



Opinia Instytutu Spraw Publicznych
dotycząca rozwiązań proponowanych w poselskim projekcie ustawy – Kodeks
Wyborczy (druk nr 1568)

I. Uwagi o charakterze ogólnym

Postulat kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce już od wielu lat jest formułowany przez doktrynę prawa konstytucyjnego¹. Instytut Spraw Publicznych w pełni popiera postulat ten popiera² i bardzo pozytywnie przyjął inicjatywę podjętą przez parlamentarzystów Klubu Parlamentarnego Lewica.

Zdaniem Instytutu prawo wyborcze w Polsce powinno zostać ujęte w jednym akcie, który w kompleksowy sposób regulowałby wszystkie kwestie związane z przeprowadzaniem wyborów - dotychczas rozproszone i ujęte w wielu ustawach. Co warte podkreślenia: prace nad kodeksem wyborczym umożliwiają oprócz technicznego zebrania i usystematyzowania obecnych przepisów również wprowadzenie ważnych zmian wynikających z postulatów dalszej demokratyzacji prawa wyborczego, jego modernizacji oraz konieczności dostosowywania do standardów Unii Europejskiej.

Kodyfikacja prawa wyborczego przynieść może pozytywne rezultaty:

a) dla obywateli:

- jasność, otwartość systemu prawa wyborczego,
- skuteczne zagwarantowanie realizacji praw wyborczych gwarantowanych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej,

¹ A. Patrzalek, W. Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, Przegąd Sejmovy nr 2 (19) 1997.

² Por. J. Zbieranek, *Prawo wyborcze* [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008.

- wzmocnienie pozycji obywatela jako uczestnika życia publicznego,
- kształtowanie kultury politycznej społeczeństwa,
- znaczne ułatwienie wyborcom udziału w wyborach i referendach (w tym wyborcom dotychczas marginalizowanym – osobom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku).

b) dla systemu prawa wyborczego w Polsce:

- ujednoczenie i usystematyzowanie prawa wyborczego,
- stabilizacja i zapewnienie trwałości prawa wyborczego,
- harmonizacja istniejących regulacji,
- modernizacja – wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań,
- usunięcie niejasności przez zastosowanie czytelnych konstrukcji,
- dostosowanie do standardów międzynarodowych.

c) dla przeprowadzania wyborów i referendów w Polsce:

- podniesienie standardów praktyki wyborczej,
- lepsza organizacja wyborów i referendów,
- sprawniejsze funkcjonowanie organów wyborczych.

Zespół Instytutu Spraw Publicznych po przeanalizowaniu projektu Kodeksu wyborczego (druk nr 1568 – dalej: *Projekt*) sformułował w oparciu m.in. o ekspertyzy przygotowane przez ekspertów ISP, szereg uwag i rekomendacji rozwiązań jakie naszym zdaniem warto wprowadzić. W przeważającej większości dotyczą one szeroko ujętych usprawnień dla wyborców a także przejrzystości procesu wyborczego.

II. Uwagi i rekomendacje o charakterze szczegółowym

1. Instytut Spraw Publicznych pozytywnie ocenia przewidywane w projekcie **wydłużenie głosowania do dwóch dni**. Przyjęcie takiego rozwiązania wzmocni konstytucyjną zasadę powszechności wyborów, oraz jak się wydaje, wpłynie na zwiększenie uczestnictwa obywateli w wyborach. Potrzebę wprowadzenia nowej instytucji uzasadniają m.in. badania opinii publicznej, które wskazują, na poważne zmiany w stylu życia zawodowego Polaków (niedziela już *de facto* nie jest dniem wolnym od pracy i wyborcy z przyczyn zawodowych nie mogą uczestniczyć w

odbywających się w ten dzień wyborach). Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez CBOS w sierpniu 2006 r.³, 59 % osób czynnych zawodowo wskazało, że zdarza im się pracować również w weekendy. Badania opinii społecznej przeprowadzone przez PBS⁴ wskazywały, iż przedłużenie czasu głosowania do dwóch dni spowoduje realny wzrost frekwencji w wyborach rządu 8 -10 %.

Dwudniowe głosowanie jest już znane w polskim prawie wyborczym – w *ustawie o referendum ogólnokrajowym*. W praktyce rozwiązanie to sprawdziło się pod względem organizacyjnym podczas referendum akcesyjnego w 2003r.

Regulacja dwudniowego głosowania zdaniem ISP, powinna jednakże zawierać postanowienie o jego **obligatoryjności**. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o referendum ogólnokrajowym, a powtórzone w *Projekcie* (art. 40 § 1), które przewiduje fakultatywność głosowania dwudniowego wydaje się nieuzasadnione.

W *Projekcie* brakuje przepisów dotyczących działań w okresie pomiędzy pierwszym, a drugim dniem głosowania (w szczególności dotyczących zabezpieczenia lokalu wyborczego i materiałów wyborczych). Wydaje się zasadnym, aby w tej kwestii przyjąć rozwiązanie stosowane w *Ustawie o referendum ogólnokrajowym* (art. 32). Brakuje również przepisu o obowiązku sporządzenia dodatkowego spisu wyborców dla osób kończących 18 lat w drugim dniu głosowania.

2. Krytycznie należy ocenić przewidywane przez *Projekt* rozwiązania dotyczące przekazywania obywatelom podstawowych informacji o wyborach. Opierają się przede wszystkim na procedurze rozmieszczania obwieszczeń (art. 11 § 1). Procedury takie nie są skuteczne. Instytut Spraw Publicznych proponuje wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego innego rozwiązania – **instytucji indywidualnego zawiadamiania każdego wyborcy o wpisaniu do spisu wyborców we wskazanym obwodzie głosowania**. Zawiadomienie takie powinno w szczególności zawierać informację o rodzaju wyborów, miejscu (adres lokalu wyborczego), czasie głosowania (data, dni, godziny), a także zwięzłą informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu⁵. Druk zawiadomienia docierałby

³ Co Polacy robią w czasie wolnym, CBOS: Komunikat z badań, Warszawa 2006.

⁴ Opinia społeczna o strategicznym wyborze Polski i skutkach wprowadzenia dwudniowego referendum, PBS: Komunikat z badań, Warszawa 2003.

⁵ Więcej o propozycji: A. Sokala, Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach, *Analizy i Opinie*, nr 37.

do wyborców na kilka dni przed wyborami (pocztą lub kurierem). Przygotowanie i wysyłka zawiadomień byłoby zadaniem zleconym gminie.

Skuteczne dostarczenie informacji o wyborach należy traktować jako obowiązek organów władzy publicznej wynikający m.in. z konstytucyjnej zasady powszechności wyborów (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2 Konstytucji RP).

Proponowane rozwiązanie w pełni uzasadnione jest również zmianami w prawie wyborczym, a w szczególności instytucjami jakie planuje się wprowadzić na mocy *Projektu*. Nowe procedury głosowania, wydłużenie czasu głosowania, aby stać się skutecznymi instytucjami prawa wyborczego będą wymagały oprócz wprowadzenia ich do prawa wyborczego, również właściwego zapoznania z nimi wyborców.

Jak pokazują badania opinii publicznej dodatkowo w przypadku niektórych typów wyborów, obywatele nie posiadają nawet podstawowych informacji. Dwa miesiące po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku, 43 % respondentów nie wiedziało, że ma prawo w nich uczestniczyć i wybierać posłów do PE.

Pyt. W jaki sposób według Pana/i wiedzy są wybierani posłowie do Parlamentu Europejskiego?	
	VIII.2009*
wybierają ich wszyscy Polacy w wyborach	57%
wybierają ich ze swego grona posłowie i senatorowie	21%
wyznacza ich rząd	6%
wyznacza ich prezydent	1%
<i>trudno powiedzieć</i>	15%

*Badanie przeprowadził TNS OBOP na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w dniach 6-9 sierpnia 2009 r. Ogólnopolska losowa, reprezentatywna 972-osobowa próba dorosłych (w wieku 18 lub więcej lat) mieszkańców Polski

Projekt zmian legislacyjnych dotyczących nowej instytucji jest już przygotowany (w aneksie 1).

2a. Proponujemy również nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku umieszczania **obwieszczeń w wersji elektronicznej na stronach internetowych urzędów**.

3. Proponowane w *Projekcie* procedury głosowania nie rozwiązują problemu udziału w wyborach polskich obywateli przebywających poza granicami kraju. Biorąc pod uwagę potrzeby tej grupy wyborców, a także rozwiązania stosowane w państwach Unii Europejskiej, proponujemy ustanowienie dla tej grupy wyborców możliwości **głosowania korespondencyjnego**. Jest to rozwiązanie, które umożliwi realny udział w wyborach⁶.

Proponuje się następującą procedurę⁷. Polski wyborca, który zamierza głosować korespondencyjnie za granicą, wnosi do właściwego terytorialnie konsula wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania korespondencyjnego. Po sprawdzeniu zgodności danych - konsul dokonuje wpisu do prowadzonego przez siebie spisu wyborców, a następnie przesyła na wskazany adres pakiet materiałów. Na pakiet ten składa się zaświadczenie, karta do głosowania i dwie koperty (większa i mniejsza). Wyborca, który odda głos, umieszcza kartę do głosowania w mniejszej kopercie bez żadnych oznaczeń, którą wraz z zaświadczeniem umieszcza w większej kopercie. Pakiet powinien następnie zostać przesłany jako przesyłka polecona do Polski – dlatego też na większej kopercie umieszczany jest przez konsula ustalony w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą adres obwodowej komisji wyborczej, do której on trafi. Wynika to z konieczności zapewnienia w miarę równomiernego obciążenia komisji przesyłkami z zagranicy, bowiem skierowanie wszystkich do jednej, lub tylko kilku komisji spowodowałoby znaczne utrudnienie i mogłoby poważnie dezorganizować ich pracę. Wydaje się zasadne zaangażowanie do takich prac komisji obwodowych w obwodach zamkniętych, w których zwykle natężenie pracy jest niewielkie.

⁶ Warto przypomnieć, że prace nad ustawą, która umożliwiłaby takie rozwiązanie w wyborach do Sejmu, Senatu i w wyborach na Prezydenta RP, podjęto w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego.

⁷ Na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych zostały przygotowane trzy opinie prawne, które oceniały projekt przygotowany przez rząd premiera Jarosława Kaczyńskiego oraz jedna opinia prezentująca zagadnienie w sposób ogólny (wstępna). W opiniach tych przedstawiono również propozycje organizacyjnego uregulowania tej procedury.

3a. Postuluje się w odniesieniu do zgłoszenia dla dokonania wpisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula (Art. 30 § 2 *Projektu*), dodać również możliwość jego dokonania drogą elektroniczną (poczta elektroniczna).

4. Instytut Spraw Publicznych bardzo pozytywnie ocenia zwrócenie uwagi przez projektodawców na problematykę głosowania osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Obecnie duża liczba tych wyborców (szacuje się, że nawet ok. 2 milionów obywateli⁸) nie ma możliwości realnego uczestniczenia w wyborach, co stanowi o ułomności zasady powszechności wyborów. Dlatego zaproponowanie dla tej grupy alternatywnej procedury głosowania, która nie będzie zmuszała ich do opuszczenia domu, wydaje się być koniecznością.

Na podstawie licznych analiz, konsultacji oraz przeglądu rozwiązań zagranicznych Instytut Spraw Publicznych ustalił, że w polskich warunkach najlepiej sprawdząby się dwie procedury: **głosowanie przez pełnomocnika** lub/i **głosowanie korespondencyjne**.

Głosowanie przy pomocy pełnomocnika, co do zasady zostało ujęte w projekcie. Warto rozważyć również inne rozwiązanie (być może jako docelowe) a mianowicie głosowanie korespondencyjne. W skrócie proponuje się przy tym następującą procedurę.

Wyborcy niepełnosprawni głosujący korespondencyjnie, po uprzednim zgłoszeniu się, otrzymują pocztą z właściwej komisji wyborczej przesyłkę z materiałami wyborczymi. Z reguły składają się na nią dwie koperty (duża i mniejsza), karta do głosowania i zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania. Wyborca, który otrzymuje materiały – wypełnia kartę do głosowania, po czym umieszcza ją w mniejszej kopercie (bez żadnych oznaczeń) i wraz z zaświadczeniem o prawie do głosowania umieszcza w większej kopercie i wysyła pocztą na adres właściwej komisji wyborczej. Pracownicy organu wyborczego po otwarciu zewnętrznej koperty, sprawdzeniu i odnotowaniu na spisie wyborców danych zawartych w zaświadczeniu – wrzucają zaklejoną mniejszą kopertę z kartą wyborczą do urny.

⁸ Źródło internetowe: <http://wyborcza.pl/1,76842,4847323.html>

4a. Postuluje się również przedłużenie proponowanego w *Projekcie* okresu, w jakim mogą zgłaszać się do spisu **wyborcy niepełnosprawni**. Proponowany w „Projekcie” okres 10 dni przed dniem głosowania nie wydaje się zasadny. Zapewnienie właściwego wyposażenia, dogodnych warunków w lokalu przeznaczonym dla wyborców niepełnosprawnych następuje dużo wcześniej i nie powinno mieć na to wpływu liczba osób niepełnosprawnych którzy dopiszą się do spisu. Należy zauważyć, że większość wyborców zaczyna interesować się wyborami, umiejscowieniem lokalu komisji wyborczej dopiero na parę dni przed wyborami, dlatego czynnikiem uzasadniającym ograniczenie czasowe w dopisywaniu do spisów mogą być jedynie techniczne możliwości przekazywania informacji pomiędzy gminami o osobach dopisywanych do spisu. Racjonalnym terminem do którego wyborcy mogliby się dopisywać do spisu wydaje się 5 dzień przed dniem głosowania.

5. W *Projekcie* nie zawarto również jasnej definicji **kampanii wyborczej** oraz **agitacji wyborczej**. Jak pokazuje praktyka, brak takich definicji powoduje duże komplikacje w wielu działaniach związanymi z wyborami m.in. w procedurze rozliczeń kampanii wyborczych oraz przeprowadzaniu kampanii edukacyjnych i „profrekwencyjnych” w szkołach.

6. W *Projekcie* nie przewiduje się zmiany **procedury przedstawiania podpisów** stanowiących poparcie dla kandydatów/ list kandydatów oraz ich weryfikacji. Tymczasem, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, procedury te nie potrafią skutecznie zapobiec nadużyciom, czy też oszustwom (fałszowanie podpisów, danych).

Wobec ułomności obecnej procedury proponuje się rozważenie innej procedury np. kaucji wpłacanej przez komitety wyborcze jako warunku rejestracji listy kandydatów/kandydata. Jest to rozwiązanie, które pod warunkiem ustanowienia rozsądnej wysokości kaucji i rozsądnego pułapu głosów, po osiągnięciu którego komitet odzyskiwałby kaucję, nie stanowiłoby – jak się wydaje – naruszenia równości biernego prawa wyborczego. Kaucje wyborczą wykorzystuje wiele państw na świecie, również z naszej części Europy: Czechy (20 000 koron, zwrot kaucji w przypadku uzyskania co najmniej 6% głosów w okręgu), Słowacja (500 000 koron słowackich, kaucja zwracana w przypadku uzyskania przynajmniej 2% głosów w skali kraju),

Litwa (równowartość 20 średnich pensji, zwrot kaucja w przypadku uzyskania przynajmniej 5% głosów)⁹.

7. Popieramy rozwiązanie przewidujące możliwość **tworzenia komisji obwodowych w domach studenckich**. Rozwiązanie takie funkcjonuje już w *ustawie o referendum ogólnokrajowym*.

8. W odniesieniu do systemu wyborczego do Senatu RP, proponujemy zmianę ilości okręgów i wyboru **senatorów w stu jednomandatowych okręgach wyborczych**. Prace nad wprowadzeniem do ordynacji wyborczej tej zmiany prowadzone były w Sejmie IV kadencji.

Wprowadzenie okręgów jednomandatowych w miejsce obowiązującego systemu blokowego oparte jest na szeregu argumentów natury prawnej, politycznej, jak i finansowej. Nowy system m.in.:

- sprzyjać będzie większemu zróżnicowaniu politycznemu, co jest traktowane jako konieczny warunek faktycznego wypełniania przez izbę wyższą funkcji izby „refleksji i rozwagi”,
- przyczyni się do zawiązania ściślejszej więzi pomiędzy senatorami a wyborcami,
- spowoduje zmniejszenie wydatków na organizację wyborów uzupełniających – w przypadku okręgów jednomandatowych ewentualne wybory uzupełniające będą znacznie tańsze, gdyż mniejszy będzie obszar wyborczy,
- ujednotoczy sposób głosowania – wyborca tak jak we wszystkich innych wyborach będzie uprawniony do oddania głosu na jednego kandydata a nie jak dotychczas na 2, 3 lub 4 (część wyborców, jak można domniemywać nieświadomie, wskazuje tylko jednego kandydata do Senatu w okręgu, rezygnując z prawa wskazania kolejnego/kolejnych kandydatów co może deformować wynik wyborów).

⁹ Dane na podstawie: ipu.org.pl

9. Projektodawcy opiniowanego aktu podtrzymują dotychczasową **strukturę okręgów wyborczych w wyborach do PE i system wyborczy**, pomimo że rozwiązanie to zostało zdecydowanie poddane krytyce w doktrynie prawa konstytucyjnego¹⁰.

ISP proponuje rozważenie ustanowienia okręgu narodowego dla całego kraju lub zmniejszenie liczby okręgów wyborczych. Pierwsze z rozwiązań wybrało aż 19 z 27 państw członkowskich, w tym państwa podobnej wielkości jak Polska - Hiszpania i większe - Niemcy. Dotychczasowa struktura okręgów wyborczych co prawda nie łamie przepisów Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r.¹¹ którego postanowienia muszą być szanowane w polskim prawodawstwie¹², jednak należy zauważyć, że ustanowiona struktura okręgów wyborczych prowadzi do wielu ułomności.

ISP proponuje również do rozważenia alternatywne rozwiązania polegające na podziale kraju na kilka okręgów wyborczych. Mając jednak na względzie konieczność poszanowania ustanowionej przez prawodawstwo unijne zasady proporcjonalności, należy pamiętać, iż takich okręgów wyborczych powinno być nie więcej niż 6. Podobne rozwiązania stosują Włochy oraz Francja.

Warto przy tym rozważyć również zmianę systemu przeliczania głosów na mandaty. Najważniejszym argumentem na rzecz zmian jest brak zrozumienia obowiązującego systemu przez wyborców. Dotychczasowy system przeliczania głosów na mandaty według skomplikowanej dwustopniowej formuły, jest niejasny. System promuje okręgi z dużą frekwencją wyborczą, ale argument który legł u podstaw jego przyjęcia, czyli zmobilizowanie wyborców do udziału w głosowaniu okazał się nietrafny (frekwencja 2004 – 21 %, 2009 - 24,5%). System dopuszcza ponadto do sytuacji, w której w okręgu wyborczym nie obsadza się żadnego mandatu.

Podobnego rozwiązania w wyborach do PE nie stosuje żadne z pozostałych państw członkowskich.

¹⁰ P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5; K. Składowski, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego (kilka uwag de lege ferenda)*, „Studia Wyborcze” 2000, tom 5.

¹¹ Akt ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), OJ 1976 L 278, zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom, OJ 2002 L 283.

¹² Art. 3 stanowi „państwa członkowskiego mogą tworzyć okręgi wyborcze do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielić obszar wyborczy w inny sposób, ogólnie nie naruszając proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego”

10. Warto również w dalszej perspektywie rozważyć, z uwzględnieniem postanowień przygotowywanej *Ustawy o ewidencji ludności* (likwidacja obowiązku meldunkowego), postulat przygotowania elektronicznego rejestru i spisów wyborców. Rozwiązanie takie umożliwi m.in. głosowanie w wybranym/dogodnym lokalu wyborczym bez potrzeby wcześniejszego uzyskania zaświadczenia o prawie do głosowania, lub dopisania się do spisu w wybranym obwodzie.

11. Instytut Spraw Publicznych podtrzymuje swoje **postulaty zmian w regulacji finansowania kampanii wyborczych**. Zostały one wymienione w dokumencie przygotowanym w ramach wspólnego projektu Fundacji im. Batorego i Instytutu Spraw Publicznych (aneks 2).

Aneks 1.

Propozycja wprowadzenia indywidualnych zawiadomień.

2) po art. 28 pkt. 2 dodaje się pkt. 3:

„3) wzór imiennego zawiadomienia o wpisaniu wyborcy do spisu sporządzonego dla właściwego obwodu głosowania, oraz termin sporządzenia zawiadomień zapewniający ich doręczenie wyborcy najpóźniej w dniu, o którym mowa w art. 32a ust. 1.”;

8) po art. 32 dodaje się art. 32a w brzmieniu:

„Art. 32a. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie spisu wyborców, zawiadamia każdego z wyborców, najpóźniej w 3 dniu przed dniem wyborów, w formie imiennego zawiadomienia, o wpisaniu do spisu sporządzonego dla właściwego obwodu głosowania, podając numer obwodu i siedzibę obwodowej komisji wyborczej, datę wyborów, godziny głosowania, informację o sposobie głosowania oraz możliwości wniesienia reklamacji w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu.

2. Przepis ust. 1 stosuje się do wyborcy wpisanego do spisu wyborców sporządzonego dla stałego obwodu głosowania.”;

Aneks 2.

Jarosław Zbieranek (oprac.), Proponowane zmiany w systemie finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej, Warszawa 2007.



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



FUNDACJA
IM. STEFANA **BATOREGO**

Proponowane zmiany
w systemie finansowania
prezydenckiej kampanii wyborczej
w Polsce

Warszawa 2007

Wprowadzenie

Wyniki monitoringu finansów wyborczych w prezydenckiej kampanii wyborczej przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych w 2005 r. wykazały niewielką skuteczność obowiązujących obecnie regulacji, co skutkuje licznymi nieprawidłowościami, obchodzeniem przepisów czy nawet ich łama-

niem¹. Poczynione obserwacje pozwalają sformułować pakiet zmian w systemie finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej, które spowodują że będzie on bardziej przejrzysty oraz przystający do reguł i realiów przeprowadzania współczesnych kampanii wyborczych w państwie demokratycznym.

Uwagi wstępne

System finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej potrzebuje głębokich zmian. Jednakże część z obowiązujących obecnie zasad, mimo iż wymagają one doprecyzowania, można ocenić pozytywnie. W szczególności dotyczy to następujących kwestii:

- finansowanie kampanii wyborczych opiera się na środkach zebranych przez komitety wyborcze w sposób wyraźnie określony w ustawie,
- komitety wyborcze prowadzą swoją politykę finansową przez pełnomocnika finansowego,
- nie przewiduje się w ustawie bezpośredniego udziału Skarbu Państwa w finansowaniu kampanii, ani zwrotu kosztów kampanii z budżetu,
- źródła finansowania kampanii wyborczych są enumeratywnie wyliczone w ustawie (lista jest jednak niepełna),
- komitety wyborcze powinny prowadzić swoją politykę finansową na zasadzie pełnej jawności,
- istnieją limity maksymalnych wydatków jakie komitety wyborcze mogą wydatkować prowadząc kampanię wyborczą,
- finanse komitetów w wyborach prezydenckich są poddawane kontroli organów państwowych.

Bardzo duże wątpliwości budzi jednak jakość techniczna i merytoryczna regulacji. Należy zauważyć, że ustawa o wyborze Prezydenta RP jest

aktem niedoskonałym, charakteryzuje się występowaniem licznych luk, poszczególne konstrukcje są wewnątrznie niespójne, a przepisy niejasne i zawierające nieostre kryteria. Brak jest również skutecznych, proporcjonalnych sankcji. Doświadczenia praktyki przeprowadzania wyborów w 2000 i 2005 r. wykazują, że przeważająca większość komitetów wyborczych kandydatów na prezydenta wykorzystuje niedoskonałość regulacji do obchodzenia zakazów i ograniczeń.

Ustawa zawiera także szereg rozwiązań dotyczących zasad finansowania kampanii wyborczej, które zostały uznane w innych ustawach wyborczych za niewłaściwe lub nawet korupcyjogenne. Różnice te powodują szkodliwą niespójność polskiego prawa wyborczego. Dwie kampanie wyborcze 2005 roku – prezydencka i parlamentarna ukazały ten problem w bardzo wyraźny sposób.

Praktyka wskazuje również, że część konstrukcji zastosowanych w ustawie jest w rażący sposób niedostosowana do współczesnych reguł przeprowadzania kampanii wyborczych, a wręcz szkodliwa dla funkcjonowania systemu politycznego w Polsce.

System kontroli i rozliczania finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej jest wysoce niedoskonały i w związku z tym wymaga pilnej interwencji ustawodawcy i nowelizacji.

Postulaty o charakterze ogólnym

Wprowadzenie koniecznych zmian w systemie finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej powinno uwzględniać następujące postulaty o charakterze ogólnym:

- 1) Przeprowadzenie jak najszerzej i jasnej regulacji wszystkich występujących w ustawie

o wyborze Prezydenta RP konstrukcji, aby rodziły w przyszłości jak najmniej problemów interpretacyjnych. Wydaje się zasadne przyjęcie w tym przypadku zasady „maksimum prawa”. Dokładna regulacja będzie stanowić skuteczną barierę przeciwko negatywnym praktykom komitetów wybor-

¹ Więcej: Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych, Warszawa 2006.

czych często wykorzystujących luki prawne oraz powołujących się na regułę, iż „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Pozwoli również przełamać częstą niemożność działania organów kontrolnych. Podkreślić należy również, że nie wszystkie kwestie związane z systemem finansowania prezydenckich kampanii wyborczych muszą być regulowane na poziomie ustawowym. Należy wykorzystać możliwość skutecznego regulowania ich aktami podstawowymi i wiążącymi wyjaśnieniami udzielanymi przez PKW.

2) Możliwie pełna unifikacja w zakresie zasad finansowania kampanii wyborczych ustawy o wyborze prezydenta RP z innymi ustawami wyborczymi (jednakże z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych wyborów wynikających z porządku konstytucyjnego), w szczególności poprzez:

- zlikwidowanie rozwiązań, które zostały uznane przez ustawodawcę za szkodliwe i z tego powodu nie występują w innych ustawach wyborczych,
- ujednoczenie definicji z występującymi w innych ustawach wyborczych i ustawie o partiach politycznych.

W szerszej perspektywie warto rozważyć formułowany od wielu lat postulat zawarcia przepi-

sów prawa wyborczego w RP w jednym akcie prawnym – Kodeksie Wyborczym.

3) Konieczne jest dostosowanie istniejących lub zastosowanie nowych konstrukcji z uwzględnieniem:

- doświadczeń wynikających z praktycznego stosowania się do ustawowej regulacji przez komitety wyborcze,
- praktycznych wymogów, oczekiwań przeprowadzania współczesnych, nowoczesnych kampanii wyborczych,
- doświadczeń wynikających z praktyki innych państw w kwestiach związanych z kontrolą publiczną sprawowaną przez media i organizacje pozarządowe.

4) Zasady finansowania kampanii prezydenckiej nie mogą generować dysproporcji, nierównych szans kandydatów i zakłócać funkcjonowania systemu politycznego w Polsce.

5) Konieczność szerokiej penalizacji łamania regulacji ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz innych ustaw w zakresie finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej, w tym szczegółowe uregulowanie odpowiedzialności za zobowiązania komitetu po jego rozwiązaniu.

Szczegółowe propozycje zmian

Szczegółowe propozycje zmian zostaną przedstawione w trzech grupach, nawiązując do struktury raportu z monitoringu finansowania kampanii prezydenckiej przygotowanego przez Fundację im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicz-

nych. Dotyczyć będą kolejno: procedury pozyskiwania funduszy na kampanię wyborczą, ich wydatkowania oraz działań instytucji kontrolnych.

1. Zmiany związane z pozyskiwaniem funduszy na kampanię wyborczą

Likwidacja instytucji zbiórek publicznych

Instytucja ta miała w zamierzeniu służyć komitetom wyborczym w pozyskiwaniu środków finansowych w postaci drobnych darowizn (tzw. „cegiełek”) od swoich sympatyków. Nieskuteczny system kontroli nad przeprowadzaniem zbiórek, a w szczególności faktyczny brak rozliczania uzyskanych w ich ramach środków finansowych powodował, że w praktyce instytucja ta mogła służyć do skutecznego ukrycia pod pozorem wpłat indywidualnych – nielegalnych dużych wpłat (limit przychodów pochodzących z tego źródła w 2005 r. wynosił w sumie 1 380 000 zł czyli 10% limitu wydatków). Co ważne, może to być dokonywane zarówno na bieżąco w czasie

trwania kampanii, jak również pod jej koniec – przy tworzeniu sprawozdania – w obliczu nadwyżki i przekroczenia jednego z ustawowych limitów. Obserwacje poczynione w ramach monitoringu w 2005 r. w pełni potwierdzają wysoce korupcyjny charakter i brak przejrzystości tej instytucji.

Oprócz usunięcia możliwości organizowania zbiórek publicznych, należy umieścić w treści ustawy o wyborze Prezydenta RP **expressis verbis zakaz**, a także penalizację złamania zakazu w części karnej ustawy (analogicznie do postanowień Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawy o partiach politycznych, ordynacji wyborczej do PE, ordynacji samorządowej).

Instytucja zbiorów publicznych występuje obecnie jedynie w wyborach prezydenckich, dlatego wprowadzenie powyższych zmian jest zgodne z postulatem ujednolicenia prawa wyborczego.

Zakaz finansowania komitetów wyborczych przez osoby prawne

Finansowanie kampanii wyborczych przez osoby prawne jako rozwiązanie wysoce korupcyjne powinno zostać **zakazane**, a złamanie tego zakazu powinno skutkować określoną w części karnej ustawy sankcją. Pogląd taki wydaje się podzielać ustawodawca, który w ubiegłych latach usunął tę możliwość z ustaw wyborczych i regulacji dotyczącej finansowania partii politycznych. Dodatkowo konieczne jest stworzenie gwarancji, które utrudnią ukryte finansowanie komitetów wyborczych przez osoby prawne – przy pomocy np. licznych wpłat od osób fizycznych będących ich pracownikami. Wydaje się, że skutecznym rozwiązaniem pozwalającym przeciwstawić się tym praktykom (a przy okazji również ukrytemu finansowaniu przez osoby prawne powiązane ze Skarbem Państwa) byłby wymóg przy dokonywaniu wpłaty podawania przez indywidualnych darczyńców obok swoich danych – również miejsca zatrudnienia.

Uregulowanie kwestii kredytów bankowych, likwidacja pożyczek od osób fizycznych

Obecnie w ustawie o wyborze Prezydenta RP kwestie kredytów i pożyczek nie zostały uregulowane, jednakże z wyjaśnień PKW wynika, że są one dozwolonym źródłem finansowania kampanii wyborczych (zgodnie z zasadą: „co nie jest zabronione, jest dozwolone”). Konsekwentnie – kategoria ta widnieje również we wzorze sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. W praktyce brak uregulowania dotyczącego odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania, a w szczególności kwestii poręczeń za kredyty – umożliwił obejście limitów dotyczących darowizn od osób fizycznych i prawnych w przypadku konieczności spłaty zobowiązania przez poręczyciela lub umorzenia zobowiązania w przypadku pożyczki.

Wydaje się właściwym umożliwienie komitetom na mocy ustawy o wyborze Prezydenta RP zaciągania jedynie **kredytów bankowych**. Instytucja pożyczki z uwagi na swój niejasny w kontekście wyborów charakter powinna zostać zakazana. Kwestie zaciągania kredytów bankowych przez komitety wy-

borcze powinny zostać możliwie dokładnie uregulowane – niezwykle istotne jest przy tym wprowadzenie **limitu poręczenia za kredyt** jedynie do wysokości limitu darowizny dla osoby fizycznej.

Uregulowanie kwestii przekazywania na rzecz komitetu wyborczego wartości niepieniężnych

Przekazywanie na rzecz komitetu wyborczego wartości niepieniężnych wymaga doprecyzowania. Obecnie w ustawie o wyborze prezydenta RP darowizny rzeczowe nie są prawidłowo zdefiniowane, konstrukcja ta opiera się na niejasnych kryteriach. Niemożność skutecznej kontroli zachęca komitety do ukrywania uzyskanych w ten sposób wartości. Instytucja, przy braku odpowiednich regulacji stanowi obecnie zagrożenie dla jawności prowadzenia kampanii wyborczej. Postuluje się wobec tego jej **doprecyzowanie** w ustawie o wyborze Prezydenta RP. Wszelkie limity i ograniczenia jakie dotyczą darowizn pieniężnych **muszą mieć zastosowanie również** do wartości niepieniężnych. Istnieje bowiem potencjalna możliwość przekazania na rzecz komitetu wyborczego np. nieruchomości o wartości 13 mln złotych.

Dodatkowo, PKW powinna mieć możliwość doprecyzowania wszelkich kwestii związanych z darowiznami niepieniężnymi, aktami pozaustawowymi.

W czterech ustawach wyborczych występuje pojęcie „wartości niepieniężnych”, ale w każdej znaczy to zupełnie coś innego. Jeżeli instytucja ta miałaby zostać w ustawie o wyborze Prezydenta RP konieczne jest jedno jasne i jednolite zdefiniowanie tego terminu (w tej ustawie dodatkowo występuje pojęcie „darowizny niepieniężnej”).

Uregulowanie kwestii rabatów i upustów

Zagadnieniem wzbudzającym duże wątpliwości jest kwestia rabatów i wszelkiego rodzaju upustów, które komitety wyborcze uzyskują od firm wykonujących różnorodne zlecenia na ich korzyść. Rabaty takie mogą stanowić zakamuflowane wspomaganie komitetów wyborczych – łamiące zakazy i limity – bowiem upusty te mogą pochodzić od osób prawnych z udziałem, np. Skarbu Państwa. Wydaje się zasadne w obliczu planowanego całkowitego zakazu finansowania kampanii wyborczych przez osoby prawne – uznanie rabatów i upustów wykraczającą poza rynkową prak-

tykę ich udzielania za (zabronioną od tych podmiotów) **darowiznę**. Konieczne jest oczywiście wypracowanie skutecznego mechanizmu ustalania co jest rabatem, a co już jest darowizną. Wydaje się, że należy nałożyć na pełnomocnika komitetu obowiązek przedstawiania na prośbę PKW uzasadnienia/wyjaśnienia co do wątpliwych rabatów (np. poprzez przedstawienie trzech ofert na podstawie, których rewidenci PKW będą mogli stwierdzić, czy wybrana oferta nie stanowi zakamuflowanej i nielegalnej darowizny). Dodatkowo PKW powinna mieć możliwość doprecyzowania wszelkich kwestii związanych z rabatami i upustami aktami pozaustawowymi.

Ustanowienie większego limitu wpłaty na finansowanie własnej kampanii wyborczej przez samego kandydata

Wydaje się celowym umożliwienie kandydatowi dokonania wpłaty na konto własnego komitetu wyborczego większej kwoty niż innym osobom fizycznym. Wydaje się uzasadnionym umożliwienie **większej partycypacji** w wydatkach komitetów przez samych zainteresowanych – do wysokości pięciokrotności wpłaty od osoby fizycznej (tzw. „**wydatki własne**” kandydata). Rozwiązanie takie zlikwiduje istniejącą obecnie fikcję – dotychczasowa praktyka ukazywała bowiem, że obowiązujące limity były obchodzone przy wykorzystaniu kilku, bądź kilkunastu wpłat od członków rodziny kandydata.

Zlikwidowanie możliwości dokonania gotówkowej wpłaty przez osoby fizyczne do kasy komitetu wyborczego

Należy dopuścić możliwość wpłat analogicznie do innych ustaw wyborczych i ustawy o partiach politycznych – jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. W chwili obecnej kwoty nie przekraczające dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę mogą być wpłacane gotówką do kasy komitetu wyborczego, co umożliwia występowanie licznych nieprawidłowości.

2. Zagadnienia związane z wydatkowaniem środków finansowych w ramach prezydenckiej kampanii wyborczej

Utworzenie jasnej definicji prowadzenia kampanii wyborczej i agitacji wyborczej

Pozwoli na uniknięcie problemów wynikających z działań prowadzonych pod pozorem działań promocyjnych np. liderów partyjnych

Wprowadzenie limitu finansowania kampanii wyborczej przez partie polityczne

Prezydencka kampania wyborcza zdominowana jest przez kandydatów desygnowanych przez partie polityczne. Rola partii polega przy tym nie tylko na wsparciu merytorycznym, ale również finansowym. W 2005 r. kampanie wyborcze kilku kandydatów były finansowane **w całości** przez partię polityczną. Taka praktyka może powodować nierówność szans kandydatów niezależnych – deformując polski system polityczny.

Finansowanie kampanii prezydenckich przez partie polityczne utrudnia również możliwość rzetelnej kontroli pochodzenia środków – po stronie przychodów występuje bowiem tylko jedna wpłata od partii politycznej. Partia natomiast sprawozdaje się na podstawie odrębnych przepisów (w innym terminie), a więc ewentualne nieprawidłowości nie mają wpływu na przyjęcie, bądź odrzucenie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach prezydenckich.

Powyższe czynniki, a także postulat udziału społecznego w finansowaniu kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich wyrażanych osobistym finansowym wsparciem uzasadnia postulat wprowadzenia **limitu wpłaty od partii politycznej** na rzecz komitetu wyborczego kandydata na prezydenta do wysokości 50% limitu wpłat.

Zakaz pozyskiwania środków finansowych po dniu wyborów

Dotychczasowe doświadczenia z prezydenckich kampanii wyborczych w 2000 i 2005 r. wskazują na możliwość uzupełniania bilansu finansowego już po wyborach. Prowadzi to do wielu nieprawidłowości i patologii. Wprowadzenie **zakazu pozyskiwania środków finansowych po dniu wyborów** umożliwi ujednolicenie prawa wyborczego – w innych ustawach zakaz ten obowiązuje (m.in. ustawa o wyborze do rad gmin, powiatów i sejmików województw, a także w ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP).

i jako takich nie wliczanych do kosztów prezydenckich kampanii wyborczych. Umożliwi również jasną klasyfikację prawną i późniejsze egzekwowanie sankcji za prowadzenie kampanii wyborczych w wyborach prezydenckich **przez partie**

polityczne (a więc podmioty inne niż komitety wyborcze).

Zwiększenie limitu wydatków (ogólnego)

Poziom wydatków na prezydenckie kampanie wyborcze roku 2000 i 2005 i ich tendencja wzrostowa wskazuje, że ich ogólny limit jest ustalony na zbyt niskim, nie odpowiadającym realiom – poziomem. Stanowi to dodatkowy czynnik dla prób zaniżania rzeczywistych kosztów kampanii poprzez m.in. zmniejszenie wartości kupowanych usług. Poczynione obserwacje pozwalają na sformułowanie postulatu **zwiększenia limitu wydatków na kampanię wyborczą ustalając ją na poziomie 70 groszy na każdego wyborcę uprawnionego do głosowania** (na dzień dzisiejszy – ok. 21 mln PLN). Należy podkreślić, że obecny tryb zmiany limitu ze względu na inflację na mocy rozporządzenia wydaje się być rozwiązaniem trafnym.

Wprowadzenie limitów wydatków związanych z reklamą zewnętrzną

Wynika to z groźnego dla poziomu publicznej debaty kandydatów przesunięcia głównego nacisku na wizerunek i *quasi*-marketingowe hasła, a nie na prezentację poglądów na najważniejsze sprawy Państwa. Wydatki związane z reklamą zewnętrzną stanowiłyby **osobną podkategorię**. Proponowany limit wydatków w tej podkategorii obejmowałby 50% kwoty jaką komitety mogą obecnie przeznaczyć na „kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy”. Zmianę taką należy również wprowadzić w innych ustawach wyborczych (m.in. ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP).

Dodatkowo należy wyjaśnić dotyczące wydatków komitetów wyborczych sformułowanie: *na zasadach właściwych dla reklamy*, które obecnie budzi wątpliwości interpretacyjne.

3. Zagadnienia związane z kontrolą i rozliczaniem finansowania kampanii wyborczych

Wprowadzenie wymogu złożenia przez komitety wyborcze wstępnego sprawozdania obejmującego źródła finansowania kampanii wyborczej

Sprawozdanie takie byłoby składane PKW na tydzień przed wyborami, a obejmowałoby źródła finansowania kampanii wyborczej – wpłaty dokonane na rzecz komitetu wyborczego od chwili jego powstania do ósmego dnia przed dniem wyborów. Sprawozdanie byłoby natychmiast publikowane na stronach internetowych PKW. Dodatkowe sprawozdanie – co niezwykle istotne – składane przed wyborami stanowiłoby ważny element społecznej kontroli finansowania kampanii wyborczej. Instytucja ta mogłaby również pozytywnie wpłynąć na prowadzenie gospodarki finansowej przez komitety wyborcze, a także stanowiłoby ważną wskazówkę pozwalającą na skuteczniejszą weryfikację końcowego sprawozdania składanego po wyborach.

Wymóg składania oświadczeń majątkowych przez wszystkich kandydatów na prezydenta

Obecnie nie ma jednolitej regulacji dotyczącej składania oświadczeń przez kandydatów na stanowisko Prezydenta RP. Obowiązek złożenia takich

oświadczeń (na podstawie odrębnych aktów prawnych i osobnych procedur) dotyczy jedynie części kandydatów, z racji pełnienia określonych funkcji publicznych. Postulat jawności finansowania kampanii wyborczej (m.in. względy prewencyjne) uzasadnia propozycję wprowadzenia do ustawy o wyborze Prezydenta RP **jednolitych zasad składania oświadczeń majątkowych przez wszystkich kandydatów**.

Bieżąca kontrola wydatków komitetów wyborczych sprawowana przez PKW

Stworzenie efektywnej **procedury informowania** PKW przez obywateli o zauważonych nieprawidłowościach i nadużyciach w finansowaniu kampanii wyborczej przez komitety (również za pomocą narzędzi elektronicznych np. pocztą elektroniczną). Umożliwi ona efektywne gromadzenie informacji, a także reagowanie na występujące patologie „w czasie rzeczywistym”.

Rozwiązanie trudności interpretacyjnych

PKW może udzielać **wyjaśnienia wiążące**, pozwalające na skuteczną interpretację przepisów – można przewidzieć tryb odwołania od nich do Sądu Najwyższego. Wyjaśnienia wiążące pozwalałyby PKW reagować na pojawiające się patologie

i problemy interpretacyjne. Zwiększałyby także stabilność prawa wyborczego i wzmacniały pozycję PKW jako głównego organu odpowiedzialnego za kontrolę finansowania polityki.

Sprecyzowanie zadań kontrolnych PKW oraz zmiana wzoru sprawozdania

Działania kontrolne jakie podejmuje PKW powinny być możliwie dokładnie sprecyzowane i wyszczególnione w ustawie. Na przykład sprawdzenie czy w przedłożonym sprawozdaniu uwzględniono wszystkie wydatki niezbędne do prowadzenia kampanii wyborczej takie jak koszty telefonów, korespondencji, organizacji spotkań wyborczych itp. (w kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w 2005 r. zdarzały się sprawozdania komitetów, które nie uwzględniały np. kosztów telefonów, a mimo to były przez PKW akceptowane). Czy koszty transportu są proporcjonalne do liczby zadeklarowanych spotkań wyborczych. Również czy zadeklarowane w sprawozdaniu koszty kampanii nie zostały zaniżone (w wyborach prezydenckich w 2005 r. deklarowane koszty prowadzonych z podobną intensywnością kampanii niektórych kandydatów różniły się czterokrotnie).

Konieczne jest również znaczne uszczegółowienie wzoru sprawozdania oraz zakresu zawartych w nim informacji.

Określenie dokładnych wymogów dotyczących załączników jakie mają być dołączane do sprawozdań wyborczych

Postulat dotyczy w szczególności dokładnych i **jednolitych wymagań** względem komitetów wyborczych dotyczących faktur, rachunków, umów, tak, aby umożliwić pełną weryfikację podanych informacji.

Zmiana okresu na złożenie zastrzeżenia do sprawozdania finansowego przez organizacje społeczne

Konstrukcję umożliwiającą sprawowanie kontroli społecznej poprzez składanie zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych należy ocenić bardzo dobrze. Jednakże obowiązujący siedmiodniowy termin (od opublikowania) na ich złożenie jak pokazuje praktyka jest zdecydowanie zbyt krótki i przez to uniemożliwia w pełni skuteczne wykonywanie funkcji kontrolnych.

Konieczne jest ujednoczenie terminów we wszystkich ustawach wyborczych – w ustawie o partiach politycznych termin ten wynosi 14 dni, ale już w ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP – tak jak w ustawie o wyborze Prezydenta RP – 7 dni. Inna procedura obliczania terminów występuje również w ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw.

Zapewnienie współpracy PKW z innymi organami państwowymi

Obowiązek współdziałania organów państwowych z PKW powinien wynikać bezpośrednio z zapisów w ustawie o wyborze Prezydenta RP. Ważne jest również umieszczenie **zapisów normujących taką współpracę** również w innych ustawach (np. w ordynacji podatkowej – normując zasady współpracy z organami skarbowymi). Należy się w tej kwestii wzorować na ustawie o NIK (np. o instytucji kontrolera). Należy również wskazać możliwość zawierania umów o współpracy pomiędzy PKW a innymi organami państwa (wzorem m.in. Stanów Zjednoczonych). Podobne rozwiązania należy wprowadzić do innych ustaw wyborczych (m.in. ustawy o partiach politycznych).

Uregulowanie kwestii współpracy biegłych rewidentów z PKW

Postuluje się utworzenie w strukturze PKW zespołu rewidentów. Propozycja ta wynika z negatywnych doświadczeń dotychczasowej współpracy z biegłymi rewidentami wybieranymi z zewnątrz i niskiej jakości ich pracy. PKW powinna mieć w swoim zespole rewidentów mogących przeprowadzić również kontrolę jeszcze w trakcie kampanii wyborczej. Rozwiązanie takie należy również zastosować w procedurach kontroli finansowania kampanii wyborczych uregulowanych przez inne ustawy wyborcze i ustawę o partiach politycznych.

Jako propozycję alternatywną proponuje się wyodrębnienie niewielkiej grupy wyspecjalizowanych zewnętrznych biegłych rewidentów, z których usług korzystałaby regularnie PKW. Mogliby oni np. odbywać ustawiczne szkolenia z zakresu przepisów prawa wyborczego.

Obie propozycje nierozzerwalnie wiążą się muszą również z postulatem zwiększenia środków finansowych jakie na obsługę przez rewidentów otrzymuje PKW. Obecnie środki te są niewystarczające.

Przedłużenie terminu kontroli przez biegłych rewidentów, jeżeli sprawozdania budzą szczególne wątpliwości

Szytywne terminy przewidziane w ustawie o wyborze Prezydenta RP powinny **zostać uelastycznione** – mogą one bowiem w pewnych przypadkach (skomplikowane sprawy, w których konieczna jest pomoc innych organów, ekspertyzy, opinie prawne) uniemożliwić rzetelną kontrolę sprawozdań wyborczych szczególnie w okolicznościach, które wymagają dodatkowych „ekspertyz i opinii”. Możliwość przedłużenia czasu kontroli powinna zostać jednak równocześnie ograniczona terminami maksymalnymi, których nie wolno przekraczać. Podobne rozwiązanie należy wprowadzić również w innych regulacjach np. w ustawie o partiach politycznych.

Wprowadzenie możliwości przyjęcia sprawozdania finansowego komitetu ze wskazaniem uchybienia

Obecnie PKW ma możliwość jedynie odrzucić, bądź przyjąć sprawozdanie komitetu wyborczego. Jest to rozwiązanie utrudniające uczciwą i adekwatną ocenę. Konieczne jest wprowadzenie **dodatkowych kategorii oceny w oparciu o określone przesłanki** (np. przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybienia – co stosowane jest w innych ustawach wyborczych i ustawie o partiach politycznych).

Wprowadzenie pakietu rozwiązań, które zwiększają odpowiedzialność pełnomocnika finansowego

Konieczne jest wprowadzenie **pakietu sankcji** za niewłaściwe prowadzenie gospodarki finanso-

wej przez pełnomocnika finansowego. Umożliwi to realne przeciwdziałanie zachowaniom, które w sposób oczywisty utrudniają wypełnianie funkcji kontrolnych. Zasadę jawności wzmocni również z pewnością ustanowienie procedury **publicznych przesłuchań pełnomocników finansowych** dotyczących złożonych przez nich sprawozdań (w obecności mediów, przedstawicieli innych komitetów wyborczych).

Uregulowanie odpowiedzialności komitetu wyborczego za zobowiązania

Komitet taki **nie mógłby się rozwiązać** aż do momentu uregulowania wszystkich zobowiązań lub zobowiązania takie przechodziłyby solidarnie na kandydata i pełnomocnika finansowego komitetu. Obecnie postępowania sądowe po rozwiązaniu komitetu są praktycznie niemożliwe.

Dodatkowo należy zastanowić się nad możliwościami wprowadzenia elementów **odpowiedzialności finansowej za zobowiązania komitetu przez partię polityczną**, która wspomogła komitet – do wysokości wpłaty.

Działania edukacyjne PKW

Wiedza o stanie prawnym i zasadach prowadzenia gospodarki finansowej komitetu wyborczego w kampanii prezydenckiej jest wśród pełnomocników finansowych bardzo niewielka. Może to wpływać na występowanie nieprawidłowości i błędów. Wydaje się celowym nałożenie na PKW **obowiązku organizowania szkoleń** dla pełnomocników finansowych, a także opracowanie przed każdymi wyborami podręcznika.

Na podstawie wyników prac badawczych w ramach projektu „Monitoring finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej” realizowanego przez Fundację im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych opracował: Jarosław Zbieranek

Konsultacja merytoryczna: Marcin Walecki, Grażyna Kopińska, Adam Sawicki, Jacek Kucharczyk

Więcej informacji:

Adam Sawicki
Program Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego
tel. 022 536 02 07
e-mail: asawicki@batory.org.pl

Adres: Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
tel. 022 536 02 00, fax 022 536 02 20
e-mail: batory@batory.org.pl, www.batory.org.pl

Jarosław Zbieranek
Program Obywatel i Prawo
Instytut Spraw Publicznych
tel. 022 556 42 73
e-mail: jaroslaw.zbieranek@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 022 556 42 60, fax 022 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl