



Warszawa, 3 września 2020 r.

Instytut Strategie 2050

red. Stanisław Zakroczyński

współpraca: dr Adam Gendźwill; dr Katarzyna Pelczyńska-Nałęcz, dr. hab. Dawid Sześciło, r.pr. Miłoslawa Zagłoba.

ZAŁOŻENIA

Do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie jawności finansowania działalności politycznej w Polsce

Wprowadzenie

Uchwalenie przez Sejm, a następnie odrzucenie przez Senat ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych wywołało, oprócz słusznego oburzenia dotyczącego trybu prac nad tak istotną dla ustroju demokratycznego państwa kwestią, także dyskusję nad problematyką ustawy. Została ona zakreślona szeroko – dotyczy wielu aspektów z zakresu finansowania polityki ze środków publicznych. Kwestie związane z wynagrodzeniami osób pełniących najwyższe funkcje w państwie, a także mechanizmy dotyczące sposobu przydzielania partiom subwencji i dotacji podmiotowej są niezwykle istotne i wymagają pogłębionej debaty eksperckiej i publicznej. Będą również przedmiotem dalszych prac i analiz Instytutu Strategie 2050. Niniejsza analiza oparta jest na założeniu, że finansowanie partii politycznych ze środków publicznych, rekomendowane przez Radę Europy i praktykowane w różnych formach w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej, jest zasadniczo celowe.¹ Podstawowym argumentem przemawiającym za publicznym źródłem finansowania działalności politycznej jest przejrzystość finansowa polityki i przeciwdziałanie korupcji w tym zakresie oraz sprzyjanie profesjonalnej działalności politycznej na rzecz obywateli. .

Należy więc uznać, że absolutnie niezbędnym czynnikiem, bez którego publiczne finansowanie działalności politycznej traci swój sens jest pełna jawność i przejrzystość przepływów finansowych między kasą publiczną a partiami politycznymi i politykami.

¹ Zob. np. F. Pazderski, „Państwowe, prywatne lub obywatelskie – źródła finansowania działalności politycznej w Europie”, Warszawa 2015, s. 1-2. Zob. http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2015/08/Analiza_%C5%B9r%C3%B3d%C5%82a-finansowania-final3.pdf

Nie może być wątpliwości, że obecnie w Polsce jesteśmy dalecy od osiągnięcia tego stanu. Przepływy finansowe odbywają się wieloma kanałami, a ich rozliczalność pozostawia bardzo wiele do życzenia. Powyższe prowadzi do konstatacji, że swoista **rewolucja jawności w zakresie finansowania polityki w Polsce powinna być pierwszym krokiem w dyskusji o rozwiązaniach z zakresu finansów partii czy wynagrodzeń najwyższych osób w państwie**. Dlatego naczelnym celem przyświecającym niniejszym założeniom jest zaproponowanie prawnych gwarancji łatwego dostępu obywateli do jasnych i zrozumiałych rozliczeń środków publicznych, które różnymi kanałami trafiają do polityków. Obywatele muszą wiedzieć, ile środków zostało przeznaczonych na jakie cele i dlaczego. Ponieważ wśród zidentyfikowanych na podstawie przeglądu literatury problemów z zakresu jawności, są również powiązania finansowe między partiami politycznymi a osobami pełniącymi wysokie funkcje w spółkach z udziałem skarbu państwa, zostały zaproponowane rozwiązania w zakresie ograniczenia możliwości bezpośredniej zmiany wysokich stanowisk politycznych na wysokie stanowiska w takich spółkach.

W tym miejscu podkreślić należy, że uznanie jawności za naczelną wartość i punkt wyjścia w zakresie finansowania polityki, ma głębokie uzasadnienie konstytucyjne. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej już w pierwszym rozdziale, w art. 11 ust. 2, statuuje zasadę jawności w zakresie finansowania partii politycznych. Jak podkreślają autorzy komentarza do Konstytucji, wartość ta powinna być rozumiana szeroko. Nie należy jej ograniczać wyłącznie do wydatków pokrywanych z finansów publicznych.² W sukurs tej tezie idzie również orzecznictwo sądowe. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego *„Niezależnie od źródła pochodzenia środków finansowych przeznaczonych na cele partii (publicznych czy prywatnych), sposób ich wydatkowania stanowi sprawę publiczną”*³ Trzeba się też zgodzić ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że *„zasada jawności finansowania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych.”*⁴ Jak z kolei stwierdził w innym wyroku WSA, *„Biorąc pod uwagę podstawy działania partii politycznych, należy uznać za słuszne i pożądane, aby obywatele mieli dostęp do informacji dotyczących finansów partii politycznych. Stanowisko takie wynika w szczególności z faktu, że zasoby pieniężne poszczególnych ugrupowań składają się w znacznej mierze ze środków publicznych (subwencji lub dotacji, kreowanych m.in. z wpływów podatkowych). Uwaga ta dotyczy zwłaszcza partii wchodzących do parlamentu. Tym samym obywatele, którzy co najmniej w sposób pośredni (poprzez płacenie podatków) umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych ugrupowań, powinni mieć prawo do weryfikacji, źródeł i sposobów gromadzenia oraz wydatkowania pieniędzy.”*⁵

Z opracowań eksperckich wynika niestety jednoznacznie, że konstytucyjna zasada jawności pozostaje w dużej mierze fikcją na gruncie obecnych regulacji prawnych i praktyk. Jak wskazuje A. Sawicki, *„W wypadku finansowania partii politycznych można wskazać wiele słabości obowiązujących rozwiązań. Przede wszystkim obywatelom trudno jest dotrzeć do bardziej szczegółowych informacji na temat sposobów wydatkowania przez partie pieniędzy pochodzących ze źródeł publicznych. Dostępne są co prawda coroczne sprawozdania*

² M. Safjan, L. Bosek (red.) „Konstytucja RP.Komentarz”, t.1., Warszawa 2016, Legalis.

³ Wyrok NSA z 18.12.2014 r., sygn. akt I OSK 611/14.

⁴ Wyrok TK z 14.12.2004, sygn. akt K 25/03.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2013, sygn. akt II SAB/WA 416/13.

finansowe, ale jest to przeważnie kilkustronicowa tabela z często ogólnymi kategoriami wydatków.”⁶

Autorzy kompleksowego raportu na temat finansowania partii politycznych w Polsce, który będzie jeszcze w tych założeniach powoływany, już we wstępie wskazują, że „stopień skomplikowania” i „niewystarczająca jawność partyjnych finansów” są wśród głównych powodów „obywatelskiego rozczarowania” systemem finansowania partii politycznych.⁷

Przegląd literatury i kwerenda źródłowa wskazują, że wiedza obywateli dotycząca finansowania działalności politycznej ze środków publicznych jest nikła i oparta często na wrywkowych danych udostępnianych na wniosek. Tak nie może być, konieczne są w tym zakresie systemowe rozwiązania ustawowe. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom wyrażonym w literaturze, publikacjach medialnych, a także doktrynie i orzecznictwie, **niżej prezentujemy założenia do projektu ustawy, który zostanie opracowany po przeprowadzeniu konsultacji społecznych.**

Projekt ustawy, będzie wymagał zmiany obowiązujących ustaw, tj.

- ustawy z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
- ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych;
- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej;
- ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy;

1. Sprawozdawczość – przejrzyste raporty zamiast lakonicznych sprawozdań.

Z opracowań eksperckich i przeprowadzonego przeglądu praktyki wynika, że **podstawowym problemem w zakresie transparentności partyjnych finansów jest zbyt oszczędna regulacja i nieprawidłowa praktyka w zakresie sprawozdawczości finansowej.** Podstawowym źródłem informacji o przychodach i wydatkach partii politycznych powinny być ich sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych składane corocznie Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych sprawozdanie powinno zawierać informację „o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym.”

Niestety, w praktyce sprawozdania te nie czynią zadość jawności finansów partii w rozumieniu, o którym była mowa wyżej. Wyniki kwerendy wskazują, że merytoryczna zawartość sprawozdań dwóch największych partii za 2019 rok (Platforma Obywatelska RP i Prawo i Sprawiedliwość), zawarta jest na ledwie pięciu stronach zawierających jedynie wyczerpujące wyliczenia dotyczące poszczególnych kategorii wpływów na konto partyjne, a w przypadku

⁶ A. Sawicki, „Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Polsce”, Warszawa 2015, s. 16-17.

⁷ A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, „Finanse polskich partii”, Warszawa 2017, s. 9.

funduszu wyborczego – wpływów i wydatków, z tymże te ostatnie nie są w żaden sposób skategoryzowane.⁸ Taki stan rzeczy jest wynikiem zbyt wąskiej regulacji dotyczącej sprawozdawczości zawartej w ustawie o partiach politycznych, a także ze zbyt ogólnie sformułowanego formularza sprawozdania określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z 18 lutego 2003 roku w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskiwania środków finansowych.

Dodatkowym problemem, który poważnie ogranicza rozliczalność partii politycznych ze środków publicznych jest fakt, że duża część tych środków jest przekazywana nie bezpośrednio organizacjom partyjnym w formie subwencji czy dotacji podmiotowej, ale klubom i kołom poselskim, senatorskim i parlamentarnym w ramach „środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur” oraz indywidualnym posłom i senatorom w ramach „ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur.” Zgodnie z odpowiednio, art. 18 ust. 2 i art. 23 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wysokość tych środków określana jest we wspólnych zarządzeniach marszałków Sejmu i Senatu. Obecnie obowiązują w tym zakresie odpowiednio:

- Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur (z późn. zm.);
- Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 1 października 2001 r. n w sprawie określenia wysokości ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich (z późn. zm.);⁹

Zarządzenia te określają m.in., że ryczałt na pokrycie kosztów działalności biur poselskich i senatorskich na 15 200 zł miesięcznie (w jego ramach zatrudniani są pracownicy biur, pokrywane są koszty wynajmu lokali itd.) a także określają ryczałty na pokrycie kosztów działalności klubów i kół oraz ich biur z wyszczególnieniem kosztów osobowych, rzeczowych (paliwo), podróży służbowych, klubu poselskiego lub parlamentarnego pracownika posiadającego wykształcenie prawnicze w celu wspierania działalności klubu związanej z procesem tworzenia prawa; doradztwa naukowego, oraz „na pozostałą działalność”. Nie miejsce tu na szczegółową analizę tego zarządzenia. Zwraca jednak uwagę fakt, iż proporcjonalnie największa część środków przypada „na pozostałą działalność” (od 1204 zł do 1307 zł miesięcznie na posła w zależności od wielkości klubu). Jak wskazywali autorzy cytowanego raportu na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów źródłowych – kluby i koła w ponad 70% środki z ryczałtu kwalifikowały do kategorii „pozostała działalność” co właściwie uniemożliwia realne rozliczenie ich z ponoszonych wydatków. Dodatkowo, powszechną praktyką było zlecenie analiz eksperckich Biuru Analiz Sejmowych zamiast finansowanie go ze środków klubu parlamentarnego lub z partyjnego Funduszu Eksperckiego.

⁸ Zob. dokumenty źródłowe na stronie Państwowej Komisji Wyborczej. <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2019/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-10-czerwca-2020-r-w-sprawie-sprawozdania-o-zrodlach-pozy>

⁹ Teksty ujednolicone obu zarządzeń opublikowano na stronie Senatu pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/warunki-wykonywania-mandatu-senatorskiego/>

¹⁰ Uwagę zwraca również brak jakiegokolwiek odniesienia zawartych w obu zarządzeniach kwot do obiektywnych wskaźników (np. średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej, kwota bazowa wynagrodzeń w sferze budżetowej). Autorzy komentarza do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wskazują też zasadnie na „znikomą” degresywność stawek przysługujących klubom parlamentarnym, co powoduje faktyczne uprzywilejowanie większych klubów, a co za tym idzie w praktyce, największych partii politycznych.¹¹ Obserwacja ta staje się jeszcze istotniejsza jeśli weźmie się pod uwagę, że partie pozaparlamentarne w ogóle nie otrzymują środków z Kancelarii Sejmu, co znacząco powiększa lukę finansową pomiędzy największymi a pozostałymi partiami.

Nie ma wątpliwości, że tego typu rozwiązanie – powierzenie tak istotnej regulacji związanej z przepływem dziesiątek milionów złotych rocznie ze środków publicznych zarządzeniu marszałków sejm i senatu (a więc w formie aktu prawa wewnętrznego), przy braku szczegółowych wytycznych ustawowych, sprzyja arbitralności i braku transparentności procesu stanowienia i stosowania prawa w tym zakresie. Podkreślić trzeba również, że środki te podlegają wyłącznie kontroli wewnętrznej Kancelarii Sejmu.

Jest również oczywiste, że problematyka finansowania biur poselskich i senatorskich oraz klubów parlamentarnych łączy się w sposób ścisły z finansowaniem partii politycznych. Zwrócili na to uwagę autorzy wyżej powołanego komentarza pisząc: *„W praktyce biura parlamentarzystów stanowią lokalne zaplecze organizacyjne partii politycznych, z których list parlamentarzysty zostali wybrani, tworząc swoiste, **lokalne centra aktywności partyjnej**. Można więc uznać, że analizowana regulacja jest w **istocie daleko idącym, pośrednim wsparciem działalności partii parlamentarnych**, stawiając je w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do pozostałych ugrupowań politycznych. Takie wykorzystywanie lokali, w których znajdują się biura parlamentarzystów, nie jest jednak w żaden sposób sprzeczne z postanowieniami ustawy, gdyż jak wspomniano, daleko idąca swoboda w określeniu działalności biur stwarza możliwość korzystania z nich w dość dowolny sposób, z tym że musi występować choćby pośredni związek z wykonywaniem mandatu parlamentarzysty. Niemniej jednak nie da się w precyzyjny sposób oddzielić działalności poselskiej lub senatorskiej od działalności partyjnej, gdyż w dużej mierze ta pierwsza determinowana jest przez chęć osiągnięcia korzyści politycznej zarówno przez samego członka parlamentu, jak i stronnictwo, które on reprezentuje.”*¹²

Dodać należy, że pomimo obowiązku sprawozdawczości, jaki na kluby i koła oraz na poszczególnych posłów i senatorów nakłada w zakresie rozliczania wyżej opisanych środków publiczna ustawa, dokumenty te nie są publikowane systematycznie przez Kancelarie Sejmu i Senatu, zaś sprawozdanie finansowe Kancelarii utrzymane są na bardzo dużym poziomie ogólności.¹³ Wskazać też trzeba z ubolewaniem, że choć autorzy raportu opublikowanego 3 lata

¹⁰ Jak wskazali autorzy cytowanego raportu na podstawie przeprowadzonej analizy – kluby i koła poselskie w ponad 70% środki z ryczałtu kwalifikują do kategorii „pozostała działalność” – zob. A. Gendźwiłł i in., op. Cit., s. 148.

¹¹ K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Art. 18 [w:] „Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora”, Warszawa 2014, Lex.

¹² Ibidem, art. 23.

¹³ Zob. sprawozdanie finansowe Kancelarii Sejmu za 2019 rok: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/spr_fin_2019

temu wskazywali, że na stronach Kancelarii Sejmu „częściowo” były opublikowane „informacje o wydatkach biur poselskich i senatorskich, a także o środkach finansowych przekazywanych klubom i kołom parlamentarnym”, to obecnie na stronach Kancelarii takie informacje się nie znajdują.¹⁴ Z pewnością zaś nie jest dobrą praktyką, aby tak istotne informacje były udostępniane tylko na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W dniu 15 lipca 2020 r. Biuro Obsługi Posłów Kancelarii Sejmu poinformowało posłów, że nie są zobowiązani – od początku IX kadencji Sejmu – do informowania o prowadzonej aktywności pozaparlamentarnej, w szczególności w postaci umów zlecenia, umów o dzieło, czy umów o wynajem lokalu nie stanowiących działalności gospodarczej¹⁵.

Warto podkreślić, że na podstawie art. 25 ust 6 ustawy z dnia o wykonywaniu mandatu posła i senatora Prezydium Sejmu określa szczegółowe zasady wypłacania uposażenia poselskiego. Uchwała z dnia 25 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wypłacania uposażenia poselskiego oraz odprawy parlamentarnej została znowelizowana po raz ostatni 17 lipca 2019 r., w obecności wszystkich członków Prezydium Sejmu, bez głosów przeciwnych, a nowelizacja ta weszła w życie 12 listopada 2019 r.

Pomimo, że art. 33 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zobowiązuje posłów do powiadamiania Marszałka Sejmu o podejmowaniu dodatkowych zajęć, z wyjątkiem działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym, przyjęta obecnie interpretacja obowiązków informacyjnych posłów budzi zasadnicze wątpliwości co do przejrzystości obecnego sposobu wynagradzania ich ze środków publicznych.

Mając na uwadze powyższe, formułujemy następujące założenia do projektu ustawy:

- **Konieczna jest nowelizacja art. 38 u.p.p., w zakresie sprawozdań finansowych partii politycznych.** Konieczne jest zawarcie w niej obowiązku partii do prezentacji w nich dokładnych zestawień elektronicznych przelewów środków z przypisaniem wydatków do szczegółowej klasyfikacji oraz ujawnienia kontrahentów, a także dołączania do sprawozdania i publikacji na stronie PKW dokumentów źródłowych.

- **Konieczna jest gruntowna nowelizacja przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dotyczących finansowania działalności biur poselskich i senatorskich, oraz klubów i kół poselskich, senatorskich i parlamentarnych.** Istnieje konieczność zawarcia w tej ustawie, daleko idących wytycznych dla Marszałków Sejmu i Senatu w zakresie regulacji tych kwestii, tak aby zmniejszyć ich arbitralność przy przyznawaniu środków publicznych. Należy także rozważyć odebranie tej kompetencji Marszałkom i przekazanie ich odpowiednio obu izbom parlamentu, które uchwałyby stosowne regulacje w drodze uchwały. Niewątpliwie wzmocniłoby to transparentność stanowienia norm o tak zasadniczej wadze. Wytyczne ustawowe powinny obejmować m.in. odniesienie kwot przyznawanych klubom, kołom oraz posłom i senatorom do zobiektywizowanych wskaźników.

¹⁴ A. Gendźwiłł i in. , op. Cit., s. 11.

¹⁵ Pismo Dyrektora Biura Obsługi Posłów sygn. BOP-I-421-125/20 z dnia 15 lipca 2010 r.

- **Niezbędna jest również gruntowna nowelizacja przepisów wyżej wymienionej ustawy w zakresie sprawozdawczości klubów i kół oraz posłów i senatorów w kwestii rozliczenia przyznanych im środków.** Sprawozdania te powinny być corocznie publikowane w czytelnej formie na stronie internetowej Sejmu i Senatu, oraz zawierać dokładne zestawienia elektroniczne przelewów środków z przypisaniem wydatków do szczegółowej klasyfikacji oraz ujawnienie kontrahentów wraz z dokumentami źródłowymi. Konieczne jest także wprowadzenie sankcji za niegospodarność lub sporządzenie sprawozdania niezgodnie z zasadami.

- **Konieczne wydaje się także ustanowienie instytucji odrębnego „Raportu o działalności partii politycznej”** publikowanego corocznie na stronie internetowej partii. Raport ten powinien zawierać roczne sprawozdanie z działalności merytorycznej i politycznej partii, a także zawierać, w formie załączników, sprawozdania finansowe partii oraz klubu lub koła partii w parlamencie (jeśli taki istnieje) oraz sprawozdania finansowe biur posłów i senatorów wybranych z list danej partii (jeśli tacy są).

- **Należy także wprowadzić obowiązek sporządzania pod koniec kadencji Sejmu i Senatu kompleksowego raportu z działalności klubów i kół parlamentarnych oraz biur poselskich i senatorskich, zawierających szczegółowe sprawozdanie z merytorycznej pracy, jak również rozliczenie finansowania przez okres całej kadencji.** Konieczne jest, aby takie sprawozdanie było publikowane jeszcze przed wyborami do Sejmu i Senatu następnej kadencji.

- **Zasadne jest wprowadzenie systemu powszechnie dostępnej, aktualizowanej na bieżąco informacji publicznej o wysokości uposażenia i diet parlamentarnych wypłacanych poszczególnym posłom i senatorom oraz wysokości ryczałtu pobieranego na prowadzenie biura poselskiego lub senatorskiego.** Obowiązek ten mógłby być realizowany za pośrednictwem indywidualnych kont informacyjnych posłów i senatorów na stronach www Kancelarii Sejmu i Senatu. Rozważenia wymaga również, pomimo wcześniej przyjętego negatywnego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyr. NSA z 21 listopada 2013 r. sygn. akt I OSK 1444/13), postulat dostępu do informacji publicznej o wysokości świadczeń wypłacanych posłom z funduszu świadczeń socjalnych w postaci dopłat na zorganizowane formy działalności sportowo-rekreacyjnej oraz pożyczki na cele mieszkaniowe, przede wszystkim z uwagi na szczególnie preferencyjne oprocentowanie tych pożyczek w stosunku do oprocentowania kredytów dostępnych na rynku.

2. Fundusz Ekspercki – kompletne rozliczenie i motywacja do pracy.

Zgodnie z art. 30 ustawy o partiach politycznych, partie mają obowiązek utworzenia Funduszu Eksperckiego, na którego poczet przelewają od 5 do 15% środków z subwencji partyjnej. Fundusz ten ma służyć „finansowaniu ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej.” Jak wskazują autorzy raportu, na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów źródłowych, partie polityczne przeznaczają w większości na Fundusz Ekspercki najniższe możliwe kwoty i w dużej mierze

pozostają niewykorzystane.¹⁶ Jednocześnie częstokroć partie wołały oszczędzić środki z Funduszu a kosztami analiz i opinii obciążać Kancelarię Sejmu i Senatu.¹⁷

Także próba ankiety przeprowadzona przez WatchDog Polska wskazuje na to, że większość partii politycznych bądź nie wykorzystuje środków z Funduszu Eksperckiego, bądź nie chce ujawniać szczegółów wydatków na ten cel.¹⁸

W związku z powyższym formułujemy następujące założenia do projektu ustawy.

- **W ramach wyżej wspomnianego raportu z działalności partii, partie powinny obowiązkowo wskazywać i upubliczniać wydatki poniesione z Funduszu Eksperckiego, oraz opisywać jakim celom służyło przyjęte przez partie zagospodarowanie środków z tego Funduszu.**
- **Należy również rozważyć wprowadzenie sankcji finansowych za brak wykorzystania środków z Funduszu Eksperckiego, np. w postaci obniżenia wysokości subwencji o wysokość niewykorzystanych środków z Funduszu.**

3. Darowizny, składki, wpłaty na Fundusz Wyborczy – pełna jawność powyżej średniej krajowej;

Z powoływanego już Raportu wynika, że partie polityczne stosują rozmaite praktyki związane z tzw. Nieoficjalnym „podatkiem partyjnym”, lub VIP-składkami polegającymi na zobowiązaniu (formalnym lub częściej nieformalnym) osób pełniących z ramienia lub nadania danej partii funkcje publiczne (lub w spółkach Skarbu Państwa czy komunalnych) do dokonywania zwiększonych wpłat na działalność partii lub jej Funduszu Wyborczego w postaci zwiększonych składek partyjnych lub darowizn.¹⁹ Takie działanie, będące emblematycznym przykładem „zrośnięcia partii i państwa” należy uznać za patologiczne.

Na intensyfikację tego zjawiska, szczególnie w odniesieniu do partii rządzącej, wskazują ostatnie publikacje prasowe, z których wynika, że dziesiątki tysięcy złotych na Fundusz Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości wpłacali członkowie zarządów spółek skarbu państwa, takich jak PKO BP czy Orlen, a także prawnicy z kancelarii prawnych obsługujących te spółki. Na Fundusz Wyborczy wpłacali również członkowie rodzin polityków partii czy pracownicy mediów publicznych.²⁰ Nie sposób dokonać podobnej analizy w odniesieniu do składek członkowskich, gdyż ich płatnicy nie są ujawniani.

¹⁶ Zob. A. Gendźwiłł i in., op. Cit., s. 73 i n.

¹⁷ Ibidem, s. 148-149.

¹⁸ Zob. M. Dołotto, „Na co partie wydają swoje Fundusze Eksperckie?”, <https://siecobywatelska.pl/na-co-partie-wydaja-swoje-fundusze-eksperckie/>

¹⁹ A. Gendźwiłł i in., op. cit. , s. 50-56.

²⁰ Zob. np. A. Dąbrowska, „Haracz na władzę – kto i za co płaci partii Kaczyńskiego”, [w:] „POLITYKA” 23/2020, s. 16 i n. Zob. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1958820,1.haracz-na-wladze--kto-i-za-co-placi-partii-kaczynskiego.read>

W związku z powyższym formułujemy następujące założenia do projektu ustawy:

- **Konieczne jest ustalenie maksymalnej wysokości składki członkowskiej w partii politycznej, a także obowiązek ujawniania składek i darowizn od osób fizycznych, przekraczających w skali roku wysokość średniego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej.**
- **Konieczne jest wprowadzenie obowiązku ujawniania kwot darowizn przekazywanych na partie polityczne oraz wpłat na Fundusze Wyborcze przez osoby pełniące funkcje członków zarządów i rad nadzorczych spółek skarbu państwa i spółek komunalnych. Należy rozważyć także wprowadzenie zakazu lub ograniczenia możliwości dokonywania takich wpłat.**

4. Obowiązki komitetów obywatelskich i partyjnych – pełna równość;

Jak słusznie zwracają uwagę autorzy cytowanego Raportu, istnieje wyraźna „nierówność w kwestii jawności” pomiędzy komitetami wyborczymi wyborców i organizacji (regulowanych w art. 88 i 89 kodeksu wyborczego) oraz komitetami wyborczymi partii politycznych.²¹ O ile te pierwsze są zobowiązane, na mocy art. 140 § 2 k.w. do publikowania na swojej stronie internetowej na bieżąco kwot wpłat osób fizycznych przekraczających wartość minimalnego wynagrodzenia za prace, o tyle przepisy dotyczące funkcjonowania Funduszu Wyborczego zawarte w ustawie o partiach politycznych, nie obligują do tego samego komitetów wyborczych partii politycznych.

W związku z powyższym formułujemy następujące założenia do projektu ustawy:

- **Zgodnie z konstytucyjną zasadą równości należy w pełni zrównać obowiązek informacyjny tym zakresie bieżącego ujawniania wpłat na komitet wyborczy w odniesieniu do komitetów wyborczych partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców;**
- **Należy wyposażyć Państwową Komisję Wyborczą w instrumenty do bieżącego egzekwowania tak zarysowanego obowiązku.**

5. „Okres postu” – ograniczenie transferów z administracji publicznej do spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych.

Zmianami wprowadzonymi w 2018 r. słusznie ograniczono możliwość dorabiania przez samorządowców (głównie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) w spółkach z udziałem samorządów, co przez lata było szeroko stosowaną praktyką. Rygorystyczne podejście władzy wobec samorządowców znika jednak, gdy mowa o osobach pracujących bezpośrednio dla rządu. Bardzo popularną praktyką ostatnich lat są „transfery” wysokiej rangi urzędników ze stanowisk rządowych (głównie wiceministrów) do spółek kontrolowanych przez państwo. Sprzyja temu brak przejrzystych i rzeczywiście otwartych procedur naboru. Wydaje się wręcz,

²¹ A. Gendzwiłł i in, op. Cit., s. 150.

że wykształciła się już trwała praktyka, wedle której kilku czy kilkunastomiesięczna praca na relatywnie nisko opłacanych stanowiskach ministrów i wiceministrów jest następnie sownie „wynagradzana” stanowiskami w licznych spółkach bezpośrednio czy pośrednio kontrolowanych przez państwo, bez względu na kwalifikacje kandydatów. Tego typu praktyka, zwłaszcza w kontekście wyżej wskazanego zjawiska przekazywania dużych kwot przez osoby pełniące funkcje w spółkach kontrolowanych przez skarbu państwa na fundusze wyborcze partii nie służy jawności finansowania działalności politycznej ani ochronie sfery publicznej przed zjawiskami korupcyjnymi.

W związku z powyższym formułujemy następujące założenie do projektu ustawy:

- **Do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne należy wprowadzić co najmniej roczny okresu „postu” po opuszczeniu stanowisk ministrów i wiceministrów – nie można będzie wówczas podejmować zatrudnienia w spółkach bezpośrednio czy pośrednio kontrolowanych przez państwo, ale także w podmiotach prywatnych, na których sytuację z racji zajmowanego stanowiska wywierało się wpływ (np. przygotowywało się przepisy regulujące ich prawa i obowiązki).**