Recenzja

Tomasz Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, ss. 356

O znaczeniu posiadania środków pieniężnych dla prowadzenia polityki nie trzeba szerzej nikogo przekonywać. Jest to fakt powszechnie znany i w prawniczej oraz politologicznej literaturze przedmiotu często podejmowany. W prowadzonych analizach uwaga skoncentrowana jest przede wszystkim na kwestiach związanych z finansowaniem partii politycznych, a przede wszystkim na tym, czy oraz na jakich zasadach i w jakiej wysokości pozyskują one środki z budżetu państwa. Kwestia pozyskiwania środków finansowych i dysponowania nimi przez podmioty uczestniczące w wyborach, jak i kontrola finansowania wyborów, jest w tych rozważaniach jedynie elementem szerszych dywagacji, a przy tym drugoplanowych. Jest to nieślusne, gdyż przecież wybory decydują o tym kto będzie sprawować władzę w państwie czy na obszarze jednostki samorządowej. Należy też pamiętać, że funkcja wyborcza jest podstawową funkcją partii politycznych.

Recenzowana książka wypełnia zatem istotną lukę w polskim piśmiennictwie prawniczym. Jest też napisana z wyjątkowym znawstwem tematyki, Tomasz Gąsior jest bowiem głównym specjalistą w Zespole Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego, który w sposób bardzo udany łączy pracę zawodową z nauką oraz dydaktyczną.

Tytuł książki nie oddaje jej treści, wykracza ona bowiem znacznie poza zakres określone w nim ramy. Prowadzona analiza nie ogranicza się bowiem wyłącznie do rozważań poświęconych kontroli finansowania komitetów wyborczych, lecz ujmuje problematykę wyborczą znacznie szerzej i to nie tylko odnośnie do zagadnień związanych z finansowaniem wyborów. Nie jest to również praca skoncentrowana wyłącznie na zagadnieniach prawnoadministracyjnych, jak sugeruje jej tytuł, jest w niej bowiem wiele bardzo istotnych rozważań o charakterze czysto ustrojowym. Zarzutów tych nie należy jednak traktować jako krytyki książki lecz wyłącznie uwagę formułowaną w stosunku do jej tytułu, który niepotrzebnie zawęży rzeczywisty obszar przeprowadzonych badań oraz formułowanych konkluzji, uwag i postulatów. Bez rozważań o tym czym są komitety wyborcze, czy też jakie są zasady i źródła ich finansowania praca byłaby mniej czytelna, a przede wszystkim mniej przydatna. Jej wielkim atutem jest bowiem to, że ma ona istotne znaczenie zarówno teoretyczne jak i praktyczne.

Szerokie spojrzenie na problematykę finansowania komitetów wyborczych znajduje swoje przełożenie na konstrukcję pracy, która jest bardzo przemyślana, logiczna i przede wszystkim ułatwiająca czytelnikowi pełne zapoznanie się z omawianą tematyką. Kolejno omawiane jest bowiem: znaczenie wyborów i ich kontroli w demokratycznym państwie (rozdział I), regulacje prawne odnoszące się do finansowania komitetów wyborczych (rozdział II), finansowanie komitetów wyborczych (rozdział III), zasada jawności finansowania kampanii wyborczych a kontrola finansowania komitetów wyborczych (rozdział IV), podmioty kontrolujące finansowanie komitetów wyborczych (rozdział V i VI).

Niewątpliwą zaletą pracy jest próba zbudowania kilku definicji odnoszących się do problematyki wyborczej, co ma znaczenie teoretyczne, ale i porządkujące. Tomasz Gąsior proponuje m.in. definicje administracji wyborczej, kampanii wyborczej czy komitetu wyborczego. Moim zdaniem, definicja kampanii wyborczej (s. 23) jest jednak niepełna. Jej elementem składowym powinien być bowiem wskazany cel jej prowadzenia, co jest, w moim przekonaniu, jej podstawowym wyznacznikiem i to znacznie istotniejszym od np. czasu jej trwania (zwłaszcza że należy pamiętać, że jest wiele głosów opowiadających się za likwidacją ciszy wyborczej, co ten element definicji – zakończenie kampanii na 24 godziny przed dniem głosowania –

uczyni nieaktualnym). Można też zastanawiać się, czy prowadzenie kampanii wyborczej jest jedynym celem komitetu wyborczego związanym z wyborami, innymi słowy, czy środki finansowe mogą być wydawane przez komitet wyborczy wyłącznie na kampanię wyborczą czy też na coś innego, a nawet na każdy cel związany z wyborami. Dowodzą tego odmienne stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej, Sądu Najwyższego jak i Autora, który przedstawia je jednak w innym miejscu pracy (s. 81–82). Interesująca wydaje się też próba zdefiniowania komitetów wyborczych, w których podkreślone jest, że jest to dobrowolny związek obywateli różniący się od partii politycznych i innych stowarzyszeń (s. 78–79). Szkoda jednak, że nie ma w niej wyraźnie podkreślonego związku utworzenia komitetu z wyborami.

W prowadzonych rozważaniach Autor w bardzo umiejętny sposób pokazuje znaczenie dla komitetu wyborczego wielkości posiadanych środków, które niewątpliwie nie są jedynym, ale bez wątpienia jednym z podstawowych czynników dla sukcesu wyborczego (s. 30). Można powiedzieć, że jest to prawda oczywista, ale w recenzowanej książce twierdzenie to jest bardzo dobrze udokumentowane. Zarazem jednak nie jest przez Tomasza Gąsiora traktowane w sposób bezwzględny, co również przedstawia w postaci konkretnych przykładów, zgromadzenie i wydatkowanie największej kwoty na kampanię wyborczą nie musi przełożyć się bowiem na zdobycie największej liczby mandatów.

Dla całości pracy szczególna znaczenie ma, w moim przekonaniu, rozdział III, w którym najważniejsze są rozważania o zasadach i źródłach finansowania komitetów wyborczych. Można powiedzieć, że odpowiada on na kluczowe zagadnienie dla komitetów wyborczych, a mianowicie w jaki sposób można pozyskiwać i wydatkować środki, aby nie naruszyć prawa. A trzeba przecież pamiętać, że są przecież również źródła finansowania komitetów wyborczych, które nie są wymienione w Kodeksie wyborczym (s. 118). Bez tych ustaleń niemożliwą byłaby również kontrola finansowania komitetów. Autor nie ogranicza się przy tym do samego wyliczenia sposobów finansowania, ale wyjaśnia również dlaczego niektóre działania są niedozwolone, jak np. dokonywanie wpłat poprzez serwisy internetowe obsługujące płatności czy płatności za pomocą wiadomości tekstowych SMS (s. 86). Są jednak również przypadki, kiedy możliwe jest dokonywanie wpłat na rzecz komitetów wyborczych po wyborach, jednak nie może tego uczynić każdy, jak

i nie może być to dokonane na każdy cel (s. 89 i n.). Wskazując na znaczenie tego rozdziału dla książki, a przede wszystkim dla problematyki przeprowadzania wyborów, chciałbym również zaakcentować wyraźne udokumentowanie w niej, że o sukcesie wyborczym decyduje głównie to, czy komitet (a konkretnie partia polityczna) pozyskał środki z budżetu państwa (s. 100–101). Problematyka finansowania komitetów wyborczych jest bowiem ściśle powiązana z zagadnieniem finansowania partii politycznych – wypłacanymi im subwencjami i dotacjami. Tym samym ukazana jest rzeczywista nierówność sytuacji komitetów wyborczych tworzonych przez partie polityczne i przez obywateli. Pokazanych jest również wiele rozwiązań zupełnie nieracjonalnych, jak np. ten o limicie 80% na reklamę wyborczą liczony od limitu pozyskiwanych środków a nie od rzeczywistych wydatków, gdyż większość komitetów nie gromadzi środków w wysokości pełnego limitu (s. 95–96).

Zasadę jawności finansowania komitetów wyborczych i jawności finansowania kampanii wyborczej Tomasz Gąsior wyprowadza przede wszystkim z art. 11 ust. 2 Konstytucji, ale również z jej art. 45 oraz 61 ust. 1 (art. 125), co może rodzić pewne dyskusje. W rozważaniach tych brakuje mi natomiast refleksji nad art. 2 Konstytucji, który jest przecież traktowany jako „zasada zasad” zapewniająca aksjologiczną i prakseologiczną spójność całego systemu prawa w państwie, oddziałującą na inne zasady określane mianem pochodnych. Można chyba zastanawiać się, czy naturalnym w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej nie jest jawność finansowania podmiotów startujących w wyborach oraz prowadzonej przez nie kampanii wyborczej. Podobnie można mówić o zasadzie równości. Czy równość podmiotów startujących w wyborach będzie zagwarantowana, jeżeli ich finansowanie nie będzie jawne? Bez jawności trudno będzie również mówić o kontroli, zwłaszcza społecznej. I chociaż w Kodeksie wyborczym w art. 125 mowa jest o jawności finansowania kampanii wyborczej, to odnosi się to do jawności finansowania komitetów wyborczych (s. 128). Autor słusznie podkreśla przy tym, że komitety wyborcze nie realizują zadań publicznych, ale ich działanie wiąże się ze sprawami publicznymi (s. 145). Wiele interesujących uwag sformułowanych jest w odniesieniu do sprawozdań finansowych. Żałuję natomiast, że w książce dosyć pobieżnie omówiona jest możliwość zgłaszania do nich zastrzeżeń (s. 147). Ciekawe i wyważone w rozdziale IV są wreszcie dywagacje na temat kontro-

li i nadzoru prowadzące ostatecznie do wniosku, że w przypadku finansowania komitetów wyborczych mamy do czynienia jedynie z kontrolą (s. 172).

Omawiając podmioty uprawnione do kontroli finansowania komitetów wyborczych Tomasz Gąsior zasadnie podzielił je na dwie grupy, poświęcając im odrębne rozdziały V i VI. Pierwsza z nich obejmuje Państwową Komisję Wyborczą, komisarzy wyborczych oraz Krajowe Biuro Wyborcze, a więc organy wyborcze oraz profesjonalny aparat pomocniczy w zakresie merytorycznej i technicznej obsługi Komisji, których zadania związane są wyłącznie z przeprowadzaniem wyborów oraz nadzorem nad partiami politycznymi. Na jej określenie Autor używa zbiorczego określenia (nazwy) podmioty prawa wyborczego. Nie jestem przekonany o potrzebie jego tworzenia, jak i uważam, że nie jest ono szczęśliwe. Można również postawić pytanie, czy zasadne było jego poszukiwanie w sytuacji, gdy wcześniej definiuje on organy wyborcze i obsługujące je podmioty jako administrację wyborczą (s. 21). Druga grupa obejmuje natomiast liczne organy i instytucje, dla których kontrola finansowania komitetów wyborczych stanowi zaledwie jedno z wielu i to nie najważniejszych zadań (sądy, Najwyższa Izba Kontroli, organy kontroli skarbowej i podatkowej, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, organy ścigania, biegli rewidenci); znajduje się w niej również kontrola społeczna.

W rozważaniach o administracji wyborczej szczególnie dużo miejsca, co zrozumiałe, poświęcone jest Państwowej Komisji Wyborczej. Można nawet zastanawiać się, czy na jej temat nie ma zbyt wielu dywagacji, które nie są bezpośrednio związane z problematyką poruszaną w książce; trudno jednak nie zgodzić się z tezą o negatywnych skutkach braku konstytucjonalizacji tego organu (s. 183). Bardzo interesujący jest wywód prowadzący do wniosku, iż Komisja to organ *quasi*-administracyjny o pozycji zbliżonej do pozycji naczelnego organu administracji państwowej o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego, pozostający poza sferą administracji rządowej i poza trójpodziałem władzy (s. 212–213), którego uchwały nie są decyzjami administracyjnymi, mającymi jednak cechy takich decyzji (s. 198). Znając ogrom zadań PKW polemiczne wydaje się natomiast twierdzenie (za Ferdynandem Rymarzem), że jest to przede wszystkim organ kontroli finansowania kampanii wyborczej oraz kontrola finansowania partii politycznych (s. 193). Podkreślenia wymaga wreszcie ukazanie wady ko-

deksu wyborczego polegającej na braku całościowej i usystematyzowanej regulacji sprawowanej przez PKW procedury kontrolnej nad finansowaniem komitetów wyborczych (s. 197). Podobną zasadną krytyczną uwagę formułuje Autor również pod adresem procedury kontrolnej sprawowanej przez komisarzy wyborczych (s. 219), jak i Krajowego Biura Wyborczego, co sprawia, że kontrola w dużej mierze sprawowana jest na podstawie wypracowanej przez wiele lat praktyki (s. 237). Trafne jest także stwierdzenie, że kontrola wykonywana przez KBW jest w istocie „instrumentem kontrolnym” (s. 224–225).

W przypadku ostatniego rozdziału na pierwszy plan wysuwa się generalna teza, że wielość podmiotów kontrolujących nie oznacza, iż możemy mówić o istnieniu jakiegoś systemu kontroli, i uzupełniającej się kompleksowości kontroli. Tomasz Gąsior ukazuje wady kontrolnej procedury sądowej, co szczególnie widoczne jest w przypadku brakach w kodeksie wyborczym regulacji dotyczących środków odwoławczych od postanowień wydawanych w procesie kontrolnym. Efektywnej kontroli nie sprzyjają również działania urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych (s. 269–270), jak i biegłych rewidentów, w przypadku których generowane są koszty przy marnym efekcie ich pracy (s. 293). Bardzo trafne jest wreszcie zasygnalizowanie, iż Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego mogą poprzez swoje działania wpływać na komitety wyborcze, a w ten sposób również na wybory i ich wynik (s. 306–307).

Rekomendując czytelnikom książkę Tomasza Gąsiora chciałbym jeszcze raz podkreślić jej walory teoretyczne i praktyczne wynikające z wielkiego znawstwa omawianej problematyki przez Autora. Powinna być ona obowiązkową lekturą nie tylko dla naukowców, ale również osób zajmujących się kontrolą finansowania komitetów wyborczych i przede wszystkim członków komitetów wyborczych i pełnomocników finansowych komitetów wyborczych.

Krzysztof Skotnicki
Uniwersytet Łódzki