

Tomasz Gąsior

Akademia Kujawsko-Pomorska

Jawność – jak to łatwo powiedzieć...

1. Słowo wprowadzające

Jawność życia publicznego to jedna z fundamentalnych, najbardziej pożądanых wartości sprawnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego¹, wręcz jeden z podstawowych wyznaczników czy mierników² istnienia realnego ustroju demokratycznego³ i ważny jego atrybut⁴.

141

¹ M. Sekuła, *Dostęp do informacji publicznej z punktu widzenia obywatela*, [w:] *Jawność życia publicznego w Polsce*, red. P. Solarz, Warszawa 2008, s. 11; T. Gąsior, *Jawność życia publicznego a jawność finansowania polityki*, [w:] *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*, red. A. Czubik, D. Dziwisz, E. Szczepankiewicz-Rudzka, Kraków 2019, s. 19; A. Hyżorek, *W sprawie transmitowania i utrwalania przebiegu obrad komisji rady gminy. Uwagi w świetle konstytucyjnej zasady jawności działania instytucji publicznych*, Lex; *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Lex; E. Pierzchała, *Udostępnianie dokumentów w postępowaniu administracyjnym na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Lex; D. Kuźnicka, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności w praktyce udostępniania informacji publicznej przez sądy*, [w:] *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda, Wrocław 2017, s. 227.

² A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej: zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 2/4, s. 185.

³ Zob. M. Jabłoński, *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80(1), s. 39. Jak wyraźnie zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, w ramach demokratycznego państwa prawa zasadą powinna być jawność i transparentność życia publicznego, a wyjątkiem ograniczenie dostępu do informacji, które powinno mieć swoje racjonalne uzasadnienie, zob. wyrok WSA w Gdańsku z 27.09.2017 r., II SA/Gd 258/17, Lex nr 2369948.

⁴ M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Lex.

Jawność zaliczana jest do kanonu wartości, które prawo urzeczywistnia i chroni⁵, a z pewnością które chronić i urzeczywistniać powinno.

Jest to także jedna z ważniejszych wartości życia publicznego dla Profesora Krzysztofa Skotnickiego⁶, którym obok zasad uczciwości, fachowości, legalizmu, rzetelności⁷, wolności, równości hołduje w swojej twórczości naukowej⁸, bez których jednocześnie nie sposób wyobrazić sobie prawdziwie demokratycznego państwa opartego na prawie.

Realizacja zasady jawności życia publicznego jest nierozzerwalnie związana z prawem do informacji. Zdaniem Michała Bernaczyka w demokratycznych państwach prawa „prawo do informacji znajduje swoje pierwotne umocowanie w teorii politycznej reprezentacji władz publicznych”⁹. Jak stwierdził natomiast Bartłomiej Opaliński, prawo do informacji publicznej, stanowiąc prawny instrument mający zapewnić istnienie transparentności życia publicznego¹⁰, wpływa również na prawidłową interpretację pojęcia Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego¹¹. Elementem składowym tego dobra jest bowiem właśnie zasada jawności funkcjonowania państwa¹². Realizacja tej zasady uznawana jest wręcz za genetycznie związaną z tym, iż suwerenem w państwie demokratycznym jest Naród¹³. „Jawność życia publicznego wpisuje się w całokształt prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną. Celem owej transparentności wyrażającej się w możliwości «patrzenia władzy na ręce» jest zapewnienie skutecznej ochrony an-

⁵ Zob. A. Kościółek, *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Lex.

⁶ Zob. np. K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie (Studi Polacco-Italiani di Toruń)” 2016, t. XII, s. 78, 89.

⁷ K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 33–35.

⁸ Zob. np. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000, s. 3, 279.

⁹ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 25.

¹⁰ Jest ono nierozzerwalnie związane z zasadą jawności życia publicznego, zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20.11.2012 r., II SA/Wa 1527/12, Lex nr 1249113.

¹¹ Dobro wspólne Rzeczypospolitej jest wartością nadrzędną i jeśli jest uzasadnione koniecznością zabezpieczenia bardzo ważnych wartości, np. takich jak przejrzystość życia publicznego, można żądać rezygnacji z zasad konstytucyjnie chronionych na rzecz innych wartości konstytucyjnych. Nie budzi wątpliwości, że w interesie publicznym leży ochrona autorytetu państwa oraz zapobieżenie sytuacjom kryminogennym w strukturach władzy publicznej (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.); zob. J. Sułkowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 14 XII 2004 r. (sygn. akt K 25/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1 (72), s. 128.

¹² B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, Lex.

¹³ Sz. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, Lex.

tykorpacyjnej [...]”¹⁴. Ma ona także za zadanie eliminowanie nepotyzmu, nadużywania władzy, niewłaściwego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, w tym trwonienia funduszy publicznych itd.¹⁵ „Szczególnie istotne jest, aby jawność była obecna zwłaszcza w tych obszarach działalności władzy, które w najistotniejszy sposób wpływają na sytuację prawną jednostki”¹⁶. Jawność postrzegana jest bowiem jako swoiste remedium wzmacniające demokratyczny charakter instytucji publicznych oraz przyczyniające się do rozwoju świadomej opinii publicznej¹⁷.

Dostępność informacji publicznej jest warunkiem rzeczywistej partycypacji społecznej, istotnym elementem życia publicznego¹⁸. Publiczna jawność różnorodnych przejawów życia społecznego określana jest jako wartość mająca znaczenie nie mniejsze niż równość, demokracja czy wolność¹⁹. Wypełnienie tej normy urzeczywistnia jedno z podstawowych praw obywatelskich znajdujących swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, w ustawach zwykłych, ale także w dokumentach międzynarodowych²¹.

2. Jawność w finansowaniu polityki

143

Potrzeba zwiększania jawności w życiu publicznym, tak wyraźnie podkreślana w połowie XX w.²², wydaje się znacząca również dzisiaj. Odwoływanie się do jawności pojawia się często wśród obietnic wyborczych. Jest sloganem wykorzystywanym w walce politycznej. To sformułowanie mające służyć zwiększeniu zaufania do wypowiadającej je osoby,

¹⁴ B. Opaliński, *Dostęp...*; por. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Lex.

¹⁵ J. Kochanowski, *Informacja publiczna w świetle praktyki Rzecznika Prawa Obywatelskich*, [w:] *Jawność życia publicznego w Polsce*, red. P. Solarz, Warszawa 2008, s. 29.

¹⁶ D. Kuźnicka, *Dostęp...*, s. 237.

¹⁷ J. Chmielewski, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, Lex.

¹⁸ Sz. Osowski, B. Wilk, *Jawność...*

¹⁹ T. Stawicki, *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” 2004, t. XLIII, s. 215.

²⁰ Szymon Osowski i Bartosz Wilk stwierdzają, że chociaż zasadą jest realizacja prawa do informacji publicznej, a wyjątkami od tej zasady są ograniczenia tego prawa, to nie można takiej dyrektywy interpretacyjnej ograniczyć wyłącznie do prawa z art. 61 Konstytucji RP, ale do wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela. Zob. Sz. Osowski, B. Wilk, *Jawność...*

²¹ Zob. T. Gąsior, *Jawność...*, s. 20.

²² M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne...*

do forsującego je środowiska. Ma budować ich obraz jako uczciwych, prawych, niemających nic do ukrycia przedstawicieli władzy lub osób pretendujących do jej sprawowania. Być może to szafowanie „pojęciem jawności życia publicznego” wynika z tego, że „aktorzy sceny publicznej” mają świadomość, iż jawne działanie władz publicznych stanowi czynnik legitymizacji tych władz²³. Większa jawność działania sprzyja budowaniu zaufania, gdyż świadczy o przejrzystości oraz o czystych (szlachetnych lub altruistycznych) intencjach podmiotów obdarzanych zaufaniem²⁴.

W moim przekonaniu istotnym – jednym z najważniejszych²⁵ – elementem jawności życia publicznego jest „jawność finansowania polityki”²⁶. Ma ona kluczowe znaczenie dla społecznej oceny legitymacji naczelnych organów państwa²⁷. Stanowi fundament wolności i demokracji oraz niezbędny element państwa transparentnego²⁸. Jest narzędziem społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych i kampanii wyborczych²⁹. Jest instrumentem zapewniania równości podmiotów na sce-

²³ Szerzej: Sz. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako wyznacznik legitymizacji władz publicznych*, [w:] *Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi*, red. A. Wojtaszak, Szczecin 2014, s. 49–51.

²⁴ J. Chmielewski, *Jawność...*

²⁵ A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 101.

²⁶ Zob. szerzej: T. Gąsior, *Jawność...*, s. 22; por. K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 125*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, red. B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2018, s. 310.

²⁷ M. Ekiert, K. Lorentz, *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] *Iudices Electionis Custodes. Sędziowie Kustoszami Wyborów*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 307–308.

²⁸ Por. S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, [w:] *Finansowanie partii politycznych*, „Konferencje i Seminaria” 2000, nr 6, s. 17 i n.; M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 117. Zob. na ten temat także T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015 r., s. 123 i n. Por. J. Uliasz, *Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, Lex; zob. także odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej na wezwanie Sądu Najwyższego z 16 października 2020 r. do zajęcia stanowiska w przedmiocie skargi partii politycznej Partia Zieloni na uchwałę nr 246/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 września 2020 r. (dot. I NSW 5929/20), w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego.

²⁹ Jak wskazała Olga Krajniak, obszar polityki jest jednym z trzech – obok działalności administracji publicznej i gospodarki – głównych obszarów życia społecznego, w których występuje korupcja. Zwraca ona uwagę na to, że niepożądane zachowania korupcyjne mogą wystąpić przy finansowaniu partii politycznych lub kampanii wyborczych, w przypadku łączenia stanowisk „politycznych” ze stanowiskami w podmiotach gospodarczych oraz podczas procesu legislacyjnego. Pojawieniu się zachowań korupcyjnych w tym obszarze

nie politycznej³⁰ oraz zwalczania zjawisk stwarzających zagrożenie dla stabilności politycznej państwa i demokratycznej gry wyborczej³¹.

Wynika to nie tylko z polskiej ustawy zasadniczej, z ustawy o partiach politycznych, z Kodeksu wyborczego, z ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale także z dokumentów czy zaleceń międzynarodowych³². Wielokrotnie potwierdziły to także w swoim orzecznictwie sądy powszechne³³, administracyjne³⁴, Sąd Najwyższy³⁵ i Trybunał Konstytucyjny³⁶.

Jednocześnie jawność – generalnie – życia publicznego, w tym jawność finansowania polityki, należy do zbioru tych zasad, których postrzeganie i możliwości realizacji zmieniają się wraz z dynamicznym rozwojem technologicznym dającym nowe narzędzia i środki zarówno w publikowaniu informacji, jak i w dostępie do nich. Dlatego też niezmiennie na przestrzeni lat zasada jawności stanowi zagadnienie warte odkrywania i analizowania na nowo. Jest to temat nieustannie żywy, aktualny, i to nie tylko w doktrynie, w dyskursie naukowym, ale także w praktyce życia społecznego i politycznego. Świadczą o tym także chociażby działania legislacyjne podjęte w tej kwestii w ostatnim czasie.

sprzyja sytuacja, w której świat polityki styka się ze sferą gospodarki lub administracji publicznej. Zob. O. Krajniak, *Przeciwdziałanie korupcji w polskim prawie*, [w:] *Oblicza korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, red. M. Tymiński, P. Koryś, Warszawa 2008, s. 151–153.

³⁰ Zob. wyrok TK z 18.07.2012 r., K 14/12, Lex nr 1171388.

³¹ Por. wyrok NSA z 25.05.2021 r., III OSK 916/21, Lex nr 3218878.

³² Marcin Walecki przywołuje np. Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) z 2003 r.; Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec (2003)4 z 2003 r. w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych; Raport Oceny Trzeciej Rundy, przyjęty na 40. Zebraniu Plenarnym GRECO (1–5 grudnia 2008); Sprawozdanie końcowe z misji specjalnej oceny wyborów ODIHR – Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.; Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR – Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r.; Wytyczne OBWE/ODIHR i Komisji Weneckiej dotyczące regulacji partii politycznych z roku 2020.

³³ Zob. np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie VII Wydział Cywilny Rejestrowy z 24.01.2017 r., VII NsRejEwPzm 89/16.

³⁴ Wyroki NSA z 19.12.2017 r., I OSK 661/17, Lex nr 2457712; z 18.12.2014 r., I OSK 687/14, Lex nr 1650433; z 27.06.2013 r., I OSK 513/13, Lex nr 1375077; wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2013 r., II SAB/Wa 416/13, Lex nr 1430617.

³⁵ Zob. np. Postanowienia SN z: z 6.12.2018 r., I NSW 14/18, Lex nr 2628014; z 14.12.2016 r., III SW 15/16, Lex nr 2361667; i III SW 17/16, Lex nr 2188810; z 4.08.2006 r., III SW 11/06, Lex nr 2527495; z 12.01.2006 r., III SK 2/05, Lex nr 212701; z 1.10.2003 r., III SW 152/03, OSNP 2004/10/181.

³⁶ Zob. np. wyroki TK z: 14.12.2004 r., K 25/03, Lex nr 140354; 18.07.2012 r., K 14/12 nr 1171388; 20.01.2010 r., Kp 6/09, Lex nr 549318; 13.07.2004 r., P 20/03, Lex nr 121566.

3. Kilka refleksji na temat najnowszych regulacji dotyczących jawności finansowania polityki

2 czerwca 2021 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk 1252). Akt ten przewidywał m.in. zmiany ustawy o partiach politycznych zobowiązujące te podmioty do prowadzenia na ich stronach Biuletynów Informacji Publicznej w formie elektronicznej i bieżącego ich aktualizowania, nie później niż w terminie 14 dni od otrzymania wpłaty, rejestru wpłat środków finansowych na rzecz partii, a także rejestru umów zawartych przez partię polityczną. Jako zabezpieczenie realizacji tych nowych obowiązków pierwotnie przewidziana została sankcja karna w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch.

W uzasadnieniu do tego projektu ustawy stwierdzono, że proponowane rozwiązania zapewnią pełniejszą realizację konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych³⁷. W ocenie skutków prawnych tego projektu, przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych, wskazano zaś, że rozwiązania te będą pozytywnie oddziaływały na zwiększenie kontroli społecznej w tym zakresie³⁸.

Odnosząc się do propozycji tych rozwiązań, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zwrócił uwagę, że konstrukcja jawności danych osobowych zawartych w rejestrze wpłat powinna zostać poddana ocenie, czy rozwiązanie to jest adekwatne do zakładanego celu i nie prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawo do ochrony danych osobowych i w prawo do prywatności osób, których dane będą upubliczniane. Zaznaczył także (odwołując się do Opinii Rzecznika Generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Borbony w sprawie C-78/18 Komisja Europejska przeciwko Węgrom), że informacja o wpłacie na rzecz partii politycznej dokonanej przez osobę fizyczną może być uznana za pozwalającą na ustalenie profilu ideologicznego tej osoby, a przez to wywoływać ryzyko, np. dyskryminacji, dla osób ujętych w tych rejestrach, w związku z ujawnieniem tego, że wsparły one konkretną partię polityczną³⁹.

³⁷ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1252> (dostęp: 21.10.2021).

³⁸ Ocena skutków prawnych poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1252), E. Gierach, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 20.07.2021 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1252> (dostęp: 21.10.2021).

³⁹ Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 30.06.2021 r., DOL.401.299.2021.WL.TG, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6F8356DE99FA7BBFC-125870600495C33/%24File/1252-002.pdf> (dostęp: 21.10.2021).

W wyniku prac parlamentarnych nad projektem tej ustawy wprowadzono do niego m.in. regulację, zgodnie z którą w rejestrze wpłat na rzecz partii zamieszczane byłyby informacje o wpłatach od osób fizycznych, z wyłączeniem wpłat składek członkowskich, w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł. Zgodnie z tymi propozycjami, w przypadku nie-realizowania przez partię ich obowiązków dotyczących rejestrów wpłat i rejestrów umów, podlegałyby one karze pieniężnej w wysokości od 1000 do 30 000 zł, nakładanej przez PKW, która to kara mogłaby być ponawiana po wcześniejszym wezwaniu partii przez Komisję do zrealizowania ciążącego na partii obowiązku w siedmiodniowym terminie⁴⁰.

Do propozycji tych krytycznie odniosła się Państwowa Komisja Wyborcza, wskazując m.in., że wprowadzenie mechanizmu „administracyjnej kary pieniężnej”, nakładanej przez nią, stanowiłoby obarczenie jej obowiązkiem uznaniowego orzekania kar w bliżej nieokreślonym trybie, co łamałoby dotychczasową zasadę jej działania zgodnie ze ściśle określonymi zasadami determinującymi wydawane postanowienia. PKW wskazała na fundamentalne znaczenie tej zasady dla zachowania neutralnego, apolitycznego i niepodlegającego politycznym sporom charakteru wykonywanych przez nią działań, a przede wszystkim – dla zachowania pozycji wiarygodnego, neutralnego politycznie najwyższego organu wyborczego, któremu w związku z żadnymi jego decyzjami nie można zarzucać stronnictwa. Zerwanie z tą zasadą stanowiłoby zagrożenie dla wiarygodności tego organu jako ustalającego wyniki wyborów, co uderzałoby w zaufanie wyborców do tych wyników, a w ślad za tym obniżałoby zaufanie do wybieranych władz i osłabiałoby ich legitymizację. Zwróciła także uwagę, że przepisy prawa nie określają tego rodzaju jej zadań oraz nie wyposażają jej w odpowiednie uprawnienia i środki umożliwiające realizację nakładanych na nią obowiązków⁴¹.

Efektem dalszego procedowania tego projektu ustawy było dodanie do zadań PKW wymienianych w art. 160 Kodeksu wyborczego nowych jej obowiązków, dotyczących sprawdzania wykonania przez partie polityczne obowiązków prowadzenia i aktualizowania wskazanych wyżej rejestrów, a także nakładania kar pieniężnych za ich niezrealizowanie⁴².

⁴⁰ Zob. Sprawozdanie Podkomisji Stałej do spraw nowelizacji prawa karnego po rozpatrzeniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 1252), [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/spr_1252/\\$file/spr_1252.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/spr_1252/$file/spr_1252.pdf) (dostęp: 21.10.2021).

⁴¹ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z 22.07.2021 r., w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego oraz <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1181.html> (dostęp: 29.10.2021).

⁴² Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1252), Druk nr 1368-A, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/FA-2AB04917395A00C12587520032C78C/%24File/1368-A.pdf> (dostęp: 5.11.2021).

W wyniku prac w Senacie RP zaakceptowanych przez Sejm RP Państwowa Komisja Wyborcza zobligowana została, w przypadku stwierdzenia, że partia nie realizuje nałożonego na nią obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestrów wpłat i umów – przed nałożeniem na partię kary finansowej – do wezwania jej do zrealizowania ciążącego na niej wymogu, wyznaczając dodatkowy siedmiodniowy termin na dopełnienie tego zadania.

Wydaje się, że w celu uchronienia PKW przed ewentualnymi zarzutami stronnictwa przy ustalaniu wysokości kary nakładanej na partie w ustawie określono, iż kara pieniężna za niezrealizowanie przez partię obowiązków w zakresie publikacji tych rejestrów wynosiła będzie 50% wysokości wpłat lub wartości przedmiotu umów, co do których nie wykonano lub nie dopuszczono do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru, jednakże nie niższej niż 1000 zł i nie wyższej niż 30 000 zł⁴³.

4. Refleksja na zakończenie

148

Rozwiązania przywołane wyżej weszły w życie 1 lipca 2022 r. Z jednej strony są one zgodne zarówno z rekomendacjami instytucji europejskich⁴⁴, organizacji pozarządowych⁴⁵, jak i oczekiwaniami ekspertów w tej dziedzinie. Faktycznie są krokiem do pełniejszej realizacji – konstytucyjnej przecież – zasady jawności finansowania partii politycznych. Z drugiej jednak strony wydaje się, że egzekwowanie wprowadzonych

⁴³ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1252_u/\\$file/1252_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1252_u/$file/1252_u.pdf) (dostęp: 2.11.2021).

⁴⁴ Np. w Raporcie Oceny Trzeciej Rundy, przyjętym na 40. Zebraniu Plenarnym GRECO (1–5 grudnia 2008), rekomendowano chociażby powierzenie PKW pomocy partiom politycznym i w przestrzeganiu przepisów dotyczących finansowania partii politycznych, czy częstsze deklaracje dotyczące darowizn otrzymywanych przez partie polityczne i komitety wyborcze, a także ich publikację w regularnych odstępach czasu, określanych przez prawo; w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 r. zapisano, że każde Państwo rozważy podjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania partii politycznych; w Sprawozdaniu końcowym z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR – Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r., wskazano, że w celu zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczych, należy rozważyć zobowiązanie partii i koalicji do ujawniania wpłat od osób prywatnych. Zarekomendowano także wprowadzenie mechanizmów prawnych i administracyjnych oraz zapewnienie środków, aby umożliwić kompleksowy i proaktywny nadzór nad finansowaniem kampanii w okresie jej trwania.

⁴⁵ Zob. np. A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse...*, s. 152–153.

regulacji może okazać się trudne, długotrwałe i nieodbywające się na bieżąco. W rzeczywistości nie zostały bowiem ustanowione – na co zwracała uwagę PKW chociażby w swoim stanowisku przesłanym zarówno do Sejmu RP, jak i do Senatu RP – regulacje prawne dające Komisji realną możliwość sprawowania bieżącej kontroli nad realizacją nowych, nałożonych na partie polityczne obowiązków. Samo wpisanie do ustawy nowej jej kompetencji w tym zakresie nie rozwiązuje kwestii braku narzędzi do bieżącego sprawowania tej kontroli. Ograniczenie objętości niniejszego tekstu nie pozwala jednak na szczegółowe przybliżenie zasygnalizowanego zagadnienia. Jego waga z pewnością zasadnym czyni dokonanie tego w odrębnej analizie.

Uzasadnione wydają się więc wątpliwości, czy przyjęcie tak skonstruowanych, przywołanych dotychczas rozwiązań prawnych, zmierzających generalnie w słusznym kierunku, zapewni rzeczywistą realizację zasady jawności finansowania partii politycznych. Co więcej, wątpliwości te mają dwojaki charakter. Po pierwsze mogą one dotyczyć procesu stanowienia prawa, który powinien odpowiadać zasadom rzetelnej legislacji i opierać się na opiniach ekspertów w tej dziedzinie, by ukształtowane w jego trakcie przepisy były precyzyjne, konkretne i możliwe do realizacji. Po drugie obawy może budzić to, czy w ogóle same regulacje prawne (nawet najlepsze) mogą faktycznie zapewnić realizację zasady jawności życia publicznego, a w tym „jawności finansowania polityki”. Należy bowiem mieć świadomość, że wszystko można powiedzieć, wszystko można zadekretować, w tym również potrzebę dążenia do jawności. Jednak realizacja zasady jawności, także w analizowanym tutaj obszarze, urzeczywistniana i wypełniana jest przez praktykę życia społecznego i politycznego. Wydaje się, że gdyby deklaracje polityków czy osób publicznych w tej mierze szły w parze z faktycznymi ich działaniami, dostęp do informacji publicznej dotyczącej działalności chociażby właśnie partii politycznych czy komitetów wyborczych nie wymagałby rozbudowanych, obwarowanych sankcjami, regulacji prawnych⁴⁶. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj także świadomość i postawa społeczeństwa obywatelskiego, które korzystając z możliwości dostępu do informacji dotyczących właśnie m.in. „finansowania polityki”, powinno potrafić dokonywać obiektywnej ich oceny, w efekcie przekładającej się na dokonywane indywidualne wybory.

⁴⁶ Warto wskazać tu za K. Skotnickim np. na Szwecję, w której kilka lat temu siedem największych partii politycznych, bez względu na regulacje prawne, zawarło porozumienie, w którym zobowiązały się do ujawniania w publicznie dostępnych rocznych raportach informacji na temat osób prawnych, które były donatorami, oraz wysokości otrzymanych od nich subwencji; tenże, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1 (120), s. 38.

Mimo wszystko warto mieć nadzieję, że wprowadzone zmiany są krokiem na drodze do coraz pełniejszej możliwości realizacji zasady „jawności finansowania polityki”, a kolejnymi będą digitalizacja nie tylko rejestrów prowadzonych przez partie polityczne, ale także szersza przedmiotowo cyfryzacja sprawozdawczości partii politycznych i komitetów wyborczych⁴⁷, zobowiązanie tych podmiotów do umieszczania większej liczby dokumentów na ich stronach internetowych, a przy tym do zmiany sposobu przedstawiania tych dokumentów Państwowej Komisji Wyborczej, na co zwracała uwagę sama Komisja⁴⁸, ale też Ministerstwo Finansów i postulował Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁹, tj. do działań zapewniających zdecydowanie większą transparentność finansową partii politycznych i komitetów wyborczych. „Jawność finansowania polityki” nie powinna ograniczać się wyłącznie do przedkładania sprawozdań finansowych partii do badania właściwym do tego organom, ale powinna umożliwiać zapoznanie się z gospodarką finansową prowadzoną zarówno przez partie, jak i przez komitety wyborcze, każdemu zainteresowanemu⁵⁰, oczywiście przy jednoczesnej dbałości o ochronę informacji o przekonaniach politycznych osób wspierających finansowo partie polityczne i komitety wyborcze. Zgodzić się bowiem należy ze stwierdzeniem pojawiającym się w dyskursie publicznym, że w finansowaniu polityki światło jest najbardziej dezynfekującym środkiem.

Ocena rzeczywistych efektów wprowadzonych rozwiązań, określanych przez ich inicjatorów jako zmierzających do zwiększenia „jawności finansowania polityki”, możliwa będzie dopiero z perspektywy czasu, który upływa jednak niesłychanie szybko.

⁴⁷ Zob. T. Gąsior, *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 105–113.

⁴⁸ Zob. Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, Państwowa Komisja Wyborcza, 25 stycznia 2021 r., ZPOW-502-1/21, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (dostęp: 1.10.2021).

⁴⁹ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 4.08.2021 r., VII.610.10.2021.CW, w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego.

⁵⁰ Por. K. Complak, *Komentarz do art. 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, Lex; także np. wyrok NSA z 27.06.2013 r., I OSK 513/13.