawionych w sprawozdaniach wyborczych Donalda Tuska i Lecha Kaczyńskiego stanowią mniej niż 80% realnych kosztów kampanii. Uwzględniając wszystkie omówione wydatki, można założyć, że oba komitety znacznie przekroczyły limit wydatków wyborczych. Dopuszczono się tym samym naruszenia ustawy o wyborze Prezydenta RP. Za przekroczenie limitu wydatków wyborczych grozi sankcja przewidziana w art. 88g ustawy o wyborze Prezydenta RP. Naruszenie tego limitu jest występkiem zagrożonym grzywną do 100 000 zł⁷.

⁷ Dodatkowo, w przypadku potwierdzenia przez PKW przedstawionych zarzutów, przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa podlegają korzyści majątkowe, będące konsekwencją przekroczenia limitu wydatków poniesionych na kampanię wyborczą.

Kampania prezydencka 2005 – wydatki poszczególnych kandydatów według informacji podanych w części ogólnej sprawozdań wyborczych (w PLN)



Kampania prezydencka 2005 – wydatki poszczególnych kandydatów według informacji podanych w części ogólnej sprawozdań wyborczych (w PLN)



4.2.4. Naruszanie ograniczeń dotyczących czasu płatnych reklam telewizyjnych

„Do końca września partie polityczne wydały na reklamę w mediach prawie 50 mln zł – ocenia dom mediowy Starlink w opublikowanym wczoraj raporcie na temat rynku reklamowego w Polsce”
(*Wybory windowały wydatki*, „Rzeczpospolita”, 18.11.2005).

W wyborach Prezydenta RP każdy komitet wyborczy może wykupić czas na nadawanie płatnych reklam w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, ale może to mieć miejsce wyłącznie w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do zakończenia kampanii wyborczej⁸. Komitety omijały ten zakaz, np. prezentując swoich kandydatów na prezydenta jako liderów partii w reklamówkach dotyczących kampanii parlamentarnej. Chodzi tu m.in. o Marka Borowskiego, Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska. W przypadku Lecha Kaczyńskiego można to uznać za ewidentne nadużycie, jako że nie był on kandydatem swojej partii w wyborach parlamentarnych – był za to przedstawiany jako „honorowy prezes PiS”.

Mając na uwadze rosnące koszty reklamy telewizyjnej, w celu powstrzymania „wyścigu zbrojeń” ustawodawca wprowadził limit czasowy na prowadzenie płatnej kampanii telewizyjnej i radiowej⁹. Czas rozpowszechniania odpłatnych audycji wyborczych nie może przekraczać 15% łącznego czasu przyznanego danemu komitetowi na rozpowszechnianie nieodpłatnych audycji wyborczych. Z wyliczeń KRRiTV wynika, że przed pierwszą turą wyborów każdy komitet mógł wyemitować 843 sekundy (ok. 14 minut) płatnych audycji wyborczych w telewizji i 1181 sekund (ok. 20 minut) reklam w radiu. Z danych przekazanych KRRiTV przez nadawców wynika, że:

- komitet Lecha Kaczyńskiego przekroczył nieznacznie limit, nadając w telewizji 960 sekund płatnych audycji,

⁸ Art. 83a u. o w. p. RP.

⁹ Według danych przekazanych KRRiTV wydatki kandydatów Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów (od 24 września do dnia zakończenia I tury) na odpłatne audycje wyborcze w programach radiowych i telewizyjnych wyniosły odpowiednio:

Lech Kaczyński – 283 503,60 zł na emisję odpłatnych audycji wyborczych w programach radiowych i 1 354 312,24 zł na emisję odpłatnych audycji wyborczych w programach telewizyjnych – łącznie 1 637 816 zł.

Donald Tusk – 395 125,06 zł na emisję odpłatnych audycji wyborczych w programach radiowych i 1 049 413,50 zł na emisję odpłatnych audycji wyborczych w programach telewizyjnych – łącznie 1 444 539 zł.

- komitet Donalda Tuska przekroczył limit, nadając w telewizji 1020 sekund płatnych audycji.

W drugiej turze wyborów każdy komitet mógł wyemitować 1620 sekund (ok. 27 minut) płatnych audycji wyborczych w telewizji i 2160 sekund (ok. 36 minut) reklam w radiu. Komitet Lecha Kaczyńskiego ponownie nieznacznie przekroczył limit, nadając w radiu 2172 sekundy płatnych audycji.

Zdaniem zespołu monitorującego, należy się zastanowić, czy w celu bardziej efektywnego ograniczenia wydatków wyborczych i wyrównania szans kandydatów nie postulować wprowadzenia całkowitego zakazu płatnych reklam radiowych i telewizyjnych – wzorem niektórych demokracji zachodnich (np. Wielka Brytania). Wypada przypomnieć, że zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami kandydaci otrzymują znaczną ilość bezpłatnego czasu antenowego. Na przykład w wyborach prezydenckich 2000, wartość czasu przekazanego komitetom wyborczym wyniosła prawie 30 000 000 zł¹⁰ (biorąc pod uwagę średnią wartość reklam w radiu i telewizji).

4.2.5. Problem rozliczania rabatów na wydatki wyborcze

Analizując wydatki, zespół monitorujący brał pod uwagę fakt, że w przypadku prowadzenia tak kosztownej kampanii promocyjnej jak prezydencka kampania wyborcza, możliwe jest otrzymanie poważnych rabatów cenowych na reklamę. Dla oceny sum wydawanych przez kandydatów na promocję, konieczne jest uwzględnienie dwóch różnych typów rabatów. Rabaty na odpłatne audycje wyborcze emitowane w telewizji i radiu regulowane są ustawowo. Zgodnie z ustawą o wyborze prezydenta RP (art. 83a ust. 3) wysokość opłat pobieranych za czas rozpowszechniania odpłatnych audycji wyborczych nie może przekraczać 50% stawek pobieranych za reklamy i musi być jednakowa dla wszystkich komitetów, ustalana według cennika obowiązującego w dniu zarządzenia wyborów.

W przypadku pozostałych form reklamy trudno ocenić rzeczywistą wysokość rabatów, ponieważ nie jest ona regulowana przepisami ustawy o wyborze Prezydenta RP. Niezwykle wysokie lub nieobiektywne upusty wskazują jednak na istnienie powiązań biznesowo-politycznych między niektórymi firmami reklamowymi a partiami i ich kandydatami. W wielu krajach zbyt hojne rabaty traktuje się jako darowizny rzeczowe.

¹⁰ Krystyna Lubelska, *Amatorski teatrzyk wyborczy*, „Polityka”, nr 42, 2000.

Z analizy sprawozdań wyborczych wynika, że w większości wypadków przyznawane rabaty były standardowe i podobne dla wszystkich kandydatów, zależały jednak od wielkości i skali zamówienia. Np. przedsiębiorstwo Poczta Polska udzieliło komitetom wyborczym Donalda Tuska i Lecha Kaczyńskiego 50% rabatu na wysyłkę druku bezadresowego. Jeśli chodzi o reklamę outdoorową, rabaty były uzależnione przede wszystkim od wielkości zamówień.

Ciekawym przypadkiem stosowania rabatów jest umowa pomiędzy komitetem wyborczym Henryki Bochniarz a firmą Tesco. Zgodnie z umową firma ta pozwoliła komitetowi na prowadzenie działań promocyjnych w swoich pasażach handlowych w Gdyni i wielu innych miastach, za bardzo atrakcyjną stawkę 50 zł/m kw. miesięcznie. Z tej atrakcyjnej formy reklamy skorzystał tylko ten jeden komitet wyborczy, mimo że z zapisów umowy z komitetem Henryki Bochniarz wynikało, iż Tesco zamierza udostępnić powierzchnię promocyjną różnym komitetom wyborczym – „ze względu na znaczenie wyborów dla społeczności lokalnej”.

Przykład ten pokazuje, że firma, która jest osobą prawną z udziałem podmiotu zagranicznego i zgodnie z art. 86u. o wyborze Prezydenta nie może dokonywać darowizn rzeczowych, może jednak udzielać bardzo dużych rabatów na usługi reklamowe.

Mając na uwadze obowiązujące limity wydatków i darowizn, konieczne staje się bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii rabatów udzielanych przez firmy i producentów materiałów wyborczych. Brak tych regulacji stwarza lukę, która może być idealnie wykorzystywana do obchodzenia innych, przewidzianych ustawowo ograniczeń w finansowaniu polityki i prowadzeniu kampanii wyborczych.

4.3. Szczegółowa analiza wydatków

4.3.1. Kampania outdoor (billboardy)

„Po raz pierwszy w historii wyborów zabrakło tablic reklamowych. We wrześniu ceny za reklamę zewnętrzną osiągnęły apogeum. Nikt się nie targował, sztaby walczyły o każdy nośnik. Politycy przekonali nawet sieć hipermarketów oraz instytucję charytatywną do wcześniejszego zakończenia akcji reklamowych i odsprzedań zarezerwowanych przez nie tablic sztabom wyborczym”

(Paweł Wiekiera, *Wycisnąć kasę z prezydenta*, „Ozon”, 27.10 – 02.11.2005).

Większość wyborców, szczególnie w wielkich miastach, przeżyła prawdziwą inwazję kampanii outdoorowej (billboardy). Analizując strukturę wydatków wyborczych w trakcie kampanii parlamentarnej i prezydenckiej 2005, trudno nie skomentować faktu, że dziesiątki milionów złotych (w tym poważne środki z budżetu państwa) zostały wydane na porównywanie twarzy polityków. Wartość informacyjna plakatu wyborczego jest znikoma. W tym wypadku trudno nawet mówić o wojnie na hasła wyborcze. Wybory 2005 były po prostu wyścigiem o to, czyja twarz bardziej wbije się w pamięć wyborcy. Zespół monitorujący z przykrością stwierdza, że największa część wydatków wyborczych została przeznaczona na billboardy, które niczego nie wniosły do dyskusji politycznej. Ograniczenia czasowe i ilościowe dotyczące płatnych reklam w mediach spowodowały, że komitety zaczęły rywalizować w ilości plakatów. W ten sposób przerzuciły miliony złotych, których nie mogły wykorzystać na reklamę telewizyjną, do opłacenia zmasowanej kampanii outdoorowej. Rosnące znaczenie billboardów niewątpliwie wskazuje na komercjalizację kampanii wyborczych, gdzie tradycyjne plakaty zastępuje reklama wielkoformatowa. Zacierają się tym samym granice pomiędzy klasyczną reklamą a reklamą polityczną (patrz tabela ze str. 64).

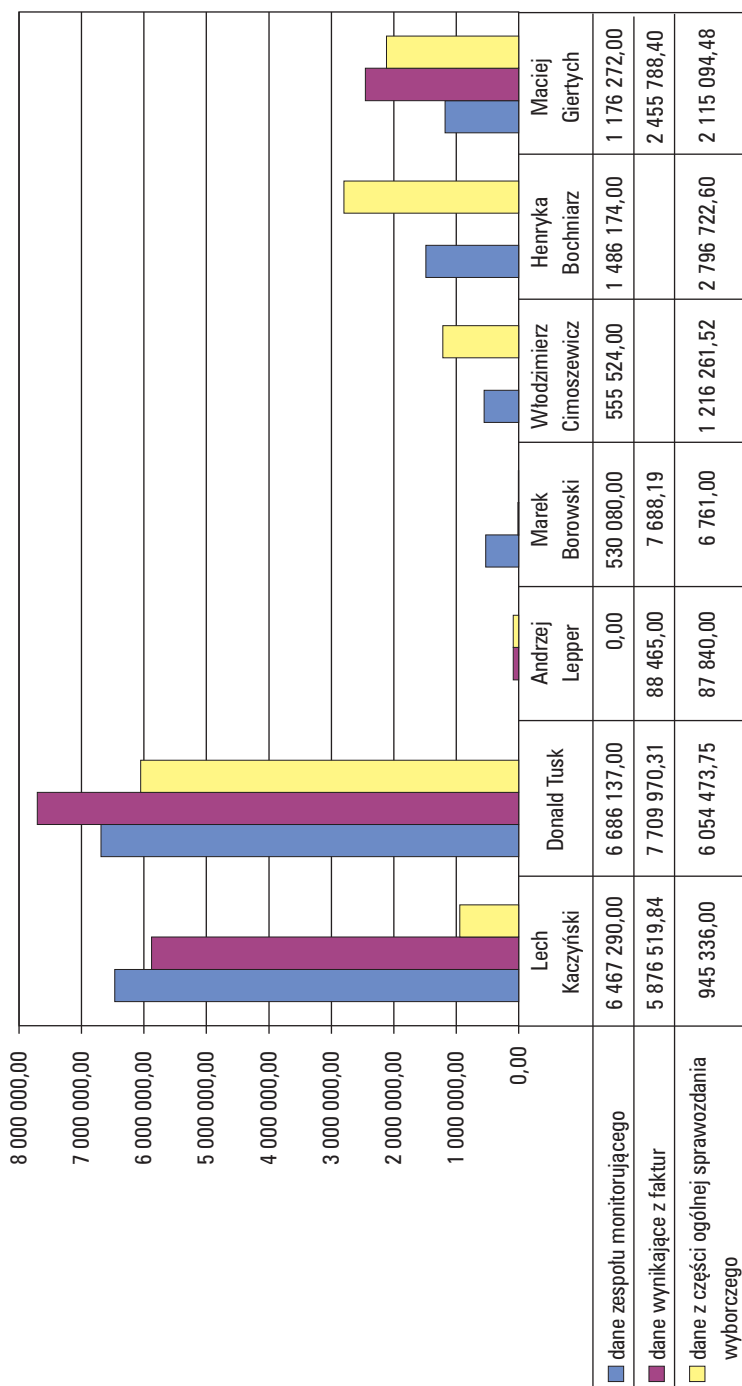
Analizując koszt kampanii outdoorowej, nie można pominąć znacznych kosztów opracowania i produkcji billboardów. Komitet wyborczy Lecha Kaczyńskiego, według oświadczenia złożonego przez jednego z liderów PiS na łamach prasy, wykupił około 2000 billboardów. Z danych przedstawionych w sprawozdaniu wyborczym tego komitetu wynika, że wydrukowano 12 811 plakatów. Większość plakatów (około 11 800 egz.) wydrukowała firma „8 Studio Warszawa” (ul. Czerniakowska 73/79, Warszawa), za kwotę ponad 390 000 zł. Co ciekawe, firma ta (która dostała tak poważne zlecenie od sztabu wyborczego przyszłego prezydenta) nie figuruje w książce telefonicznej, nie posiada strony internetowej, a pod adresem podanym na pieczęcie funkcjonuje zupełnie inna firma, która jedynie pośredniczy w przekazywaniu korespondencji adresowanej na „8 Studio Warszawa”.

Komitet wyborczy Donalda Tuska, według oświadczenia szefa sztabu PO na łamach prasy¹¹, wykupił ok. 2 700 billboardów. Analiza sprawozdania wyborczego wykazała, że w rzeczywistości sztab wyborczy wydrukował przynajmniej 4509 plakatów, nie licząc billboardów wydrukowanych za 200 000 zł przez firmę Media Concept¹².

¹¹ Eliza Olczyk, *Partie wykładają pieniądze na stół*, „Rzeczpospolita”, 8.09.2005.

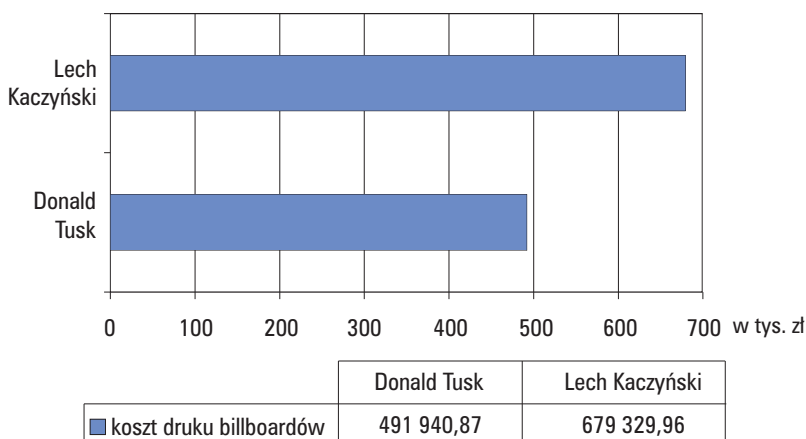
¹² Faktura wystawiona przez tę firmę nie zawiera informacji o liczbie wydrukowanych plakatów.

Kampania prezydencka 2005 – porównanie kosztów druku i ekspozycji plakatów wyborczych obliczonych na podstawie różnych źródeł informacji



Źródło: Wyliczenia zespołu monitorującego na podstawie danych Domu Mediowego Media Direction OMD, sprawozdań finansowych komitetów wyborczych oraz rachunków dołączonych do sprawozdań wyborczych.

Kampania prezydencka 2005 – koszt druku billboardów (główni kandydaci)



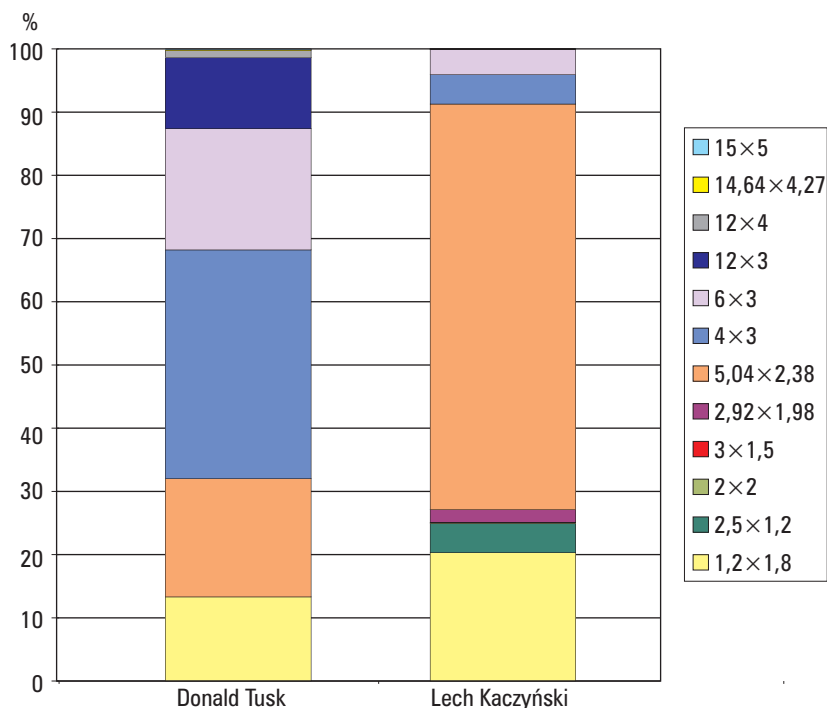
Źródło: Wyliczenia zespołu monitorującego na podstawie rachunków dołączonych do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

Mimo niepełnych danych dotyczących ilości billboardów zakupionych przez komitet Donalda Tuska, przedstawione poniżej zestawienie pokazuje, że komitet Lecha Kaczyńskiego zdecydował się na większą ilość billboardów w mniejszych formatach (tańszych). Kampanię Tuska charakteryzowała zaś mała ilość billboardów, ale za to wielkoformatowych (droższych).

Format	Donald Tusk	Lech Kaczyński	Donald Tusk	Lech Kaczyński
1,2×1,8	600	2600	13,31%	20,30%
2,5×1,2	0	600	0,00%	4,68%
2×2	0	4	0,00%	0,03%
3×1,5	0	10	0,00%	0,08%
2,92×1,98	0	264	0,00%	2,06%
5,04×2,38	843	8215	18,70%	64,12%
4×3	1632	600	36,19%	4,68%
6×3	867	510	19,23%	3,98%
12×3	507	5	11,24%	0,04%
12×4	47	0	1,04%	0,00%
14,64×4,27	9	0	0,20%	0,00%
15×5	4	3	0,09%	0,02%
Ogółem	4509 ¹³	12 811	100,00%	100,00%

¹³ W przypadku komitetu Donalda Tuska zespół monitorujący nie uzyskał pełnych danych dotyczących liczby wydrukowanych plakatów (nie we wszystkich fakturach podano dokładnie, na ilu i jakich tablicach były wystawione). Szacunkowo możemy jednak zakładać, że ogólna ilość billboardów wydrukowanych przez komitet Donalda Tuska była dwukrotnie większa niż figurująca w tabeli suma 4509.

Procentowy udział poszczególnych formatów billboardów drukowanych przez głównych kandydatów



Źródło: Sprawozdania wyborcze komitetów wyborczych Donalda Tuska i Lecha Kaczyńskiego.

Biorąc pod uwagę ogromne kwoty, jakie wydano na mającą znikome walory informacyjne reklamę plakatową, zespół monitorujący uważa, że warto byłoby wprowadzić limity wydatków na ten typ reklamy, podobne do tych, które obowiązują przy zakupie reklamy w mediach elektronicznych. Spodziewamy się, że wprowadzenie tych limitów zmusi komitety wyborcze do prowadzenia bardziej bezpośredniej kampanii: spotkań, wieców, konferencji wyborczych z aktywnym udziałem wyborców.

4.3.2. Wydatki na reklamę w Internecie

Wybory prezydenckie 2005 unaocznily, jak rośnie znaczenie reklamy wyborczej w Internecie. Zespół monitorujący zauważył, że każdy poważny kandydat miał profesjonalnie przygotowaną multimedialną stronę internetową, a także prowadził intensywną reklamę w portalach internetowych. Według oceny ekspertów koszt zaprojektowania, przygotowania i prowadzenia profesjonalnej strony internetowej to wydatek rzędu 50 000 zł. Na podstawie informacji przekazanych przez portal Wirtualna Polska zespół monitorujący przyjął, że na in-

tensywną reklamę w portalach internetowych kandydaci mogli wydać nawet 200 000 zł. Założenie to zostało potwierdzone przez oficjalne dane przedstawione w sprawozdaniach wyborczych kandydatów, a w niektórych przypadkach nasze szacunki okazały się nawet zbyt ostrożne. Zgodnie z nimi, koszty kampanii internetowej poszczególnych kandydatów wynosiły:

	Lech Kaczyński	Donald Tusk	Marek Borowski	Henryka Bochniarz	Maciej Giertych
Produkcja i obsługa strony www	0	63 822,58	2928,00 ¹⁴	29 158,00	5200,00
Kampania wyborcza w Internecie	245 244,00	325 425,54	0	370 424,00	41 480,00
Inne	0	1220,00	11 000,00	27 450,00	0
Ogółem	245 244,00	390 468,12	13 928,00	427 032,00	46 680,00

Źródło: Rachunki dołączone do sprawozdań wyborczych.

Zwraca uwagę fakt, że w sprawozdaniu Lecha Kaczyńskiego brak jest kosztów stworzenia strony www, a w sprawozdaniu Marka Borowskiego – kosztów prowadzenia kampanii w Internecie¹⁵. Mimo że firma Inventor Media była twórcą strony www.lechkaczynski.pl, w przedstawionym przez nią rachunku widnieją tylko koszty kampanii reklamowej w rozmaitych portalach.

Jak wynika z przeprowadzonych w trakcie kampanii obserwacji (patrz Aneks nr 6), najaktywniejszym w korzystaniu z możliwości reklamowania się w portalach internetowych był komitet Lecha Kaczyńskiego. Jednak wg danych zawartych w sprawozdaniach, zdecydowanie więcej na ten typ reklamy wydały komitety Henryki Bochniarz oraz Donalda Tuska. Częściowo można to wytłumaczyć tym, że komitet Lecha Kaczyńskiego na niektóre usługi dostawał bardzo duże rabaty (np. 55%). Wiele wskazuje jednak na to, że część wydatków na reklamę w Internecie rozliczono jako koszty kampanii parlamentarnej PiS.

¹⁴ W tę kwotę wliczona jest jedynie obsługa techniczna witryny, brak jest rachunku za stworzenie strony.

¹⁵ W fakturach zaliczonych jako „inne” w sprawozdaniu komitetu Marka Borowskiego jest tylko rachunek za „stworzenie gry internetowej”.

Reklama internetowa w portalu Wirtualna Polska

„Reklama komitetów wyborczych rozpoczęła się 28.08.05. Wielkość i intensywność, jak już wspomnieliśmy, stopniowo wzrasta proporcjonalnie do upływu czasu i zbliżania się terminów wyborów. Realizowały u nas kampanie reklamowe m.in. Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość, Komitet Wyborczy Lecha Kaczyńskiego, Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP, Komitet Wyborczy SLD Wojewódzki Sztab Wyborczy, Komitet Wyborczy Włodzimerza Cimoszewicza, Partia Demokratyczna Demokracy.pl, Henryka Bochniarz.

Z reguły kampanie obejmowały cały portal. Zleceniodawcy skłaniali się również ku intensywniej kampanii w serwisie Wiadomości oraz na stronie głównej WP. Udostępnialiśmy też Kandydatom i nadal udostępniamy możliwość uczestniczenia w czacie przedwyborczym (w dwóch opcjach: bezpłatnie – jeśli to WP zaprasza kandydata, odpłatnie – jeżeli kandydat chce mieć dodatkowy chat). Koszty kampanii na stronach WP to: cena 1000 wysyłek e-maila – 60 zł netto (bez targetowania), cena „jednodniówki” na stronie portalu z wykorzystaniem billboardu – 40 000 zł netto, cena 1000 emisji billboarda w całym portalu to 10 zł netto, zaś płatny chat to kwota rzędu 5000 zł netto. Największe natężenie działań reklamowych komitetów wyborczych miało miejsce na przełomie września i października.”

Źródło: Informacja otrzymana od portalu WP.

4.3.3. Koszt produkcji telewizyjnych reklam wyborczych

Przy tak intensywniej kampanii wyborczej i wykorzystywaniu różnych mediów, poważną część wydatków stanowi koszt wyprodukowania materiałów reklamowych dla mediów elektronicznych. Opierając się na danych uzyskanych z firm reklamowych i doniesieniach prasowych, zespół monitorujący ustalił, że komitety wyborcze Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska wyprodukowały po kilka reklam telewizyjnych oraz radiowych. Oczekiwaliśmy więc, że wydatki sztabów dwu głównych kandydatów na produkcję reklam telewizyjnych będą podobne. Zgodnie z danymi przedstawionymi w sprawozdaniach wyborczych sztabów koszty produkcji spotów wyborczych wyniosły odpowiednio:

Koszty produkcji reklam telewizyjnych według przedstawionych faktur				
Lech Kaczyński ¹⁶	Donald Tusk ¹⁷	Marek Borowski ¹⁸	Henryka Bochniarz ¹⁹	Maciej Giertych ²⁰
547 449,00	40 180,29	87 501,00	214 500,00	35 720,00

Porównując wydatki poszczególnych kandydatów na produkcję telewizyjnych reklam wyborczych, stwierdzamy, że wydatki sztabu Donalada Tuska są nieproporcjonalnie małe w stosunku do wydatków komitetów Lecha Kaczyńskiego i Henryki Bochniarz. Ponieważ w sprawozdaniu sztabu Donalda Tuska wykazano wydatki na produkcję tylko jednego spotu telewizyjnego, zdaniem zespołu monitorującego koszty produkcji pozostałych reklam tv zostały w całości wliczone w koszty prowadzenia kampanii parlamentarnej Platformy Obywatelskiej. Obserwacja kampanii medialnej wykazała, że jeszcze w co najmniej dwóch spotach Donald Tusk był promowany jako kandydat PO na prezydenta. Naszym zdaniem w koszty kampanii prezydenckiej powinien być częściowo wliczony koszt produkcji następujących spotów:

- ID 45580 – spot oznaczony jako „materiał KW PO”, poświęcony w całości Donaldowi Tuskowi; nie pada w nim informacja o kandydowaniu na urząd prezydenta, natomiast pojawia się sformułowanie „Platforma wybiera go swoim kandydatem”, pada też prezydenckie hasło wyborcze Donalda Tuska – „człowiek z zasadami”;
- ID 45732 – wizualnie podobny do spotu ID 45580; tym razem jest wyraźnie napisane, że Donald Tusk jest kandydatem do Sejmu z okręgu nr 25, spot oznaczony jako „materiał wyborczy KW PO”, ale wykorzystane jest prezydenckie hasło wyborcze Donalda Tuska „człowiek z zasadami”.

4.3.4. Koszt produkcji i wysyłki reklamy bezadresowej

W trakcie trwania kampanii wyborczej zespół monitorujący, pomimo wystosowania prośby, nie uzyskał od komitetów głównych kandydatów informacji o tym, ile wydały na przesyłki bezadresowe. Odpowiedzi na ten temat odmó-

¹⁶ Na koszty Lecha Kaczyńskiego składają się rachunki za: spot wizerunkowy (75’'), spot „Gabinet Prezydencki”, dwa spoty „Lech Kaczyński – poparcie”, spot „Prezydent a rząd”, spot „Pluszak” (firma Odeon Media).

¹⁷ Na koszty Donalda Tuska składają się rachunki za: „spot wyborczy do kampanii prezydenckiej” (Grupa Filmowa Sp. z o.o.) i „organizacja produkcji spotu” (Grafitti – Studio Filmowe).

¹⁸ Na koszty Marka Borowskiego składają się dwa rachunki za produkcję spotów wyborczych (firma PZPR).

¹⁹ Na koszty Henryki Bochniarz składają się rachunki za: spot wizerunkowy kandydatki (imedia PR) i spot wizerunkowy Partii Demokratycznej „Poznajmy się” (Tandem Taren-to).

²⁰ Na koszty Macieja Giertycha składają się rachunki za: realizację spotu wizerunkowego (Filmowa Agencja Promocyjna) oraz postprodukcja (Apeiron).

wiła też Poczta Polska²¹. Tak więc na potrzeby raportów wstępnych koszty wysyłek bezadresowych zostały oszacowane na podstawie informacji ogólnie dostępnych na stronie internetowej Poczty Polskiej, oraz na podstawie danych z oferty handlowej na wykonanie podobnej usługi, jakie otrzymaliśmy w odpowiedzi na nasze pytanie skierowane do Poczty Polskiej. Koszt wysyłki (po uwzględnieniu 40% rabatu) oceniono na 6 gr za sztukę. Zespół monitorujący po konsultacjach z firmami reklamowymi ustalił także, że koszt produkcji koperty i listu wynosił między 10 a 15 gr za sztukę. Na podstawie doniesień prasowych i informacji od komitetów lokalnych (zob. Aneks nr 7) ustaliliśmy, że łączne nakłady druków bezadresowych użytych przez komitety wyborcze Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska w obydwu turach wyborów mogły sięgnąć kilkunastu milionów.

Po weryfikacji sprawozdań wyborczych przedstawionych przez pełnomocników komitetów wyborczych Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska widać, że zarówno nakład, jak i koszt jednostkowy druków bezadresowych był wyższy niż początkowo zakładaliśmy, a ten rodzaj reklamy stanowił jedną z najpoważniejszych pozycji w budżetach wyborczych obydwu kampanii.

	Lech Kaczyński	Donald Tusk
Ilość wysłanych listów	11 000 000,00	28 000 000,00
Koszt przygotowania (druk, składanie, itp.)	1 450 000,00	1 974 837,14
Koszt wysyłki	550 000,00	1 284 433,24
Koszt całkowity	1 998 140,00	3 259 270,38
Średni koszt jednego listu	0,18	0,12

Ponadto zespół monitorujący zauważył, że w pierwszym etapie kampanii listy bezadresowe reklamujące Lecha Kaczyńskiego jako „silnego prezydenta” były wysyłane przez komitet wyborczy PiS i rozliczane w ramach kampanii parlamentarnej. Wysyłka druków bezadresowych komitetu wyborczego Lecha Kaczyńskiego odbywała się dopiero po wyborach parlamentarnych.

²¹ Blokowanie możliwości weryfikacji wykorzystywania środków publicznych, jakie partie otrzymują z budżetu, i podejrzeń o naruszenie prawa (limitu wydatków wyborczych) jest co najmniej niepokojące, zwłaszcza jeśli działania takie następują ze strony przedsiębiorstw państwowych, jak np. Poczta Polska.



List do wyborców, opłacony przez Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości. Lech Kaczyński podpisuje się pod tym listem jako kandydat na Prezydenta RP

4.3.5. Wydatki niezwiązane bezpośrednio z reklamą

Monitorowanie wydatków niezwiązanych bezpośrednio z reklamą jest najtrudniejszym elementem monitoringu i wymaga wnikliwej weryfikacji danych. Wstępna analiza porównawcza sprawozdań wyborczych i raportów z monitoringu kampanii wykazuje, że najwięcej nieprawidłowości wystąpiło przy deklarowaniu tych właśnie wydatków. Opierając się na oficjalnych danych, można odnieść wrażenie, że niektóre komitety wyborcze istniały wirtualnie (np. tylko komitet Włodzimierza Cimoszewicza przedstawił rachunki świadczące o istnieniu sztabów lokalnych), w wielu sprawozdaniach brakuje rachunków za wynagrodzenia dla pracowników sztabów wyborczych, a ich kandydaci w ogóle nie podróżowali (brak bądź znikome wydatki na transport).

Przygotowując raport tuż po zakończeniu kampanii, w kalkulacji kosztów operacyjnych i administracyjnych opieraliśmy się na doświadczeniach z poprzednich kampanii. Wyszliśmy od tego, że poważny kandydat w kampanii prezydenckiej w 2000 r. wydał średnio na wynagrodzenia pracowników około 150 000 zł, a na energię przynajmniej 55 000 zł. Każda kampania wyborcza, bez względu na jej zasięg i rozmach, musi wykazać pewne stałe koszty operacyjno-administracyjne. Zazwyczaj składają się na nie następujące pozycje:

- czynsz za pomieszczenia biurowe wykorzystywane na potrzeby kampanii centralnej i kampanii lokalnych,
- ochrona biur wyborczych,
- koszty „licznikowe” (woda, gaz, elektryczność itp.),
- łączność (telefony stacjonarne i komórkowe, faksy, Internet),
- materiały biurowe (papier, ksero, drukarki, komputery i inne urządzenia, meble itp.),
- pensje personelu,

- podatki i ubezpieczenia.

Specyfika kampanii wyborczej w 2005 r. i nakładanie się czasu kampanii prezydenckiej i parlamentarnej nie zwalniały pełnomocników finansowych z dokładnego rozdzielenia rutynowych kosztów operacyjnych, związanych z kampanią prezydencką i parlamentarną.

Zespół monitorujący nie był w stanie sprawdzić szczegółowo wydatków na zatrudnienie pracowników lokalnych sztabów wyborczych, gdyż podczas rozmów naszych współpracowników z przedstawicielami lokalnych sztabów wyborczych, na pytanie o osoby zatrudniane przez nich zazwyczaj odpowiadano, że są to wolontariusze lub wymieniano pracowników sztabów w wyborach parlamentarnych. Dodatkowo, jak pokazano w Aneksie nr 3, w niektórych sztabach wyborczych pracowali pracownicy biur poselskich i asystenci posłów do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego. Należy podkreślić, że opłacanie pracowników sztabów wyborczych z pieniędzy biur parlamentarzystów (krajowych i europejskich) jest niezgodne z prawem.

Poza etatowymi pracownikami sztabów wyborczych w kampaniach wyborczych od wielu lat uczestniczą krajowi i zagraniczni konsultanci polityczni. Tygodnik „Newsweek” (06.11.05) podał, że Włodzimierz Cimoszewicz korzystał z usług francuskiego specjalisty od marketingu politycznego Jacques’a Seguela, który „za doradztwo żąda nawet 300 tys. euro”. W centralnym sztabie wyborczym Jarosława Kalinowskiego zespół monitorujący zauważył konsultanta firmy POLCAM, który doradzał kandydatowi na prezydenta.

Analizując wydatki na działania operacyjne i administracyjne wykazane w sprawozdaniach poszczególnych komitetów wyborczych, zespół monitorujący stwierdził, że poszczególni kandydaci przedstawili nierzetelne dane, gdyż brak w nich rachunków na wiele niezbędnych wydatków.

W sprawozdaniu komitetu Lecha Kaczyńskiego:

- uwzględniono koszty najmu i eksploatacji lokalu o powierzchni jedynie 19,33 m kw. na siedzibę komitetu wyborczego w lipcu, sierpniu i wrześniu 2005 r. Znając skalę kampanii prowadzonej przez Komitet Wyborczy Lecha Kaczyńskiego, uważamy za mało prawdopodobne prowadzenie jej przez 3 miesiące w biurze o tak małej powierzchni. W październiku, a więc po zakończeniu wyborów parlamentarnych sztab wynajmował znacznie większą powierzchnię – 700 m kw;
- nie ma wymienionych kosztów lokalnych przedstawicielstw komitetu wyborczego, co oznaczałoby, że całą kampanię koordynowano tylko z tego niewielkiego biura. Brakuje kosztów związanych z obsługą lokalnych przedstawicielstw komitetu wyborczego (czynsz, transport, komunikacja itp.), jak i wynagrodzenia pracowników sztabów lokalnych;
- nie znaleźliśmy ani jednego rachunku za telefon stacjonarny czy komórkowy. W budżecie każdej kampanii wyborczej koszt rozmów telefonicznych

jest znaczącą pozycją. W ocenie zespołu monitorującego, prowadzenie kampanii wyborczej bez użycia telefonów jest niemożliwe;

- nie uwzględniono kosztów zakupu lub użyczenia sprzętu komputerowego. Prowadzenie kampanii wyborczej bez użycia sprzętu komputerowego jest nieprawdopodobne.

W sprawozdaniu wyborczym komitetu Donalda Tuska:

- nie ma wymienionych kosztów najmu lokalnych przedstawicielstw komitetu wyborczego, brakuje kosztów związanych z obsługą lokalnych przedstawicielstw komitetu wyborczego (transport, komunikacja itp.), jak i wynagrodzenia pracowników sztabów lokalnych.

W sprawozdaniu sztabu Andrzeja Leppera:

- nie uwzględniono kosztów najmu lokalu na siedzibę centralnego sztabu wyborczego,
- nie uwzględniono kosztów wynagrodzenia pracowników,
- nie wykazano wydatków związanych z zakupem bądź najmem sprzętu komputerowego,
- nie wykazano kosztów rozmów telefonicznych, poczty itp.
- nie ma wymienionych kosztów lokalnych przedstawicielstw komitetu wyborczego, brakuje kosztów związanych z ich obsługą, jak i wynagrodzenia pracowników sztabów lokalnych.

Jeśli chodzi o struktury lokalne, to na przykładzie sprawozdania komitetu wyborczego Włodzimierza Cimoszewicza możemy stwierdzić, że koszty te stanowią istotną kwotę w wydatkach komitetu wyborczego. Jedynie w sprawozdaniu wyborczym tego komitetu uwzględniono koszty funkcjonowania lokalnych sztabów wyborczych, m.in.: wynajmu lokali, dzierżawy sprzętu biurowego (kopiarki, komputery, telefony), zakupu materiałów biurowych, użyczenia samochodów, honoraria pracowników lokalnych sztabów. Komitet poniósł m.in. następujące wydatki:

- czynsze za lokale na potrzeby sztabów w: Szczecinie – sierpień-październik 3050 zł; Bydgoszczy – 693 zł; Wrocławiu – sierpień-październik 6598 zł; Opolu – 3192 zł; Gdańsku – 600 zł; Rzeszowie – 429 zł; Sanoku – 720 zł;
- zbiorcze koszty sztabów za umowy o dzieło, użyczenie samochodu, czynsze itp.: sztab opolski – 5944,39 zł; lubelski – 18 107,83 zł; łódzki – 5076,04 zł.

Z pobieżnej analizy faktur wynika, że komitet wyborczy wydał co najmniej 46 592,06 zł na utrzymanie struktur lokalnych. Podkreślić należy, że są to wydatki komitetu kandydata, który wycofał się z kandydowania we wrześniu, a więc jeszcze w początkowym etapie kampanii wyborczej. Mając to na uwadze, można śmiało twierdzić, że w przypadku komitetów wyborczych Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska te koszty były wielokrotnie wyższe.

Niepokojący jest również fakt, że komitety wyborcze poważnych kandydatów nie rozliczyły się szczegółowo z kosztów związanych z utrzymaniem sztabów centralnych. Jako pozytywny przykład należy tu podać sprawozdanie wyborcze komitetu Henryki Bochniarz. Komitet rozliczył podstawowe koszty funkcjonowania sztabu centralnego, przedstawiając rachunki za czynsz, dzierżawę sprzętu komputerowego i biurowego (łącznie z meblami), rozmowy telefoniczne, użyczenie pracowników PKPP „Lewiatan” na potrzeby kampanii, najem samochodu itp. W sprawozdaniu znaleźć można m.in. rachunki na następujące kwoty: koszt ochrony – 4810 zł; wynajem lub użyczenie samochodu – 9125 zł, 13 688 zł i 9366 zł; rozmowy telefoniczne za sierpień 2005 r. – 10 748 zł; użyczenie mebli – dwa rachunki na 5368 zł, użyczenie pracowników – 12 200 zł i 12 238 zł; czynsz – 35 972 zł i 6691 zł. W sumie komitet wydał znacznie ponad 120 000 zł na utrzymanie centralnego sztabu. Przykład ten dowodzi, jak istotną pozycję stanowi ta kategoria wydatków.

4.3.6. Spotkania wyborcze

Mimo wzrostu znaczenia mediów elektronicznych w prowadzeniu kampanii wyborczych, bezpośrednie spotkania z wyborcami wciąż odgrywają poważną rolę. Wydatki na tę kategorię działań wciąż są jednymi z najważniejszych przy prowadzeniu intensywnej kampanii wyborczej.

Analizując ten rodzaj kosztów w trakcie przygotowywania raportów wstępnych, posłużyliśmy się porównaniem z wydatkami poniesionymi na ten cel w czasie kampanii prezydenckiej w 2000 r. Na podstawie przekazanych do Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdań finansowych z wyborów prezydenckich 2000 obliczono, że komitety najpoważniejszych kandydatów w pierwszej turze kampanii wydały średnio po ponad 1 000 000 zł na spotkania wyborcze²². Z reguły te wydatki obejmowały koszty organizowania imprez różnego typu, w tym konwencji wyborczych, wieców, spotkań, koncertów, konferencji, konkursów, pokazów i innych przedsięwzięć służących zbieraniu funduszy. Składają się na nie np. następujące wydatki:

- wynajem powierzchni lub pomieszczeń,
- zatrudnienie personelu organizującego imprezy,
- wynajęcie sprzętu i różnego typu wyposażenia używanego podczas imprez,
- opłaty „licznikowe” (elektryczność, woda, ogrzewanie),
- transport i zakwaterowanie personelu i uczestników imprezy.

Zauważyliśmy, że PiS, SdPi, a przede wszystkim Samoobrona, w swoich kampaniach wykorzystywały koncerty popularnych muzyków. W kampaniach tych partii od początku aktywnie uczestniczyli kandydaci na prezydenta:

²² Analiza ta opiera się na uśrednionych wydatkach Aleksandra Kwaśniewskiego, Andrzeja Olechowskiego i Mariana Krzaklewskiego na kampanię prezydencką w 2000 r.

Andrzej Lepper, Lech Kaczyński i Marek Borowski. Zdaniem zespołu monitorującego, przynajmniej część wydatków na te koncerty – formalnie organizowane w ramach kampanii parlamentarnej – należało zaliczyć do kosztów kampanii prezydenckich.

Wiece wyborcze Samoobrony i Andrzeja Leppera wspomagały m.in. koncerty zespołów: Ich Troje, Trubadurzy i Iwan i Delfin. W dyskusji wyborczej w TVN24 8.09.05 poseł Maksymiuk powiedział, że jeden koncert Ich Troje kosztuje 150 000 zł. „Gazeta Wyborcza” z 12.09.05 podała, że zaplanowano 42 koncerty. A więc wydatki na koncerty towarzyszące kampanii Samoobrony i Andrzeja Leppera powinny wynieść 6 300 000 zł²³. Podczas rozmowy naszego pracownika z przedstawicielem sztabu wyborczego powiedziano nam, że wszystkie te koncerty zaksięgowane są jako koszty kampanii parlamentarnej. Potwierdza to oficjalne sprawozdanie wyborcze komitetu Andrzeja Leppera – brak tam jakiegokolwiek faktury za koncerty towarzyszące kampanii kandydata, choć uwzględniono umowę z firmą Art-Security dotyczącą ochrony tych spotkań. Wynika z tego, że muzycy wspierali kandydata na posła Andrzeja Leppera, a firma ochroniarska strzegła kandydata na prezydenta Andrzeja Leppera.



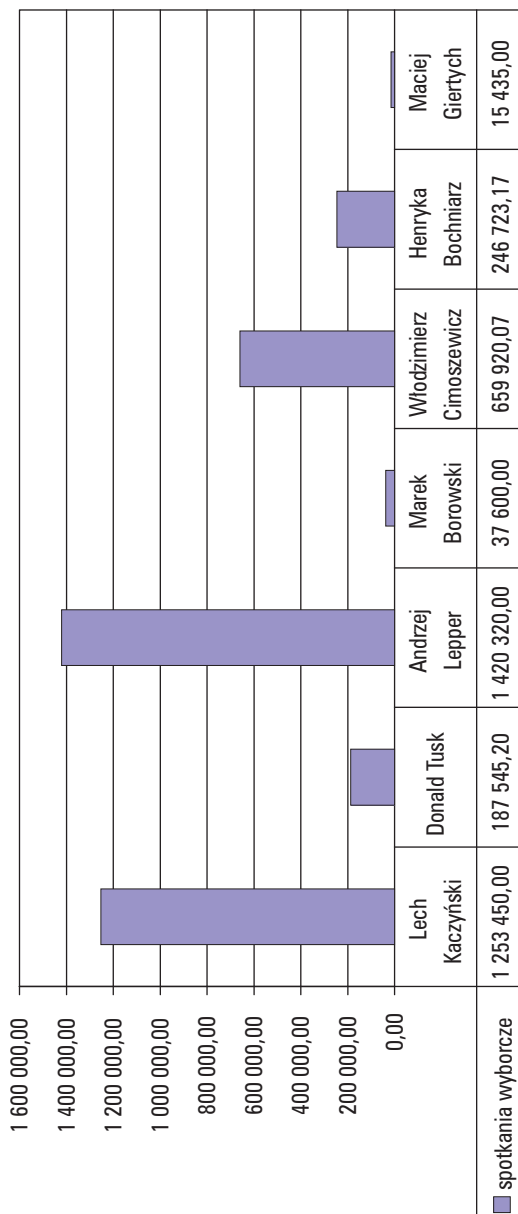
Żywiec, 22 sierpnia 2005. Andrzej Lepper zaprasza na koncert zespołu Ich Troje

Zespół monitorujący uznał, że w wypadku kampanii Andrzeja Leppera należało zaliczyć przynajmniej 30% kosztów organizacji koncertów, tj. 1 890 000 zł, na poczet kampanii prezydenckiej. Należy dodać, że umieszczenie całości wydatków na koncerty w sprawozdaniu z kampanii parlamentarnej wpłynie w istotny sposób na wysokość dotacji podmiotowej, o którą ubiega się Samoobrona.

Zaskakujące jest to, że choć sztab Andrzeja Leppera nie wliczył do swoich wydatków kosztów żadnego z wyżej wspomnianych koncertów, to i tak wykazuje on najwyższe koszty organizacji spotkań wyborczych, co obrazuje zestawienie na str. 76.

²³ Opracowana przez zespół monitorujący tabela znajdująca się w Aneksie nr 3 pokazuje, jakie koncerty były organizowane w trakcie kampanii wyborczej i podaje ich przybliżony koszt.

Kampania prezydencka 2005 – koszty spotkań wyborczych poszczególnych kandydatów na prezydenta na podstawie danych zamieszczonych w części ogólnej sprawozdań wyborczych



Źródło: Sprawozdania finansowe kandydatów na Prezydenta – część ogólna.

Jeśli chodzi o spotkania wyborcze kandydata na prezydenta Lecha Kaczyńskiego, w sprawozdaniu znajdują się faktury za organizację 4 koncertów-spotkań wyborczych, wystawione przez firmę SOS Music na łączną kwotę ponad 680 000 zł. Firma SOS Music podawała na swojej stronie internetowej (www.sosmusic.pl) informację, że w ramach prezydenckiej kampanii wyborczej Lecha Kaczyńskiego zorganizowała imprezy w ponad 20 największych miastach Polski. Po wniesieniu przez zespół monitorujący zastrzeżenia do PKW, z polskiej wersji strony internetowej usunięto informację o 20 koncertach, ale nie usunięto tej informacji z wersji angielskiej (Aneks nr 8). Jeśli ta informacja jest prawdziwa to ww. sprawozdanie nie zawiera faktur za organizację wszystkich imprez wyborczych. Ponadto, na stronie www.lechkaczynski.pl w archiwum znajduje się następująca informacja z 5.10.2005: „Podczas konwencji prezydenckiej w Teatrze Polskim we Wrocławiu zebrało się kilkuset zwolenników Prawa i Sprawiedliwości. Do licznie zebranych kandydat PiS na prezydenta Lech Kaczyński powiedział, że przed pierwszą turą wyborów prezydenckich wierzy w wygraną. [...] w części artystycznej wrocławskiej konwencji wystąpił słynny zespół Lombard”. Komitet wyborczy w swoim sprawozdaniu nie wymienia ani spotkania we Wrocławiu, ani zatrudnienia zespołu Lombard.

Wydatki na spotkania wyborcze zadeklarowane przez sztab Lecha Kaczyńskiego:

Rodzaj	Koszt
Wieczór wyborczy w PKiN	34 836,50
Wieczór wyborczy w sztabie wyborczym kandydata	25 742,20
Imprezy organizowane przez SOS Music ²⁴	681 329,74
Spotkania z wyborcami ²⁵	13 291,90
Akcja PiS Bus ²⁶	258 000,00
Ogółem	1 013 200,34

Źródło: Sprawozdanie wyborcze kandydata.

²⁴ Obejmuje rachunki za dwie konwencje wyborcze w Warszawie (16.07 i 28.08) i po jednej w Gdańsku i Tarnowie (1.10 i 28.09).

²⁵ Obejmuje rachunki za wynajem powierzchni na spotkania w: Bibliotece Uniwersyteckiej w Warszawie, Teatrze Maska w Rzeszowie (6.10.), Miejskim Centrum Kultury w Anopolu, Filharmonii Rzeszowskiej, Kawiarni Rozdroże w Warszawie (13.10.), Pałacu Krzysztofory w Krakowie (15.10.), Klubie Pod Jaszczurami w Krakowie (15.10.), w Olsztynie (16.10.), Sali Akwen w Gdańsku (17.10.), Politechnice Warszawskiej (18.10.), Pensjonacie Akademickim im. Jana Pawła II we Wrocławiu (19.10.), Zamku na Wawelu (20.10.), Teatrze im. Modrzejewskiej w Legnicy (20.10.) oraz spotkania w Centrum Multimedialnym Foksal w Warszawie.

²⁶ Akcja promocyjna trwająca od 5 do 23 września.

Jeżeli porównać informacje ze strony www.lechkaczynski.pl o spotkaniach kandydata w październiku 2005 z rachunkami dołączonymi do sprawozdania wyborczego, powstałaby długa lista imprez wyborczych, po których nie ma żadnego śladu w sprawozdaniu, np.:

2.10. – spotkanie z wyborcami w Bydgoszczy

5.10. – Teatr Polski we Wrocławiu – konwencja wyborcza z udziałem Lecha Kaczyńskiego, występował zespół Lombard

6.10. – spotkanie u rolniczej rodziny w Dylewie w powiecie grójeckim

10.10. – spotkanie z wyborcami w Wysokiem Mazowieckiem

11.10. – spotkanie z górnikami w Dąbrowie Górniczej

12.10. – spotkanie w Łąncucie

14.10. – spotkanie w Zakopanem w Miejskiej Galerii Sztuki

18.10. – spotkanie w Rodzinnym Domu Dziecka w Szczecinie, spotkanie z wyborcami w Białogardzie, spotkanie w Zielonej Górze

19.10. – spotkanie na Śląsku (wg strony www.lechkaczynski.pl kandydata była to już jego 5 wizyta na Śląsku w czasie kampanii).

Także sprawozdanie wyborcze komitetu Marka Borowskiego nie udziela odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące kosztów organizacji imprez i spotkań wyborczych kandydata. Według oświadczenia pełnomocnika komitetu Włodzimierza Nieporęta – zorganizowano 24 koncerty zespołu Mezo, ale miały one wzbogacić kampanię parlamentarną SdPl. Mimo tego do sprawozdania komitetu wyborczego Marka Borowskiego dołączone są 4 faktury za koncerty Mezo. Dołączono również rachunek za wynajem przestrzeni na piknik wyborczy, ale brak rachunków za organizację tej imprezy i honoraria innych występujących artystów.

W przypadku kampanii wyborczej Donalda Tuska monitoring wykazał, że w trakcie kampanii odbyło się kilkanaście spotkań kandydata. W tabeli poniżej zamieszczono wszystkie koszty spotkań wyborczych Donalda Tuska zawarte w sprawozdaniu wyborczym, które wyniosły 320 633,26 zł.

Wydatki na spotkania wyborcze zadeklarowane przez sztab Donalda Tuska:

Rodzaj	Koszt w zł
Wieczór wyborczy w Muzeum Narodowym w Warszawie	63 659,60
Wieczór wyborczy na Politechnice Warszawskiej	169 447,10
Pozostałe spotkania wg rachunków ²⁷	66 526,56
Konferencje prasowe ²⁸	17 080,00
Razem	320 633,26

Źródło: rachunki dołączone do sprawozdania finansowego.

Tylko dwa wieczory wyborcze kandydata według rachunków ze sprawozdania kosztowały komitet wyborczy około 230 000 zł. Co ciekawe, drugi wieczór wyborczy kosztował aż 170 000 zł, w tym 70 000 zł pochłonął catering. Tak wysoki rachunek za gastronomię pokazuje skalę, na jaką można było zaniżyć koszty. Oprócz dużych kosztów 2 wieczorów wyborczych, sprawozdanie zawiera rachunki jedynie z 11 spotkań Donalda Tuska, choć z informacji podawanych na stronie internetowej kandydata wynikało, że spotkań wyborczych było znacznie więcej. Nawet jeśli te spotkania w większości nie były przeprowadzane z dużym rozmachem, jest niemożliwe, żeby nie wiązały się z nimi żadne wydatki. Koszt zadeklarowanego w sprawozdaniu wyborczym spotkania z leśnikami w uroczysku Zimne Doły (prawie 12 000 zł) sugeruje, że takie spotkania mogą być stosunkowo drogie, a więc nieuwzględnienie w sprawozdaniu kosztów wszystkich spotkań mogło poważnie zaniżyć całkowite wydatki komitetu wyborczego Donalda Tuska.

4.3.7. Transport

Tygodnik „Newsweek” (30.10.05) podał, że obaj główni kandydaci poruszali się po Polsce taksówkami powietrznymi (co można było wielokrotnie zobaczyć w relacjach stacji telewizyjnych), których wynajęcie kosztuje od 3500 zł za godzinę lotu. Od firmy wynajmującej taksówki powietrzne (choć nie mamy potwierdzenia, że z usług tej firmy korzystały sztaby) dowiedzieliśmy się, że

²⁷ Obejmuje rachunki za: spotkanie Donalda Tuska w uroczysku Zimne Doły 20.10.05, wynajem sali – Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa DK, wynajem sali – spotkanie Komitetu Honorowego Tuska w Traffic Clubie, obsługę i wynajęcie sali w Zamku Królewskim w Warszawie (trzykrotnie), wynajem Dworu Artusa (1.10.05), oprawę muzyczną spotkania inaugurującego powstanie Komitetu Honorowego Donalda Tuska, nagłośnienie i wynajęcie miejsca na molo w Sopocie (12.08.05), wynajem sal w Trybunale Koronnym w Lublinie oraz bannery i nagłośnienie w czasie spotkania przed Sejmem.

²⁸ Obejmuje rachunki za konferencje prasowe w Centrum Multimedialnym Foksal w dniach: 24 lipca, 25 sierpnia, 2, 14 oraz 23 września, 4, 5, 6, 13, 18 oraz 19 października 2005.

wypożyczając śmigłowiec Bell 407 na okres dwóch miesięcy, płaci się: 950 euro za godzinę lotu (wykupując minimum 30 godzin lotów miesięcznie) plus opłata stała (gwarancja wykonania usługi) – 5500 euro miesięcznie przez cały okres trwania kontraktu. W wypadku kandydatów korzystających z tego typu usług daje to wydatek rządu 272 000 zł na samo użytkowanie przez dwa miesiące „taksówek powietrznych”, zabierających kandydata i 4 dodatkowe osoby²⁹. Do tego doliczyć należy koszty przelotów samolotami rejsowymi, transportu samochodowego oraz koszty transportu sztabów wyborczych.

Dla porównania, na podstawie przekazanych do Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdań finansowych z wyborów prezydenckich w 2000 r. obliczono, że komitety najpoważniejszych kandydatów w pierwszej turze kampanii wydały średnio 234 328 zł na podróże kandydata i jego sztabu³⁰.

Biorąc pod uwagę choćby wspomniane wyżej koszty, kwoty podane w niektórych sprawozdaniach komitetów uczestniczących w wyborach prezydenckich 2005 r. wydają się mocno niedoszacowane. Dla przykładu:

- Sztab Andrzeja Leppera podaje, że wydatki na podróże związane z prowadzeniem kampanii wyniosły 739,93 zł. Mając na uwadze intensywność kampanii Andrzeja Leppera, prowadzonej głównie poza Warszawą, oraz porównując je z wydatkami na te cele sprawozdanymi przez innych kandydatów, wydana suma wydaje się być rażąco niska. Jeśli natomiast komitet korzystał z użyczonych środków transportu, w sprawozdaniu powinna być zawarta umowa ich użyczenia wraz z jej wyceną, przedstawiona jako darowizna rzeczowa.
- Trudno komentować fakt, że ze sprawozdania wyborczego komitetu Macieja Giertycha wynika, iż kandydat wydał 0 zł na swoje podróże. Oznaczałoby to, że kandydat ograniczył prowadzenie kampanii tylko do swojego sąsiedztwa i nie odbył żadnej podróży. Jest to nieprawdopodobne, nawet uwzględniając, że Maciej Giertych wycofał się z wyborów. Nastąpiło to jednak dopiero 4 października.
- Ze sprawozdania wyborczego komitetu Marka Borowskiego wynika, że w kosztach podróży kandydata zadekretowano – 0 zł. Ale jednocześnie są dołączone rachunki za benzynę i za opłaty autostradowe. Jest to przykład, jak w większości sprawozdań zupełnie dowolnie kwalifikowano koszty.
- W wypadku komitetu Lecha Kaczyńskiego, koszty podróży, mimo że bardzo duże – nieco ponad 500 000 zł – uwzględniają głównie transport działaczy na konwencje, a nie wydatki na podróże samego kandydata i jego sztabu. Faktury za transport lotniczy dołączone do sprawozdania Lecha

²⁹ Opierając się na informacji uzyskanej z firmy White Eagle, koszt sporadycznego wykonywania helikoptera przez dwa miesiące to: $(30 \text{ h} \times 950 \text{ euro} + 5500 \text{ euro}) \times 2 \text{ miesiące} = 68\,000 \text{ euro}$.

³⁰ Analiza ta opiera się na uśrednionych wydatkach Aleksandra Kwaśniewskiego, Andrzeja Olechowskiego i Mariana Krzaklewskiego na kampanię prezydencką w 2000 r.

Kaczyńskiego obejmują 4 przeloty wynajętymi samolotami i 5 biletów na loty rejsowe (w tym jedna wystawiona na nazwisko Adama Bielana). Loty wynajętymi samolotami odbyły się w dniach 13–21 września, a więc jeszcze przed szczytem kampanii prezydenckiej. Bilety na samoloty rejsowe również datowane są na wrzesień, a jeden z biletów wystawiony jest na podróż zagraniczną. Pozostałe koszty podróży to jedna kolejowa delegacja członków sztabu oraz koszty wynajmu autokarów do przewozu osób na konwencie. Można zadać sobie pytanie, w jaki sposób kandydat Lech Kaczyński podróżował w październiku, czyli w kluczowym okresie kampanii. Zastanawiające jest też to, że w sprawozdaniu są faktury za podróże wynajętymi samolotami do Częstochowy – 18.09, Mielca – 13.09, Gdańska – 21.09 i Krakowa – 19.09, a brakuje faktur za organizację spotkań w tych miejscach i w tym czasie.

- Koszty podróży kandydata Donalda Tuska, choć stosunkowo duże, dotyczą głównie przelotów samolotami i helikopterami. W październiku na usługi samolotowe komitet wydał łącznie ponad 97 000 zł³¹. Brakuje jednak rachunków za inne środki transportu (samochody, pociągi), jak również za transport pracowników sztabu i działaczy.

Porównując sprawozdania komitetów Donalda Tuska i Lecha Kaczyńskiego, zauważamy w obu pewne niekonsekwencje. Lech Kaczyński miał niskie koszty podróży zarówno naziemnymi środkami transportu, jak i „taksówkami powietrznymi” oraz samolotami, a równocześnie sztab kandydata przyznaje się do odbycia wielu spotkań wyborczych na terenie całej Polski. Jak więc Lech Kaczyński przemieszczał się w tak szybkim tempie z miejsca na miejsce? Z drugiej strony, komitet Donalda Tuska przedstawił liczne rachunki za przeloty, ale w sprawozdaniu jest bardzo mało rozliczonych spotkań wyborczych. W związku z tym pojawia się pytanie – gdzie kandydat tak latał?

Na tym tle należy odnotować pozytywny przykład rozliczenia wydatków na transport przez komitet Włodzimierza Cimoszewicza. Kandydat, pełniący w trakcie kampanii funkcję Marszałka Sejmu, wykorzystywał na potrzeby kampanii również pojazdy służbowe – w sprawozdaniu finansowym można w związku z tym znaleźć rachunki (na sumę 1882,88 zł i 1759,70 zł) wystawione przez Urząd Rady Ministrów, a opłacone przez komitet wyborczy kandydata. Trzeba jednak zauważyć, że na skrupulatne opłacenie tych rachunków mogły mieć wpływ media, które nagłośniły wykorzystywanie służbowych samochodów na potrzeby kampanii prezydenckiej, jak i doświadczenia komitetu wyborczego Aleksandra Kwaśniewskiego z roku 2000.

³¹ Nasze wyliczenie może nie być całkiem dokładne, gdyż do sprawozdania dołączono też noty korygujące.

Czy Cimoszewicz zapłaci?

Jak ujawniło radio RMF, Włodzimierz Cimoszewicz używa w swojej kampanii wyborczej samochodu Biura Ochrony Rządu. Marszałek ma zapłacić, ale nie wiadomo kiedy.

– Za moje podróże podczas kampanii zapłaci mój komitet wyborczy – zapewnia kandydat na prezydenta Włodzimierz Cimoszewicz. W zeszłym tygodniu marszałek Sejmu niepewnie odpowiadał na pytanie, jak zamierza się rozliczyć z przejechanych podczas kampanii kilometrów. – Jest uzgodniona umowa, między komitetem wyborczym a Biurem Ochrony Rządu, by komitet wyborczy ponosił te koszty – powiedział RMF.

(...) RMF otrzymało jedynie e-mail, w którym biuro prasowe pisze: „Rozliczenia między nimi a sztabem wyborczym zostaną dokonane w myśl wykładni przedstawionej PKW oraz zgodnie z poleceniem ministra spraw wewnętrznych i administracji bezpośrednio po zakończeniu czynności ochronnych”.

31.08.2005 07:15 (aktualizacja 12:07),
<http://fakty.interia.pl/newa?inf=661562>

W sprawozdaniu komitetu Włodzimierza Cimoszewicza znaleźć można też bardzo dużo rachunków dotyczących użyczenia samochodów na potrzeby lokalnych sztabów. Tylko niewielka liczba takich rachunków znajduje się w sprawozdaniach innych kandydatów.

4.4. Wnioski

Po raz pierwszy w Polsce, w sposób zorganizowany, szczegółowo monitorowano wydatki komitetów wyborczych biorących udział w wyborach prezydenckich. Efekty monitoringu przeszły najśmielsze oczekiwania organizatorów. Po pierwsze, monitoring wydatków wyborczych jasno wykazał, że w wyborach w 2005 r. w wypadku dwóch głównych kandydatów prezydenckich zostały przekroczone limity wydatków wyborczych. Jeden z tych kandydatów, Donald Tusk, wręcz się do tego przyznał w swoim sprawozdaniu wyborczym. Jest to pierwszy tego typu przypadek w historii wolnych i demokratycznych wyborów w Europie Środkowo-Wschodniej.

Zespół monitorujący stwierdza, że poważnym problemem jest kwestia wiarygodności sprawozdań wyborczych. Rachunkowość w wypadku niektórych kandydatów była na tyle nierzetelna, że zespół monitorujący dysponował większą ilością danych dotyczących ich wydatków niż te przedstawione w sprawozdaniach komitetów do PKW. Jakość sprawozdań wyborczych komitetów Andrzeja Leppera, Macieja Giertycha i Marka Borowskiego jest tak niska, że

odnosi się wrażenie, iż pełnomocnik finansowy nie chciał bądź nie mógł na bieżąco kontrolować wydatków. Porównując sprawozdania z tymi z poprzednich lat (1995 i 2000), widzimy, że zabrakło w ich przygotowywaniu należytej staranności. To pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego odpowiada za bieżącą gospodarkę finansową komitetu, a w szczególności za ewidencjonowanie wydatków oraz sporządzenie sprawozdania wyborczego i przedłożenie go Państwowej Komisji Wyborczej. Tym samym pełni on kluczową rolę w procesie wewnętrznej kontroli finansowej i odpowiada za przekazanie PKW wszelkich dokumentów, niezbędnych do badania przeprowadzanego przez biegłego rewidenta. Analiza sprawozdań wyborczych potwierdziła, że standardy tej kontroli są bardzo różne.

W trakcie kampanii wyborczej przedstawiciel zespołu monitorującego odbył spotkania z pełnomocnikami finansowymi sztabów poszczególnych kandydatów. Pełnomocnik finansowy Andrzeja Leppera ujawnił, że wydatki na kampanię prezydencką od wydatków na kampanię parlamentarną oddziela się w prosty sposób: wszystkie koszty działań podjętych po 25 września kwalifikowane będą jako poczynione w kampanii prezydenckiej, wcześniejsze – jako poczynione w kampanii parlamentarnej. Pełnomocnik Jarosława Kalinowskiego przyznał zaś, że właściwą pracę dopiero wykona, przygotowując sprawozdanie dla PKW. Ze względu na brak poważniejszych sankcji za przedstawienie niepełnego raportu, pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych nie przejmowali się jakością składanych do PKW dokumentów.

Przy niskim limicie wydatków wyborczych pełnomocnik finansowy jest pod olbrzymią presją, aby przedstawić PKW sprawozdanie, z którego wynika, że na kampanię wydano nie więcej niż zezwala limit, w 2005 r. – 13 800 000 zł. W naszej ocenie – co potwierdziła analiza sprawozdań wykazująca brak wielu wydatków i zaniżanie kosztów kampanii – nie tylko komitet wyborczy Donalda Tuska, ale i Lecha Kaczyńskiego przekroczył limit wydatków. Zaś pełnomocnikowi finansowemu komitetu wyborczego Lecha Kaczyńskiego bardziej opłacało się wprowadzić PKW i opinię publiczną w błąd – ukrywając, przeliczając i zaniżając część wydatków w sprawozdaniu wyborczym – niż narażać się na sankcje wynikające z przekroczenia limitu wydatków wyborczych. W roku 2005 było to szczególnie łatwe, gdyż nakładanie się czasowe kampanii parlamentarnej i prezydenckiej oraz udział niektórych kandydatów na prezydenta w wyborach parlamentarnych dały szerokie możliwości księgowania wydatków z kampanii prezydenckiej jako wydatków na kampanię parlamentarną (która ma znacznie wyższy limit wydatków i zwroty z budżetu państwa). Sytuacja ta spowodowała nie lada problem dla Państwowej Komisji Wyborczej, gdyż będzie ona musiała porównać działania pełnomocników komitetów Donalda Tuska i Lecha Kaczyńskiego i zdecydować czy, którego i w jaki sposób ukarać. Czy można ukarać pełnomocnika Donalda Tuska za to, że przyznał się do przekroczenia limitu i równocześnie tylko odrzucić nierzetelne sprawa-

wozдание komitetu Lecha Kaczyńskiego, nie pociągając do odpowiedzialności jego pełnomocnika? Zdaniem autorów niniejszego raportu, jeśli Państwowej Komisji Wyborczej udałoby się udowodnić świadome sfalszowanie sprawozdania wyborczego, co stanowi jedno z najpoważniejszych naruszeń – to powinno być ono karane z całą stanowczością.

Uważamy, że większość komitetów przedstawiła mocno zaniżone kwoty wydatków. Przykłady zostały szczegółowo opisane powyżej. Pośrednim dowodem na słuszność tej tezy jest fakt, że komitet wyborczy Włodzimierza Cimoszewicza wykazał wydatki na sumę 4 055 350,19 zł, co jest kwotą znacznie wyższą niż sumy wydane przez innych kandydatów – zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że kandydat wycofał się (14.09.05) w momencie, kiedy jego kampania dopiero ruszyła.

Monitoring wydatków wyborczych ujawnił kolejne istotne problemy związane z finansowaniem kampanii prezydenckiej:

- Nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta RP wprowadziła w art. 87b mało precyzyjny limit wydatków na kampanię prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy. Jak zauważa Stanisław Gebethner: „Przepis art. 87b ustawy jest mało precyzyjny, ponieważ nie wiadomo, co ma oznaczać prowadzenie kampanii wyborczej w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, a w związku z tym nie jest jasne, jak rozstrzygnąć kwestię, co należy wliczyć do kosztów objętych limitem wydatków przewidzianym w art. 87u. o w.p.”³². Konieczne jest wydanie opinii przez Państwową Komisję Wyborczą, która wyjaśni wątpliwości wynikające z mało precyzyjnego sformułowania tego przepisu i uchroni komitety wyborcze przed arbitralnym nakładaniem sankcji za przekroczenie limitu wydatków na reklamę.
- Zgodnie z artykułem 85 ust. 8 ustawy o wyborze Prezydenta RP komitet wyborczy powinien zaliczać równowartość darowizn niepieniężnych do wydatków komitetu wyborczego. Jak zauważono w poprzednim rozdziale, większość komitetów ignorowała to postanowienie. Brak informacji w sprawozdaniach wyborczych na temat darowizn rzeczowych spowodował znaczne zaniżenie całkowitych kosztów kampanii wyborczej poniesionych przez poszczególne komitety.
- Pomiędzy głównymi kandydatami – Lechem Kaczyńskim a Donaldem Tuskiem – doszło do tzw. „wyścigu zbrojeń”. W rezultacie kampania wyborcza 2005 stała się znacznie droższa niż dozwala ustawowy limit wydatków. Istnienie „wyścigu zbrojeń” z jednej strony potwierdza konieczność utrzymania limitu wydatków, z drugiej strony poddaje pod dyskusję kwestię: Jakiej wysokości limit jest w polskich warunkach realny?

³² Stanisław Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2000, s. 187.

- Pozytywnym elementem prezydenckiej kampanii wyborczej 2005 roku jest fakt, że w trakcie kampanii wyborczej lokalne zespoły monitorujące nie zauważyły przypadków łamania zakazów dotyczących organizowania gier losowych i konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o znacznej wartości.
- Zespół monitorujący pozytywnie też ocenił fakt, że komitet wyborczy Donalda Tuska przyznał się do przekroczenia limitu wydatków wyborczych. Przypuszczamy, że to przekroczenie mogło być jeszcze większe, gdyż – jak opisano w tym rozdziale – komitet nie umieścił w swoim sprawozdaniu wszystkich wydatków, a część z nich zaniżył. Mimo to pełnomocnik finansowy wziął na siebie pełną odpowiedzialność, składając sprawozdanie, które było bardziej rzetelne niż dokumenty przedstawione przez niektórych konkurentów jego kandydata.
- Zdecydowanie korzystnie należy ocenić działanie art. 83a ustawy o wyborze Prezydenta RP, który szczegółowo reguluje kwestię płatnych audycji wyborczych, jak i wprowadzone przez niego limity czasowe i ilościowe³³. Regulacje te w znacznym stopniu ograniczyły wydatki wyborcze i spowodowały przerzucenie części środków na inne formy reklamy. Ponadto, determinacja KRRiTV, jak również PKW powstrzymała partie polityczne przed kontynuowaniem łamania zakazu prowadzenia reklamy telewizyjnej przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetu wyborczego. Bez tych regulacji i twardej postawy PKW i KRRiTV, mającej na celu wyrównanie szans wszystkich kandydatów biorących udział w wyborach, kampania wyborcza 2005 r. mogłaby być znacznie droższa. Docelowo, dla ograniczenia wydatków wyborczych należałoby postulować całkowity zakaz płatnej reklamy telewizyjnej i wprowadzenie limitu wydatków na kampanię reklamową z użyciem billboardów, co zmusiłoby kandydatów do organizowania kampanii bardziej bezpośredniej, docierania do wyborców przez spotkania, dyskusje itp.

Po analizie zebranego w trakcie monitoringu materiału oraz szczegółowym zapoznaniu się ze sprawozdaniami wyborczymi, zespół monitorujący zwrócił się w lutym 2006 r. do Państwowej Komisji Wyborczej, jako naczelnego organu odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego, z prośbą o wyjaśnienie części omówionych w tym rozdziale zarzutów. Teksty zastrzeżeń zawarte są w Aneksie nr 2. Niestety, PKW nie zdołało w ustawowym czasie odpowiedzieć na nasze zastrzeżenia, argumenty Komisji nie mogą więc być przedstawione w tym raporcie.

³³ Regulacje te ograniczają kupowanie czasu na audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Po pierwsze, ograniczają czas do tego samego okresu, co nadawane bezpłatne audycje; po drugie, nakładają limit 15% łącznego czasu przypadającego danemu komitetowi wyborczemu na emitowanie bezpłatnych audycji.

5. Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej

5.1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich 16 lat finansowanie kampanii wyborczych poddano w Polsce szerokiej reglamentacji prawnej w celu zwiększenia kontroli publicznej. Ustanowiono i następnie znacznie rozszerzono kompetencje kontrolne w tym zakresie najwyższego organu wyborczego – Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Zdaniem jej przewodniczącego, sędziego Ferdynanda Rymarza: „w ostatnich latach bardzo zmieniły się funkcje i zadania PKW; z organu przygotowującego, organizującego i przeprowadzającego wybory i referenda stała się ona przede wszystkim organem kontroli finansowania kampanii wyborczej oraz kontroli finansowania działalności statutowej partii politycznych”¹.

Podkreślić należy, że jest to naturalny trend obserwowany zarówno w ustabilizowanych demokracjach zachodnich (m.in. Wielka Brytania, Kanada, Australia, Stany Zjednoczone), jak i w krajach przechodzących transformację ustrojową (Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Litwa, RPA, Ukraina). Również rekomendacje Rady Europy wyraźnie promują model instytucjonalny, w którym kontrolę finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych powinien wykonywać organ apolityczny, nie podlegający administracji rządowej².

W roku 2000, w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zostały znacznie uregulowane kwestie związane z finansowaniem prezydenckiej kampanii wyborczej.

¹ Ferdynand Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2000 i 2001* (na tle praktyki Państwowej Komisji Wyborczej), Przegląd Sejmowy 2002, nr 6(53).

² Rekomendacje nr 15 i 16 z 2001 r. oraz rekomendacja nr 4 z 2003 r. Rady Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy, *Wspólne zasady walki z korupcją w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych*.

Ustanowiono również szereg mechanizmów mających na celu zapewnienie ich jawności, rozszerzając przy tym zadania kontrolne Państwowej Komisji Wyborczej. Dwie kampanie wyborcze przeprowadzone według nowych zasad pozwoliły w pełni zweryfikować zastosowane rozwiązania, a także możliwości działań PKW. Poniżej zaprezentowane zostaną obserwacje dotyczące roli Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej, zebrane przez zespół monitorujący przy okazji wyborów prezydenckich w 2005 r., poszerzone o doświadczenia z kampanii roku 2000, oraz propozycje zmian, które zespół uznaje za szczególnie istotne.

5.2. Kontrola finansowania kampanii prezydenckiej *post factum* i postulat kontroli również w „czasie rzeczywistym”

Doświadczenia wyborów prezydenckich 2000 i 2005 roku pokazują, że badanie sprawozdań wyborczych, które są składane PKW kilka miesięcy po zakończeniu kampanii wyborczej, jest działaniem *post factum*, charakteryzującym się bardzo ograniczoną skutecznością. Tak późno przeprowadzana kontrola nie zapobiega patologiom na etapie ich powstawania, a wręcz umożliwia komitetom wyborczym ukrycie większości naruszeń i złożenie odpowiednio „przygotowanego” sprawozdania wyborczego. Samo informowanie opinii publicznej w wiele miesięcy po wyborach o tym, że w czasie kampanii wyborczej mogło dojść do korupcji, a gospodarka finansowa prowadzona była w sposób nierzetelny, może jedynie zwiększać niezadowolenie społeczne i apatię wyborców, nie przekładając się jednak w adekwatny sposób na odpowiedzialność prawną i polityczną samego kandydata i jego zaplecza (a przede wszystkim – w razie poważnych nieprawidłowości – zwycięzcy wyborów).

PKW ma obecnie bardzo ograniczone możliwości powstrzymania działań komitetu wyborczego, który finansuje kampanię z nielegalnych źródeł i łamie zakazy dotyczące finansowania wyborów (np. prowadzenia kampanii przed zarejestrowaniem komitetu, przekraczania limitów wpłat i wydatków). Można sobie wyobrazić hipotetyczną sytuację, kiedy kampania jest nielegalnie finansowana przez grupy przestępcze, podmioty zagraniczne, znacznie przekroczony zostaje limit wydatków wyborczych, a mimo to kandydat zostaje wybrany na urząd Prezydenta RP. Z uwagi na powagę urzędu i znaczenie wyborów taka sytuacja powinna być niedopuszczalna.

Jeśli obowiązkiem Państwowej Komisji Wyborczej ma być czuwanie nad czystością i przejrzystością wyborów – oznacza to konieczność zapewnienia jej pełnego nadzoru nad gospodarką finansową komitetów wyborczych. Postuluje się więc, aby kontrola sprawowana przez PKW miała charakter prewencyjny i odbywała się w „czasie rzeczywistym”, a więc jeszcze w trakcie

kampanii wyborczej. Pozycja PKW musi zostać więc znacznie wzmocniona, tak aby wyborcy mieli poczucie, że uczestniczą w procesie wyborczym, który jest opłacany z legalnych i przejrzystych źródeł. Można to osiągnąć m.in. poprzez:

1. Obowiązek składania i publikowania co najmniej 2 sprawozdań finansowych (jedno na krótko przed wyborami, a drugie, całościowe, po wyborach). W celu pełnej realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej, komitety wyborcze powinny zostać zobowiązane do przedłożenia PKW, w okresie 10 dni przed dniem głosowania, częściowego sprawozdania finansowego. Takie sprawozdanie powinno być w ciągu 48 godzin opublikowane na stronie internetowej PKW.
2. Umożliwienie PKW dokonywania kontroli prewencyjnej w trakcie kampanii wyborczych, jeśli zachodzi podejrzenie o nielegalne finansowanie kampanii bądź inne przestępstwa przeciw wyborom o podłożu finansowym. Bardzo istotne jest utworzenie w ramach PKW (Krajowego Biura Wyborczego) własnego zespołu rewidentów, bowiem dotychczasowa praktyka korzystania z usług zewnętrznych nie zawsze bywa skuteczna³.
3. Stworzenie możliwości natychmiastowego informowania PKW o pojawiających się nieprawidłowościach, również z wykorzystaniem nowoczesnych procedur internetowego raportowania⁴; zlikwidowanie obecnie obowiązujących ograniczeń czasowych dla badania sprawozdań wyborczych i składania zastrzeżeń przez organizacje pozarządowe⁵.
4. Wprowadzenie pełnego katalogu sankcji finansowych i karnych (w stosunku do nielegalnego darczyńcy, pełnomocnika finansowego, kandydata, szefa sztabu wyborczego i każdej osoby uczestniczącej w nielegalnych transakcjach finansowych), z możliwością deregistracji komitetu wyborczego łącznie. Zgodnie z rekomendacjami Rady Europy sankcje mają być proporcjonalne i odstrasżające – obecne regulacje nie spełniają żadnego z tych wymogów.

Bolączką obecnego systemu kontroli jest także brak alternatywnych form prowadzenia sporów z komitetami wyborczymi. Wzorem amerykańskiej Federalnej Komisji Wyborczej (www.fec.gov) PKW powinna mieć możliwość nakładania drobnych kar administracyjnych na pełnomocników komitetów

³ Zarówno w wyborach 2000, jak i 2005 zdarzało się, że wnioski zawarte w opinii biegłych rewidentów były ogólne, bądź wręcz błędne. W większości wypadków biegli rewidentzi ograniczają się do kontroli sztabów centralnych kandydatów i nie mają możliwości zweryfikowania np. danych personalnych i sytuacji finansowej podejrzanych darczyńców.

⁴ Szerzej o wykorzystaniu nowoczesnych technologii informatycznych w procedurze raportowania o nieprawidłowościach w: Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Egovernment jako środek walki ze zjawiskiem korupcji w życiu publicznym. Raport z badań*, w przygotowaniu.

⁵ Art. 87h (ust. 5) wprowadził nierealny termin 7 dni od dnia publikacji przez PKW sprawozdania wyborczego na zgłaszanie przez stowarzyszenia i fundacje pisemnych zastrzeżeń.

wyborczych, którzy nie przesyłają Komisji niezbędnych informacji, sprawozdań, bądź celowo składają niepełną dokumentację (system Administrative Fine Program).

5.3. Współpraca z innymi organami państwowymi i postulat jej skonkretyzowania oraz usprawnienia

Mimo że ustawa o wyborze Prezydenta RP umożliwia PKW przy badaniu sprawozdań wyborczych żądanie „niezbędnej pomocy” od innych organów państwowych – praktyka dowodzi, że jest to sformułowanie nieostre, które nie zapewnia właściwej podstawy prawnej do podejmowania często niezbędnej współpracy. Przykładem takich trudności może być choćby niska skuteczność apeli o pomoc do organów kontroli skarbowej. W poprzednich latach służby skarbowe reagowały różnie, nierzadko odmawiały jednak udzielenia ważnych informacji, zasłaniając się tajemnicą skarbową bądź wskazując na brak wiążącej podstawy prawnej⁶. Nieefektywna współpraca z tymi organami uniemożliwia dokonanie wielu ważnych ustaleń związanych z kontrolą sprawozdań, co może skutkować przeoczeniem nieprawidłowości.

Jest również niepokojące, że po kampanii wyborczej w 2000 r., mimo ujawnienia licznych nieprawidłowości przez Państwową Komisję Wyborczą w czasie przeprowadzania procedur kontrolnych i skierowania do prokuratury zawiadomień o popełnionych występkach bądź wykroczeniach, spotkały się one z odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem. Wobec większości doniesień prokuratura uznała bowiem, że zarzucany czyn cechowała znikoma społeczna szkodliwość. A przecież kryminalizacja przestępstw przeciw wyborom jest niezbędnym elementem ochrony tej najważniejszej instytucji demokratycznej. Przewodniczący PKW Ferdynand Rymarz słusznie zaobserwował, że zapobieganie przypadkom korupcji politycznej: „wymaga także większej aktywności i zaangażowania organów ścigania w tropieniu takich nagannych zachowań i zwiększonej reakcji na sygnały prasowe”⁷. Taka postawa organów ścigania ośmiela polityków do nieprzestrzegania lub obchodzenia prawa. Ma to destrukcyjny wpływ na postawy społeczeństwa, a również przekłada się na coraz niższy poziom zaufania obywateli do polityków.

⁶ Ferdynand Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2000 i 2001* (na tle praktyki Państwowej Komisji Wyborczej), Przegląd Sejmowy 2002, nr 6(53)

⁷ Ferdynand Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii* (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej), Przegląd Sejmowy 2004, nr 3(62).

Postulować należy więc przyjęcie rozwiązań na wzór amerykański⁸ – podpisania memorandum pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości a PKW, dotyczącego sposobu traktowania spraw związanych z przestępstwami przeciwko wyborom. W ostatnich latach w Stanach Zjednoczonych przestępstwa przeciw wyborom zostały zakwalifikowane do kategorii pięciu najważniejszych przestępstw i są traktowane priorytetowo przez amerykański Departament Sprawiedliwości.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że przeprowadzenie skutecznej kontroli publicznej wymaga nałożenia na inne organy znacznie bardziej skonkretyzowanego obowiązku współpracy z Komisją. W szczególności, w wyczerpujący sposób powinny zostać uregulowane zasady współdziałania PKW z organami kontroli skarbowej i NIK.

Mimo przedstawionych powyżej trudności, podkreślić należy z całą stanowczością, że w trakcie trwania kampanii wyborczej obowiązkiem PKW jest poinformowanie organów ścigania (prokuratury i policji) o zauważonych nieprawidłowościach oraz zobowiązanie organów kontroli skarbowej do podjęcia czynności kontrolnych (w szczególności, jeśli chodzi o weryfikację darowizn i wykonanych usług).

Rozpatrując współpracę Państwowej Komisji Wyborczej z organami państwa znacznie szerzej, należy odnieść się również do projektu włączenia do systemu kontroli finansowania polityki tworzonego właśnie Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niestety, w obecnym projekcie ustawy brakuje szczegółowych regulacji dotyczących roli, jaką miałyby pełnić Biuro w rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw przeciwko finansowaniu wyborów. Zespół monitorujący pragnie wyraźnie podkreślić, że bez względu na to, jaką rolę chciałby projektodawca ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym powierzyć tej nowej instytucji, Państwowa Komisja Wyborcza jako organ niezależny musi pozostać głównym ciałem odpowiedzialnym za kontrolę finansowania polityki w Polsce.

5.4. Interpretacja przepisów dotyczących finansowania kampanii prezydenckiej i polityka informacyjna

W czasie kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w 2000 r. Państwowa Komisja Wyborcza czyniła starania, aby doprecyzować i przygotować możliwie jasną interpretację zapisów znowelizowanej zaledwie kilka miesięcy wcześniej ustawy. W tym celu PKW przedstawiała wytyczne, zajmowała stanowiska, a także udzielała informacji i wyjaśniała budzące kontrowersje kwe-

⁸ Umowa o współpracy (Memorandum of Understanding) pomiędzy Federalną Komisją Wyborczą (FEC) i Departamentem Sprawiedliwości (DoJ) z 1977 r. Obecnie przygotowywana jest nowa wersja tego dokumentu. Zob. www.fec.gov.

stie związane również z wymogami finansowania kampanii wyborczych. Przykładowo można tu przytoczyć opinię PKW dotyczącą zasad finansowania wydatków komitetu wyborczego urzędującego wówczas prezydenta. Zdaniem PKW: „możliwe jest i celowe rozdzielenie czynności wykonywanych przez urzędującego Prezydenta na takie, które związane są wyłącznie z prowadzeniem kampanii wyborczej w związku z kandydowaniem w wyborach oraz na takie, które związane są ze sprawowaniem urzędu Prezydenta. Dlatego też, koszty użycia środków transportu w celu prowadzenia kampanii wyborczej powinny być ponoszone przez komitet wyborczy kandydata na Prezydenta”⁹.

Działania te, z różnych przyczyn (w tym braku zainteresowania ze strony pełnomocników finansowych Komitetów Wyborczych, ale również nieefektywnego sposobu upublicznienia informacji), okazały się jednak niewystarczające. Niski stopień poinformowania o nowych zasadach gospodarki finansowej z pewnością stanowił jedną z przyczyn popełnienia licznych błędów i w efekcie odrzucenia w 2001 r. wszystkich przedstawionych przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych sprawozdań.

W roku 2005 Państwowa Komisja Wyborcza podjęła również szereg działań mających na celu doprecyzowanie regulacji zawartych w ustawie o wyborze Prezydenta RP. W związku z sygnałami o rozpoczęciu prowadzenia kampanii wyborczej jeszcze przed zarządzeniem wyborów, PKW podała do publicznej wiadomości komunikat, w którym przypomniała, że zgodnie z art. 76b ust. 1 ustawy kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów. PKW podkreśliła, że kampanię może prowadzić wyłącznie komitet wyborczy, a jego utworzenie możliwe jest dopiero po zarządzeniu wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza podejmowała także działania w zakresie upowszechniania i wyjaśniania przepisów prawa wyborczego, choć podawana przez PKW informacja nie zawsze była aktualna. Na przykład w wyjaśnieniach z dnia 6 czerwca 2005 (ZKF-603-1/05) „o zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów i wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” Państwowa Komisja Wyborcza udzieliła komitetom wyborczym kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bez wątpienia bardzo przydatnych i rzeczowych wskazówek o sprawach gospodarki finansowej, ujętych w przystępny i zrozumiały sposób. W części dotyczącej zasad wydatkowania środków i ich dokumentowania zawarta była jednak pewna nieścisłość – przedstawiono bowiem kwoty limitów zawarte w ustawie bez informacji, że mogą one ulec zmianie (ich wysokości podlegają bowiem waloryzacji przez Ministra Finan-

⁹ Zob. opinię PKW, sygnatura: Wyb. 0101-3-Pr-4/2000; Wyb. 0101-3-Pr-7/2000, w Wyjaśnienia i opinie PKW, Prawo Wyborcze – Wybory Prezydenta RP, s. 180, www.pkw.gov.pl.

sów zgodnie z art. 88l ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP). W wyjaśnieniach PKW czytamy bowiem, że:

„1) Komitet wyborczy może wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitem wydatków wynoszącym 12 000 000 zł [...]”

4) Wydatki komitetu wyborczego ze środków pochodzących od anonimowych ofiarodawców ze zbiorów publicznych nie mogą przekroczyć 10% limitu wydatków tj. kwoty 1 200 000 zł”.

Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 12 sierpnia 2005 r. podwyższył kwotę wydatków komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 84d ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP, o czym natychmiast poinformowała Państwowa Komisja Wyborcza. Jednakże treść wyjaśnień nie została zaktualizowana i były one dostępne na stronie internetowej w pierwotnej wersji, z niezwaloryzowanymi kwotami.

Przed rozpoczęciem, jak i w trakcie trwania kampanii wyborczej PKW wydała także istotne opinie i stanowiska, mające wpływ na sposób finansowania kampanii wyborczej. Należy tu wymienić najważniejsze z nich:

- Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku z dnia 1 sierpnia 2005 r. przypominała o dopuszczalnych prawem zasadach i formach prowadzenia kampanii wyborczej. Wskazała zwłaszcza, że agitacja wyborcza nie może być prowadzona w sposób zmierzający do obchodzenia prawa, np. przez zamieszczenie w materiale wyborczym treści niezwiązanych bezpośrednio z kandydowaniem na określony urząd. Każdy materiał wyborczy musi być oznaczony nazwą komitetu wyborczego utworzonego w celu udziału w danych wyborach, niedopuszczalne jest więc umieszczenie na nim jedynie nazwy partii politycznej promującej danego kandydata.
- PKW w wyjaśnieniach z dnia 6 czerwca 2005 (ZKF-603-1/05) stwierdziła, że komitet wyborczy może pozyskiwać środki finansowe pochodzące z kredytu bankowego i pożyczek¹⁰.
- PKW w komunikacie z dnia 13 czerwca 2005 r. „o zasadach prowadzenia i finansowania agitacji na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej w okresie kampanii wyborczej” przypominała, że wszelkie formy popularyzacji partii, która samodzielnie uczestniczy w wyborach, tworząc komitet wyborczy, a także partii, które zawiązały koalicję wyborczą, z dniem otrzymania potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego mogą być prowadzone w okresie kampanii wyborczej wyłącznie na zasadach, w czasie i miejscach określonych

¹⁰ „Przepisy ustawy nie wymieniają jako źródła finansowania tych kredytów i pożyczek. Korzystanie z tych źródeł finansowania nie jest jednak zabronione. Pożyczek nie mogą udzielać podmioty wymienione w art. 86 ustawy o wyborze Prezydenta RP, a także być poręczycielami zaciąganych przez komitet kredytów i pożyczek”.

przepisami Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP. Oznacza to, że materiały reklamowe powinny być opatrzone nazwą komitetu wyborczego i mogą być finansowane wyłącznie ze środków Funduszu Wyborczego partii, przekazywanych do dyspozycji komitetowi wyborczemu na jego odrębny rachunek bankowy. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do partii politycznych o stosowanie analogicznych zasad postępowania w ramach działalności statutowej również w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zespół monitorujący pozytywnie ocenia powyższe interwencje Państwowej Komisji Wyborczej. Wyjaśniały one wątpliwości i przeciwdziałały próbom obchodzenia przez komitety wyborcze ogólnie obowiązujących zakazów i ograniczeń dotyczących finansowania i prowadzenia kampanii wyborczych.

Trzeba jednak przypomnieć, że nie wszystkie opinie PKW były logicznie spójne. Omówione w poprzednich rozdziałach kwestie kredytów bankowych i sposobu spłaty zobowiązań komitetów budzą niepokój, gdyż dają komitetom nowe możliwości obchodzenia przepisów. Także niektóre materiały prasowe stanowiły zachętę dla komitetów wyborczych do przerzucania kosztów z prezydenckiej kampanii wyborczej do kampanii parlamentarnej. W wywiadzie udzielonym „Rzeczpospolitej” wyższy urzędnik KBW stwierdził: „jeśli taka reklama została zamówiona i opłacona przez partię polityczną, w całości musi być wliczona w koszt kampanii parlamentarnej”¹¹. Wypowiedź ta, jeśli została wiernie przytoczona przez dziennikarza, była sprzeczna z przedstawionymi wcześniej oficjalnymi opiniami i komunikatami PKW, gdyż partie polityczne nie mogą płacić za reklamę (mogą to robić tylko komitety wyborcze).

Podkreślenia wymaga fakt, że mimo bardzo złych doświadczeń z wyborów w 2000 r. i wiedzy o niejasnych sformułowaniach ustawy w tej materii – nie zorganizowano szkoleń bądź warsztatów dla pełnomocników komitetów wyborczych. Nie przygotowano również podręcznika, który w przystępny sposób przedstawiałby podstawowe zagadnienia związane z prowadzeniem gospodarki finansowej komitetu wyborczego w wyborach prezydenckich (w odniesieniu do innych wyborów takie publikacje również nie zostały przygotowane). O ile w 2000 r. brak takich działań można było uzasadnić krótkim czasem obowiązywania nowej regulacji i szerokim zakresem nowych zadań związanych z kontrolą finansowania polityki, jakie zostały postawione przed PKW, o tyle w roku 2005 niedoskonałość rozwiązań dotyczących finansowania kampanii wyborczej przewidzianych w ustawie o wyborze Prezydenta RP była już powszechnie znana. Co więcej, projekt przeprowadzenia w tym samym konstytucyjnym terminie równocześnie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu powinien spowodować szczególnie intensywne i drobiazgowo przygotowania. Pewnym, choć zdaniem zespołu monitorującego niewystarcza-

¹¹ *Wszystkie pieniądze kandydatów*, „Rzeczpospolita”, 14.12.2005.

jącym wytłumaczeniem bierności PKW w tym zakresie może być jej niedofinansowanie, a co za tym idzie – braki kadrowe.

Zdaniem zespołu monitorującego, zasadnym jest więc oczekiwanie od Państwowej Komisji Wyborczej podejmowania w przyszłości następujących działań:

1. przygotowywania i przeprowadzania przed każdymi wyborami cyklu szkoleń dla pełnomocników finansowych,
2. opracowania przejrzystego podręcznika dla osób zajmujących się prowadzeniem gospodarki finansowej komitetów wyborczych,
3. przygotowania komentarza do przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych,
4. przygotowania możliwie pełnego zbioru wszystkich aktów prawnych, które mogą być przydatne w prowadzeniu gospodarki finansowej komitetu wyborczego.

Warto rozważyć – szczególnie przy opracowywaniu podręczników, jak również programów szkoleń – możliwość zaangażowania w te działania niezależnych ekspertów, a także – w dalszej perspektywie – wykorzystanie potencjału stworzonej w ramach Państwowej Komisji Wyborczej jednostki o charakterze badawczo-edukacyjnym. Od dłuższego czasu bowiem Instytut Spraw Publicznych postuluje utworzenie Państwowego Instytutu Wyborczego, który – wzorem podobnych instytucji działających w innych państwach Unii Europejskiej (np. the Electoral Commission w Wielkiej Brytanii) – miałby być z założenia ciałem apolitycznym, stałym, skupiającym ekspertów z dziedziny prawa, politologii, socjologii, psychologii społecznej, pedagogiki i administracji. PIW posiadałby własną osobowość prawną, jednakże nadzór nad działalnością Instytutu sprawowałaby Państwowa Komisja Wyborcza. Tym samym powstałby *sui generis* „trójkąt” instytucjonalny, w ramach którego pod auspicjami PKW miałyby działać dwa organy: istniejące już Krajowe Biuro Wyborcze (jako organ techniczno-administracyjny) i Państwowy Instytut Wyborczy (jako organ badawczo-edukacyjny). Nowa instytucja mogłaby prowadzić na potrzeby PKW działania konsultacyjne i doradcze, poszerzone o aktywność analityczną, edukacyjną i informacyjną dotyczącą kompleksowych zagadnień wyborczych, w tym problematyki finansowania polityki. PIW miałyby jednocześnie sposobność do szerokiej współpracy ze strukturami Krajowego Biura Wyborczego, co umożliwiłoby korzystanie z dotychczasowych doświadczeń Biura, a także swobodny przepływ informacji i danych (m.in. dotyczących rejestrów wyborczych, sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, wyników wyborów itp.)¹².

¹² Więcej na temat propozycji utworzenia Państwowego Instytutu Wyborczego w: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006, oraz Jarosław Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego*, „Analizy i Opinie”, 2005 nr 49.

Działalność Państwowego Instytutu Wyborczego umożliwiłaby również PKW prowadzenie m.in. porównawczych analiz sprawozdań wyborczych (z wyborów prezydenckich i wyborów parlamentarnych), jak również sprawozdań rocznych partii politycznych w celu dokonania kompleksowej analizy wpływów i wydatków.

Należy również zwrócić uwagę na niedoceniane w Polsce technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT)¹³, które obecnie na świecie odgrywają istotną rolę przy publikowaniu np. danych finansowych czy przedstawianiu w sposób czytelny skomplikowanych raportów. Najlepszym przykładem mogą być tu komisje wyborcze Stanów Zjednoczonych (www.fec.gov), Kanady (www.elections.ca), a także Litwy (www.vrk.lt/index.eng.html). Komisje te publikują na swoich stronach internetowych wszelkie niezbędne dokumenty do weryfikacji sprawozdań finansowych partii politycznych i kandydatów, zamieszczają podręczniki, broszury informacyjne, a przede wszystkim specjalnie zaprojektowane bazy danych, które zawierają szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych darczyńców, dat wpłat, wysokości darowizn, poniesionych wydatków. Strona internetowa PKW (www.pkw.gov.pl) niewątpliwie zawiera dużo informacji, choć obserwując doświadczenia innych komisji, można zaproponować szereg innowacji: m.in. zastosowanie użytecznej wyszukiwarki internetowej, rozbudowanie archiwum aktów wydawanych przez PKW (wyjaśnienia, stanowiska, wytyczne), stworzenie bazy danych sprawozdań finansowych czy też wprowadzenie możliwości raportowania o nieprawidłowościach *on-line*.

5.5. Potrzeba zagwarantowania niezależności finansowej Państwowej Komisji Wyborczej

Przeprowadzona w latach 2000–2002 reforma finansowania polityki wprowadziła szereg nowych zakazów i ograniczeń, nie wyposażając równocześnie Państwowej Komisji Wyborczej we właściwe środki i instrumenty do sprawowania skutecznej kontroli. Głównie ze względów finansowych Krajowe Biuro Wyborcze nie dysponuje dostateczną liczbą etatów, nie może w szerokim zakresie szkolić swoich pracowników, w niewystarczającym stopniu korzysta z pomocy ekspertów i bierze ograniczony udział we współpracy międzynarodowej i wymianie doświadczeń z zagranicznymi organami posiadającymi podobne kompetencje. Niezależność finansowa jest więc warunkiem *sine qua non* dla efektywnej działalności PKW w tak fundamentalnej kwestii, jak kontrola finansowania polityki.

¹³ ICT – Informacyjne i Komunikacyjne Technologie (Information and Communication Technology), takie jak m.in. Internet, sieć WWW, mające na celu dostarczanie informacji i usług obywatelom i biznesowi.

Poza zapewnieniem pełnej niezależności finansowej, pierwszym krokiem w celu zwiększenia skuteczności kontroli sprawowanej przez PKW jest przeznaczenie dodatkowych środków finansowych na jej działalność. W trakcie reformy finansowania partii politycznych i wyborów wielu ekspertów wskazywało na konieczność zachowania równowagi między środkami przeznaczonymi na finansowanie partii z budżetu a środkami na wzmocnienie kontroli publicznej. Niestety, nowe regulacje prawne¹⁴ w znacznym stopniu zwiększyły finansowanie publiczne, ignorując konieczność dofinansowania PKW. W oparciu o doświadczenia zachodnie należy postulować, aby PKW sama ustalała swój budżet w zakresie kontroli finansowej i otrzymywała np. 5–10% środków, jakie partie polityczne i komitety wyborcze (przy okazji wyborów do Sejmu i Senatu) otrzymują z budżetu państwa.

5.6. Monitoring przeprowadzany przez niezależne organizacje pozarządowe – wsparcie dla działań kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej

Jak pokazano w poprzednich rozdziałach, monitoring finansowania kampanii prezydenckiej znacząco zwiększył kontrolę społeczną nad finansowaniem polityki w Polsce. Organizacje pozarządowe w miarę swoich możliwości wykorzystywały dostępne informacje o tym, kto finansował kampanię prezydencką i na jakie cele te fundusze były wydawane. Szczegółowe analizy przedstawione w poprzednich rozdziałach wykazują, że istnieją w Polsce poważne zagrożenia dla uczciwości i przejrzystości życia publicznego.

Zespół monitorujący z zalem stwierdza, że zagwarantowany przez ustawę o wyborze Prezydenta RP (art. 87h ust. 5 i ust. 6) mechanizm – mogący wzmocnić funkcję kontrolną PKW – nie działa należycie. Mimo zgłoszenia przez Fundację im. Stefana Batorego na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do sprawozdań komitetów wyborczych w wyborach prezydenckich w ustawowym 7-dniowym terminie od dnia ich publikacji, PKW wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi i dokładnie określonego terminu – nie udzieliła pisemnej odpowiedzi. Zespół wyraża jednak nadzieję, że wskazane w zastrzeżeniach i udokumentowane informacje o nieprawidłowościach odkrytych dzięki monitoringowi zostaną przez Komisję wykorzystane w badaniu sprawozdań wyborczych, a brak odpowiedzi wynika jedynie z braków kadrowych i obciążenia innymi obowiązkami.

Ograniczenie się do czysto formalno-prawnej analizy złożonych sprawozdań finansowych z wyborów Prezydenckich byłoby sprzeczne z duchem art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Zasada jawności pośrednio nakłada konieczność

¹⁴ W szczególności znowelizowana ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997.

szczegółowej weryfikacji wszystkich sprawozdań i zbadania transakcji mogących mieć na celu obejście prawa¹⁵. Monitoring finansowania kampanii prezydenckiej przeprowadzony przez organizacje pozarządowe pokazał również, że istnieją poważne przesłanki do wnioskowania o odrzucenie sprawozdań finansowych niektórych komitetów wyborczych biorących udział w wyborach do Sejmu i Senatu, jak również partii politycznych za rok 2005.

W przypadku potwierdzenia przez PKW¹⁶ przedstawionych w raportach z monitoringu zarzutów, przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa powinny podlegać:

- Korzyści majątkowe uzyskane skutkiem przekroczenia limitu wydatków poniesionych na kampanię wyborczą.
- Korzyści majątkowe przekazane przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego komitetu wyborczego.
- Środki finansowe wydatkowane przez partie polityczne przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetów wyborczych.
- Korzyści majątkowe przyjęte z nielegalnych źródeł (w tym wykorzystywanie środków publicznych).

5.7. Wnioski

Zespół monitorujący pozytywnie ocenia powierzenie funkcji kontroli finansowania kampanii wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej – organowi, którego profesjonalizm, a zarazem apolityczność nie budzi wątpliwości. Obserwacje poczynione w trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej 2005 r. i analiza kampanii w roku 2000, pozwalają na sformułowanie szeregu wniosków związanych z funkcjonowaniem tej ważnej instytucji.

Przede wszystkim – aby kontrola finansowania kampanii wyborczych była efektywna – konieczne jest bardzo poważne wzmocnienie pozycji Państwowej Komisji Wyborczej. Obecne regulacje nakładają na ten organ wielką odpowiedzialność, nie wyposażając jednocześnie w rzeczywistości skuteczne narzędzia działania. Konieczność zapewnienia właściwego wypełniania funkcji kontrolnej nad finansowaniem polityki, obok innych ważnych argumentów, potwierdza postulat umocowania tego organu w Konstytucji RP¹⁷. Istotną

¹⁵ W praktyce działalności komisji wyborczych w demokracjach zachodnich przyjmuje się, że organ sprawujący kontrolę nad finansowaniem polityki ma prawo weryfikować wiarygodność dokumentacji finansowo-księgowej, wyciągów bankowych, dowodów przelewów, faktur za wykonane usługi.

¹⁶ Wniosek o orzeczenie przypadku korzyści majątkowej wnosi do sądu Państwowa Komisja Wyborcza.

¹⁷ Szerzej: Ferdynand Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej* (Wnioski de lege ferenda), w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.

kwestią jest zapewnienie niezależności finansowej i zwiększenie nakładów na rozwój struktury organizacyjnej PKW (KBW), która obecnie nie odpowiada ogromowi i wadze postawionych przed nią zadań. Powinien także zostać należycie wykorzystany wielki potencjał ludzki – sędziów, którzy wchodzi w skład Komisji, a także ekspertów stanowiących zespół Krajowego Biura Wyborczego. Wzmocnienie PKW w strukturze Państwa z pewnością wpłynie na usprawnienie jej relacji z innymi organami państwowymi, których pomoc w kontrolowaniu finansowania kampanii wyborczych jest niezbędna.

Bardzo ważną zmianą, jakiej należy oczekiwać w związku z postulatami umocowania konstytucyjnego PKW, jest zwiększenie roli tego organu w procesie stanowienia prawa wyborczego. Przed wyborami w 2005 r. PKW zasygnalizowała ustawodawcy potrzebę zmiany licznych ustaw wyborczych. Przebieg prac legislacyjnych w Komisji Ustawodawczej ukazał jednak z całą wyrazistością konieczność podejmowania bardziej zdecydowanych działań ze strony najważniejszego organu wyborczego w państwie. Bowiem na skutek ignorancji polityków zarówno list sygnalizujący PKW, jak również liczne apele o konieczną nowelizację (obejmującą m.in. instytucję skompromitowanych cegielek), formułowane przez niezależnych ekspertów i media¹⁸, nie zostały uwzględnione. W wyborach 2005 r. obowiązywała więc wysoce niedoskonała i niespójna z innymi ustawami wyborczymi (nie tylko w kwestii finansowania kampanii wyborczej) ustawa o wyborze Prezydenta RP – w kształcie z roku 2000. Oczekujemy, że wzmocniona instytucjonalnie Państwowa Komisja Wyborcza w takich sytuacjach posunie się o krok dalej – wykazując znacznie większą inicjatywę, aktywność i zdecydowanie w dążeniu do zapewnienia najwyższej jakości oraz spójności prawa wyborczego.

Przy opracowywaniu projektów zmian w prawie wyborczym Państwowa Komisja Wyborcza może liczyć na jak najdalej idącą pomoc i wsparcie ze strony niezależnych instytucji badawczych, organizacji pozarządowych i współpracujących z nimi ekspertów. Zespół monitorujący wyraża nadzieję, że współpraca pomiędzy niezależnymi instytucjami badawczymi a Państwową Komisją Wyborczą oraz wspólne stanowcze działania pozwolą przełamać dotychczasowy impas w procesie modernizacji prawa wyborczego.

Wzmocnienie instytucjonalne PKW będzie stanowiło podstawę dla wyposażenia tego organu w nowe, skuteczne instrumenty kontroli finansowania kampanii wyborczych, jakie postuluje się w tym rozdziale. Naszym zdaniem, najistotniejsze jest wprowadzenie, obok kontroli sprawozdań w kilka miesięcy po wyborach, również kontroli w „czasie rzeczywistym”, co znacząco wpłynie na uczciwość i przejrzystość wyborów.

¹⁸ Por. Andrzej Stankiewicz, Małgorzata Subotić, *Finansowanie kampanii: wielka kasa z niejasnych źródeł*, „Rzeczpospolita”, 19.05.2005.

Zespół monitorujący pragnie zwrócić uwagę na ważną sferę aktywności, która – jego zdaniem – nie została w pełni zagospodarowana. Obejmuje ona politykę informacyjną i edukacyjną dotyczącą zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Wydaje się, że mimo rzeczywistego ogromu zadań, jakimi w związku z podwójnymi wyborami została obarczona w 2005 r. Państwowa Komisja Wyborcza – niektóre instrumenty (m.in. przygotowanie podręczników, przeprowadzanie szkoleń dla pełnomocników) powinny zostać lepiej wykorzystane. Liczymy, że stworzenie w obrębie PKW jednostki o charakterze badawczo-edukacyjnym, pozwoli w przyszłości rozbudować tę ważną dziedzinę, stanowiąc naturalne rozszerzenie funkcji interpretowania przepisów.

Zespół monitorujący wyraża nadzieję, że przedstawione w tym rozdziale postulaty rozbudowania zakresu działań, a także poważnego wzmocnienia Państwowej Komisji Wyborczej – spotkają się z życzliwym przyjęciem i akceptacją ustawodawcy. Są one bowiem – naszym zdaniem – obok przedstawionych w niniejszym i poprzednich rozdziałach koniecznych zmian w ustawie o wyborze Prezydenta RP, *conditio sine qua non* funkcjonowania w Polsce przejrzystego i uczciwego systemu finansowania kampanii wyborczych.

Oczekujemy, że dzięki proponowanym zmianom Państwowa Komisja Wyborcza stanie się organem silniejszym, który – zachowując swoją niezależność i apolityczność – będzie odgrywał aktywną rolę w sprawowaniu publicznej kontroli nad finansowaniem polityki. Mamy również nadzieję, że inicjatywy podejmowane przez organizacje pozarządowe (których przykładem jest przeprowadzony monitoring) będą dla PKW należyтым wsparciem i pomocą.