

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.02>

Justyna Anna BŁASZCZAK
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych problemów dotyczących sprawowania kontroli społecznej w związku z finansowaniem kampanii wyborczych w Polsce. W artykule przedstawiono zasadę jawności finansowania partii politycznych oraz prawo dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem dalszych rozważań są: kontrola społeczna, organizacje pozarządowe sprawujące kontrolę społeczną, a ponadto działania monitoringowe kampanii wyborczych.

Słowa kluczowe: finansowanie kampanii wyborczych, kontrola społeczna, zasada jawności.

Wstęp

Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych, nazywana obywatelską, opiera się na prawie dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz na zasadzie jawności finansowania i jest jednym z elementów realizacji konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa Narodu. Samo pojęcie kontroli obywatelskiej jest trudne do zdefiniowania ze względu na szereg transformacji, jakie przechodzi w związku z narastającym zainteresowaniem obywateli skupiającym się na działalności władzy publicznej oraz wzrostem ich świadomości społecznej. Kontrola może być sprawowana przez różnorodne podmioty – od działań kontrolnych podejmowanych przez jednostki czy grupy osób (tzw. „opinię publiczną”), aż do działalności organizacji społecznych typu „watch-dog”, a przejawia się w zróżnicowanych formach, m.in. takich, jak: *actio popularis*, skarga konstytucyjna, konsultacje społeczne czy monitoring przeprowadzany przez organizacje społeczne.

1. Zasada jawności finansowania partii politycznych a prawo dostępu do informacji publicznej

Punktem wyjścia dla rozważań na temat kontroli społecznej finansowania kampanii wyborczych w Polsce jest zasada jawności. Zasada ta związana jest ściśle z prawem dostępu do informacji publicznej, co wynika z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹. Należy zauważyć, iż prawo przyznane przez Konstytucję RP przysługuje wyłącznie obywatelom naszego kraju. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerza krąg uprawnionych, stanowiąc w art. 2, że „każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej”², co oznacza, że prawo to obejmuje także cudzoziemców, bezpaństwowców, osoby prawne, członków organizacji nieposiadających osobowości prawnej czy osoby prawne posiadające siedzibę za granicą. Fundamentalnym ogniwem ustroju demokratycznego jest udział obywateli w życiu publicznym. By partycypacja obywatelska cechowała się świadomością podejmowanych działań, a pozyskane informacje były zupełne i prawdziwe, niezbędne jest zapewnienie dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej. W. Skrzydło wskazuje, iż tak ważna dla życia publicznego kontrola, sprawowana przez opinię społeczną, jest warunkowana dostępem do informacji o działalności władz³. Gwarancją realizacji zasady jawności jest transparentność, co oznacza, że wobec jawności wysuwa się postulat: czytelności, jasności oraz spójnych i jednolitych reguł sprawozdawczości. Możliwość przeprowadzenia analizy sposobów pozyskiwania środków oraz ich rozdysponowywania stanowi bowiem przesłankę poprawnej kontroli.

W demokratycznym państwie prawnym, gdzie suwerenem jest Naród, działanie obywatela to nie tylko oddanie głosu w wyborach, ale także kontrola. Kontrola realizowana przez opinię publiczną przejawia się m.in. w weryfikacji realizacji programu konkretnego kandydata czy partii, ocenie całego procesu wyborczego wraz ze zgodnym z prawem dysponowaniem środkami finansowymi. Aby ta kontrola w aspekcie finansowym mogła się urzeczywistniać, niezbędne jest zapewnienie jawności finansowania, którą wprowadził art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca powtarza zasadę jawności w odniesieniu do partii politycznych w art. 23a ustawy o partiach politycznych, wskazując wprost, że źródła finansowania partii politycznych są jawne⁴. Powołane przepisy Konstytucji i ustawy o partiach politycznych wiążą się – co do zasady – z jawnością finan-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r., t.j. Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm.

³ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX 8778/el.

⁴ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., t.j. Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924 ze zm.

sowania partii politycznych, jednak można je odnieść do koalicyjnych komitetów partii politycznych, komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców. Taką interpretację lansuje m.in. K.W. Czaplicki, podnosząc, że komitety tworzone *ad hoc* przez wyborców pełnią rolę partii politycznej w procedurze wyborczej⁵. Jawność oznacza swobodny dostęp obywateli, a także powołanych instytucji kontrolnych do informacji o wydatkach, przychodach, zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego i uzyskanych kredytach wraz z warunkami ich uzyskania. Organem kontrolnym, czuwającym nad przestrzeganiem prawa wyborczego także w zakresie kampanii wyborczej i źródeł jej finansowania, jest Państwowa Komisja Wyborcza. W ramach realizacji tej zasady na komitetach wyborczych ciąży obowiązek sprawozdawczości, a na Państwowej Komisji Wyborczej powinność ogłoszenia przedstawionego sprawozdania finansowego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

2. Pojęcie kontroli społecznej

Aby przejść do omówienia zagadnienia kontroli finansowania kampanii wyborczych przez organizacje pozarządowe, należy wyjaśnić pojęcie samej kontroli społecznej. Z socjologicznego punktu widzenia kontrola społeczna to szereg działań społeczeństwa mających na celu przywołanie do porządku niesubordynowanych członków tego społeczeństwa⁶. Kontrola społeczna spełnia wiele funkcji: od stabilizacji społecznego układu, przez powodowanie zachowań konformistycznych, do reakcji na działania odbiegające od ogólnie przyjętych norm. Jednak najistotniejszą rolą kontroli społecznej jest realizacja władzy i zwierzchnictwa grupy wobec jednostki. Socjologowie wskazują na różnorodność kryteriów kontroli, m.in. na moralność, etykę, zwyczaj oraz zgodność z obowiązującym prawem. Natomiast doktryna prawnicza kontrolę ujmuje jako stwierdzenie zasięgu i przyczyn rozbieżności zaobserwowanych w toku badania zgodności stanu istniejącego z pożądanym oraz informowanie organów kierujących działalnością administracji publicznej o uzyskanych rezultatach⁷. *Ergo* kontrola jest porównaniem stanu faktycznego ze stanem postulowanym oraz wnioskami wynikającymi z oceny. Kontrola społeczna to także faktyczne i prawne możliwości oceny poprawności funkcjonowania administracji publicznej, precyzowania poglądów odnoszących się do administracji publicznej oraz przedstawiania wniosków i postulatów względem administracji przyznane jednostce, grupie osób czy ich zrzeszeniom lub wspólnotom⁸. Z. Leoński do kryterium przedmiotowego

⁵ K.W. Czaplicki, *Komentarz do art. 125 kodeksu wyborczego*, LEX 8968/el.

⁶ P. Berger, *Zaproszenie do socjologii*, Warszawa 2002, s. 70.

⁷ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 376.

⁸ B. Jaworska-Dębska, *Kontrola pozasądowa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 537.

kontroli społecznej zalicza: jednostkę – obywatela, opinię publiczną, prasę, grupy nieformalne, organizacje społeczne, jak również organy składające się z czynnika obywatelskiego⁹. Kryterium podmiotowe jest istotnie szersze, albowiem działania kontrolne obejmują każdy aspekt działalności administracji publicznej. Niemniej jednak rdzeń kontroli społecznej przejawia się w weryfikacji czynności administracji publicznej związanych ze spełnianiem potrzeb i realizacją interesów obywateli oraz innych podmiotów¹⁰. Należy zauważyć, iż wspólnym mianownikiem wszelkich typów kontroli są nieostre granice wśród działań o zróżnicowanym stopniu sformalizowania, co jest problematyczne przy ich klasyfikacji¹¹. Najogólniejszy podział pozwala wyodrębnić kontrolę zorganizowaną oraz niezorganizowaną¹². Kryterium zróżnicowania w powyższym podziale stanowi podmiot kontrolujący. W typie niezorganizowanym kontrola sprawowana jest przez obywatela i niezorganizowane grono obywateli, obejmuje także składanie przez osoby fizyczne oraz osoby prawne wniosków i skarg na podstawie przepisów o postępowaniu administracyjnym¹³. Jak wskazuje J. Boć, poza składaniem wniosków i skarg ten typ kontroli nie posiada administracyjno-prawnego uregulowania, a przejawiać się może w zróżnicowanych formach. Kontrola zorganizowana jest przeciwieństwem niezorganizowanej, gdyż sprawowana jest przez podmioty formalnie zorganizowane.

Inna klasyfikacja obejmuje kontrolę instytucjonalną i kontrolę pozainstytucjonalną¹⁴. Sformułowanie definicji kontroli pozainstytucjonalnej, z uwagi na brak uregulowań prawnych, przysparza wiele trudności. Jednak można ją przyrównać do nieformalnej kontroli określanej w socjologii jako zbiór spontanicznych zachowań i reakcji oraz wszelkie sankcje stosowane przez społeczeństwo¹⁵. Nauka socjologii pozwala podzielić sankcje na negatywne i pozytywne, co niejako stanowi nawiązanie do opinii publicznej. Stąd można przyjąć, iż pozainstytucjonalna kontrola społeczna jest silnie związana z opinią społeczną i jej wpływem na działania administracji publicznej. Istotą instytucjonalnej kontroli społecznej jest użycie przez osoby fizyczne lub ich wspólnoty czy zrzeszenia środków określonych prawem w działaniach kontrolnych. Nadrzędnym narzędziem jest *actio popularis* umożliwiająca każdemu wniesienie skargi, petycji lub wniosku. Prawo to wynika z art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, że

każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 139.

¹⁰ Tamże, s. 139.

¹¹ J. Łukaszewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 290–291.

¹² J. Boć, dz. cyt., s. 426.

¹³ Tamże, s. 427.

¹⁴ B. Jaworska-Dębska, dz. cyt., s. 538.

¹⁵ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008, s. 165.

Z powołanego artykułu wynika, iż prawo to przyznane jest każdemu, zatem krąg uprawnionych nie jest ograniczony tylko do obywateli. Prawo to jest rozległe, ponieważ obejmuje petycje, skargi oraz wnioski. Rozwinięcie art. 63 Konstytucji RP znajduje się w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶ w dziale VIII. Zgodnie z nim kwalifikowanie pisma następuje na podstawie treści, a nie jego formy. Art. 225 Kodeksu postępowania administracyjnego przyznaje również ochronę skarżącemu, stanowiąc, iż nikt, kto składał skargę, wniosek lub przyczynił się do dostarczenia materiału będącego podstawą dla złożenia skargi albo wniosku, nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek z tego powodu. W świetle regulacji kodeksowych przedmiotem skargi będzie w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy. Wobec tego skarga stanowi negatywną ocenę działania administracji publicznej. Natomiast wniosek nie jest tak kategorycznym środkiem, gdyż odnosi się do spraw z zakresu ulepszenia organizacji, zapobiegania pewnym zaniedbaniom, a zatem stanowi propozycję zmian. Innym rodzajem instytucjonalnej kontroli społecznej jest instytucja skargi konstytucyjnej. Art. 79 Konstytucji RP przyznaje prawo każdemu, czyje konstytucyjne prawo czy wolność zostały naruszone, do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W związku z omawianym artykułem przedmiotem kontroli będzie każdy akt normatywny stanowiący podstawę dla wydania orzeczenia naruszającego wolności lub prawa skarżącego. Skarga sądowa także jest rodzajem instytucjonalnej kontroli społecznej. Do pozostałych typów rozważanej kontroli zaliczamy: kontrolę sprawowaną przez gminną, powiatową i wojewódzką wspólnotę nad samorządowymi organami pochodzącymi z wyborów, konsultacje społeczne, uczestnictwo na prawach strony organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, wysłuchanie publiczne, opiniowanie projektów aktów normatywnych przez organizacje społeczne, dyskusję publiczną¹⁷, prawo dostępu do informacji oraz środki masowego przekazu¹⁸.

Nauka wyróżnia kontrolę wewnętrzną, gdzie podmiot kontrolowany jest także podmiotem kontrolującym, oraz kontrolę zewnętrzną, która polega na wykonywaniu działań kontrolnych przez podmioty spoza kręgu podmiotów kontrolowanych. Kontrola społeczna jest elementem składowym tego drugiego rodzaju kontroli¹⁹. W przypadku kontroli finansowania kampanii wyborczej podstawowym kryterium jest zgodność z obowiązującym prawem. W doktrynie coraz częściej stosuje się pojęcie kontroli obywatelskiej jako synonimiczne do kontroli społecznej. W moim przekonaniu określenie kontrola obywatelska jest trafniejsze z uwagi na fakt, iż Konstytucja, ustanawiając prawo do informacji, które jest

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. 2016, poz. 23.

¹⁷ Zob. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2012 r., poz. 674 ze zm.

¹⁸ B. Jaworska-Dębska, dz. cyt., s. 539–542.

¹⁹ Tamże, s. 537.

zrębem kontroli obywatelskiej, określa, że podmiotem jest obywatel. Mimo iż ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerza krąg uprawnionych podmiotów w stosunku do ustawy zasadniczej i prawo to przyznaje każdemu, to jednak suwerenem jest Naród. Przez Naród sprawowana jest władza zwierzchnia, a cudzoziemców czy apatrydów nie możemy potraktować jako Naród Polski, za czym przemawia wyraźnie preambuła naszej Konstytucji.

3. Kontrola społeczna sprawowana za pośrednictwem organizacji pozarządowych

Jedną z form kontroli obywatelskiej są działania obywateli wykonywane za pośrednictwem organizacji pozarządowych, określanych mianem strażniczych. Najszersza definicja organizacji strażniczych wskazuje, że są to organizacje pozarządowe, zajmujące się obywatelską kontrolą działań władz publicznych (np. organizacje zajmujące się prawami człowieka, ekologią) lub obywatelską kontrolą etyki działań wielkiego biznesu. Nazywane są one *watch-dog*, co w dosłownym tłumaczeniu znaczy „pies wartowniczy”. Zmiany systemowe w funkcjonowaniu instytucji państwa są głównym celem organizacji typu *watch-dog*²⁰. W Polsce funkcjonuje wiele tego typu organizacji, niemniej jednak rozważania zostaną ograniczone do tych, które podejmują działania odnoszące się do gospodarki finansami publicznymi w zakresie finansowania kampanii wyborczych w Polsce.

3.1. Instytut Spraw Publicznych²¹

Instytut Spraw Publicznych powstał w 1995 roku z inicjatywy Leszka Balcerowicza, Krzysztofa Michalskiego, Jerzego Regulskiego, Aleksandra Smolara oraz Józefa Tischnera – jako fundacja, która zajmuje się badaniami i analizami, przedstawia ekspertyzy i rekomendacje dotyczące spraw publicznych. Instytut Spraw Publicznych jest całkowicie niezależną politycznie organizacją *non-profit*, ma status organizacji pożytku publicznego. Działa w kilku sferach (polityka migracyjna i rozwojowa, polityka społeczna, społeczeństwo obywatelskie, integracja europejska), a także podejmuje działania w zakresie prawa i instytucji demokratycznych. Fundacja w swojej pracy kieruje się chęcią rozwoju debaty publicznej skierowanej na aktualne problemy, a także podnoszenia jakości polityki publicznej. *Think tank* nastawiony jest na aktywizację społeczeństwa w dziedzinie życia publicznego poprzez zwiększanie świadomości praw i obowiązków obywateli. Swoją misję realizuje, stosując szereg rekomendacji, inicja-

²⁰ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 11.

²¹ www.isp.org.pl/uploads/filemanager/raport%20ISP%202009.pdf [dostęp: 31.03.2015].

tyw zmian prawnych i instytucjonalnych oraz poprzez analizę obowiązujących aktów prawnych, opartą na zastosowaniu ich w praktyce. Obecnie Instytut realizuje cztery programy: europejski, społeczeństwa i demokracji, polityki migracyjnej i obserwatorium równości płci. W ramach wymienionych programów realizowane są różnorodne projekty. W kręgu tematyki niniejszego artykułu znajduje się projekt: „Przejrzystość wyborów samorządowych w Europie Środkowej i Wschodniej”²², mieszczący się w obszarze programu „Społeczeństwo i Demokracja”, który realizowany jest od 2014 roku w związku z wyborami samorządowymi w Polsce, Słowenii i na Słowacji. Celem projektu było podjęcie kroków przeciwdziałających korupcji, zapewnienie możliwie najwyższego poziomu przejrzystości oraz uczciwości finansowania, przeprowadzenie niezależnego nadzoru finansowego nad dysponowaniem środkami finansowymi podczas kampanii wyborczej, jak również inicjacja debaty nad istniejącymi lukami w prawie wyborczym, uniemożliwiającymi wysoką transparentność systemu finansowania polityki. Projekt nie jest pierwszym działaniem Instytutu Spraw Publicznych w dziedzinie finansowania partii politycznych i wyborów, bo już od 1997 roku organizowano konferencje i przedstawiano publikacje sygnalizujące potrzebę zmian w polskim prawie wyborczym.

3.2. Fundacja im. Stefana Batorego²³

Fundację im. Stefana Batorego utworzono w 1987 roku. Do założenia fundacji przyczyniła się ówczesna opozycja demokratyczna, a głównym jej założycielem był filantrop pochodzenia węgierskiego George Soros²⁴. Podobnie jak Instytut Spraw Publicznych, fundacja jest niezależna politycznie i posiada status organizacji pożytku publicznego. Poprzez swoje działania dąży do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, podwyższenia poziomu partycypacji obywatelskiej, wzrostu świadomości obywateli o przysługujących im prawach i wolnościach, podejmuje kroki ku wzmocnieniu polskiej demokracji, a także przejrzystości w życiu publicznym. Celem organizacji jest również wspieranie współpracy między państwami Unii Europejskiej a wschodnią częścią Europy (Białoruś, Mołdawia, Ukraina). Fundacja swą misję spełnia głównie przez udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym na działalność zgodną z powyższym założeniami. Dodatkowo realizuje własne koncepcje, przeprowadzając liczne monitoringi funkcjonowania instytucji publicznych, organizując kampanie społeczne, konferencje, debaty czy warsztaty. Aktualne programy operacyjne to: „Deбаты”, „Masz głos, masz wybór”, „Odpowiedzialne państwo”, „Otwarta Europa”, „Przeciwdziałanie uzależnieniom”, „ECFR Warszawa”. Problem finansów wy-

²² Projekt współfinansowany przez Dyрекcję Generalną Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczenia Przestępczości.

²³ www.batory.org.pl/o_fundacji [dostęp: 31.03.2015].

²⁴ www.georgesoros.com/ [dostęp: 31.03.2015].

borczych realizuje w ramach programu „Odpowiedzialne państwo”, w którym zostały podjęte i zrealizowane takie zadania, jak m.in.: „Monitoring finansów wyborczych”, „Wybory prezydenckie 2005”, „Monitoring kampanii samorządowej 2006” oraz „Monitoring finansów wyborczych”, „Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009”.

4. Monitoring finansowania kampanii wyborczej

Działania monitoringowe, inaczej kontrolne, organizacji pozarządowych funkcjonują w oparciu o podobne mechanizmy. Również cele projektów monitoringowych są zbieżne, opierają się na niezależnej, społecznej kontroli działań podmiotów biorących udział w procesie wyborczym, a ściślej – w kampanii wyborczej. Rolą czynności kontrolnych jest wykazanie naruszeń przepisów powszechnie obowiązujących, zapoznanie opinii publicznej z nielegalnymi praktykami, podniesienie świadomości i wiedzy na temat zasad funkcjonujących w prawie wyborczym, a w dalszym etapie analiza stosowania prawa, której wynikiem są rekomendacje zmian przepisów odnoszących się do kampanii wyborczej. Nie można pominąć także funkcji prewencyjnej monitoringu. Świadomość i wiedza o przeprowadzanej kontroli i ocenie społecznej może pozytywnie wpłynąć na pracę pełnomocników komitetów wyborczych.

Monitoring to przedsięwzięcie zaczynające się jeszcze przed oficjalnym startem kampanii wyborczej. Pierwsze podjęte czynności ograniczają się do opracowania struktury monitoringu oraz do powzięcia decyzji o zastosowanych środkach kontrolnych. Ważnym zagadnieniem jest ustalenie zasięgu obserwacji. W moim przekonaniu badanie ograniczające się do kontroli tylko tych komitetów, które zdaniem koordynatorów projektu mają perspektywę na wygraną, jest niepoprawne. Taka koncepcja już na początku czyni projekt stronniczym, destrukcyjnym założeniem obiektywności i neutralności. W sytuacji braku możliwości pełnej kontroli wszystkich zarejestrowanych komitetów wyborczych na obszarze objętym monitoringiem zasadne będzie zawężenie kryterium kontroli. Następnym etapem monitoringu to rekrutacja odpowiedniej grupy wolontariuszy oraz ich przeszkolenie. Ta część odbywa się na poziomie lokalnym. Wolontariusz swoją pracę wykonuje na podstawie porozumienia z określoną organizacją. Zadania ochotnika to przede wszystkim zbieranie informacji w formie notatek, zdjęć, nagrań, a następnie przekazanie zgromadzonych wiadomości opiekunom projektu, w postaci raportów. Podstawą jest przekazanie wszystkich zebranych informacji, selekcja następuje w kolejnych etapach. Od wolontariusza wymagana jest stała i ścisła współpraca z kierownictwem projektu oraz neutralność i dystans wobec wszystkich komitetów wyborczych. Swoje działania wykonuje zgodnie z wymaganiami zawartymi w porozumieniu, często jest to „Kodeks postępowania wolontariuszy”. Naczelne zasady to jawność działania i brak ingerencji w przebieg

kampanii wyborczej, a także apolityczność wolontariusza. Dzięki realizacji tych postulatów monitoring na tym etapie może być uznany za rzetelny, uczciwy i obiektywny. Kolejny etap odbywa się na szczeblu ogólnopolskim i następuje po wyborach. W tej fazie przeprowadzana jest analiza zebranych przez wolontariuszy materiałów oraz ich zestawienie ze sprawozdaniami złożonymi do Państwowej Komisji Wyborczej przez komitety wyborcze. Następnie osoby prowadzące projekt w przypadku naruszeń zgłaszają zastrzeżenia co do oficjalnych sprawozdań. Realizacja monitoringu zakończona jest sporządzeniem raportu wraz z rekomendacjami odnoszącymi się do przepisów prawa wyborczego. Wyniki monitoringu są upowszechniane m.in. poprzez publikowanie raportów na stronach internetowych organizacji monitorującej.

Efekty monitoringu to nie tylko wychwycenie wszelkich naruszeń kodeksu wyborczego. Rzetelnie przeprowadzony monitoring stanowi podstawę dla kolejnych działań kontrolnych, gdyż zgromadzony materiał i doświadczenie wpływają na fachowość oraz profesjonalizm dalszych działań obserwacyjnych. Jeżeli wynik monitoringu wykazał korupcję lub inne patologie, wówczas członkowie organizacji mogą domagać się egzekwowania prawa. Podstawą jest wspomniany już art. 63 Konstytucji RP, przyznający prawo do petycji, skarg oraz wniosków każdemu podmiotowi. Najczęściej zawiadomienia kierowane są do:

- Państwowej Komisji Wyborczej,
- Najwyższej Izby Kontroli,
- sądów,
- prokuratury,
- agencji powołanych do zwalczania korupcji.

Wybór środka i organu winien być adekwatny do wykrytego naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących. Rola organizacji społecznej nie kończy się na złożeniu zawiadomienia. Na mocy art. 90 kodeksu postępowania karnego²⁵ organizacja społeczna ma prawo do udziału w postępowaniu karnym. Udział ten ograniczony jest do postępowania sądowego. Organizacja, zgłaszając swój udział w postępowaniu, wskazuje reprezentującego ją przedstawiciela. Natomiast przedstawiciel winien okazać pisemne upoważnienie. Chęć uczestnictwa organizacji musi być uzasadniona potrzebą ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego oraz zgodna z celami statutowymi organizacji. Złożenie wniosku dotyczącego udziału w postępowaniu organizacji jest ograniczone czasowo do momentu rozpoczęcia przewodu sądowego. Sąd, wydając postanowienie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu, kieruje się interesem wymiaru sprawiedliwości. Na powyższe postanowienie nie przysługuje zażalenie. Przedstawicielowi organizacji przysługują wyłącznie następujące formy aktywności procesowej: pisemne oświadczenia oraz możliwość wypowiedzania się.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. Nr 98, poz. 555 ze zm.

Obiektywny monitoring oraz jego rezultaty są jednym z filarów działań na rzecz ulepszania przepisów prawa wyborczego. Grupa ekspertów organizacji prowadzącej projekt podczas opracowania zgromadzonego materiału przygotowuje stosowne rekomendacje zmian systemowych. Członkowie fundacji im. Stefana Batorego po przeprowadzeniu „Monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej w 2006 roku” w ramach projektu „Przeciwdziałanie korupcji” przedstawili szereg propozycji zmian²⁶. Postulaty dotyczyły trzech obszarów: prowadzenia i finansowania samorządowej kampanii wyborczej, obowiązku sprawozdawczości oraz Państwowej Komisji Wyborczej. Również „Monitoring finansowania kampanii prezydenckiej w 2005 roku” zaowocował licznymi rekomendacjami, które wywarły wpływ na kształt obecnego kodeksu wyborczego.

Zakończenie

Reasumując, kontrola społeczna kampanii wyborczych w Polsce umożliwia przeprowadzenie niezależnego nadzoru nad rozdysponowaniem środków finansowych przeznaczonych na kampanię wyborczą. Pozytywne aspekty wynikające z owej kontroli nie tylko stanowią analizę różnic pomiędzy stanem faktycznym a postulowanym, ale również pobudzają organy publiczne do działań naprawczych, m.in. poprzez nowelizację kodeksu wyborczego. Do dodatnich efektów przeprowadzania kontroli społecznej należy także zaliczyć wzrost świadomości praw i obowiązków obywateli oraz ich aktywny udział w życiu publicznym. Kontrola sprawowana przez społeczeństwo jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego oraz urzeczywistnia zasadę suwerenności Narodu.

Bibliografia

Literatura

- Berger P., *Zaproszenie do socjologii*, Warszawa 2002.
- Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Jaworska-Dębska B., *Kontrola pozasądowa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Łukaszewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.

²⁶ Pełen katalog rekomendacji dostępny na stronie internetowej www.samorząd2006.monitoringwyborow.pl/rekomendacje.html [dostęp: 31.03.2015].

Nowicki M., Fialova Z., *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000.
Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm..
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 98, poz. 555 ze zm.
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

Inne materiały

Czaplicki K.W. *Komentarz do art. 125 kodeksu wyborczego*, LEX 8968/el.
Skrzydło W. *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. LEX 8778/el.
www.batory.org.pl/o_fundacji [dostęp: 31.03.2015].
www.georgesoros.com/ [dostęp: 31.03.2015].
www.isp.org.pl/uploads/filemanager/raport%20ISP%202009.pdf [dostęp: 31.03.2015].
www.samorząd2006.monitoringwyborow.pl/rekomendacje.html [dostęp: 1.04.2015].

Social control over financing electoral campaigns in Poland

Summary

The aim of the present paper is to present chosen problems focusing on exercising control over financing of electoral campaigns in Poland. In this paper, the principle of transparency of financing political parties and law of access to public information were presented. Social control, non-governmental organizations exercising social control and monitoring actions during electoral campaigns are the subject of further analysis.

Keywords: financing electoral campaigns, social control, principle of transparency.