Krzysztof Skotnicki

Uniwersytet Łódzki

FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.005>

Summary. Political party funding in Poland. The article describes the matter of financing political parties in Poland. The Author draws several conclusions from his observation of the legal solutions and their effectiveness in the practice of political party activities. The Author argues that the Polish law on financing of political parties, regulated by various legislative acts, is fairly criticized for regulatory gaps, ambiguous concepts and incoherent solutions that make the law difficult to interpret and implement. Poland has implemented a system of mixed funding, i.e., both private and public, with predominance of public resources. Parties which manage to reach a certain, pre-determined election result are guaranteed income from the State Budget (subsidies and grants) which are the main source of financing politics. This results in a negative phenomenon of “petrification” of the existing political system. Parties which are not eligible to receive subsidies have great difficulty in carrying out their statutory activities and participate in elections.

Keywords: political parties; financing political parties in Poland; subsidies and grants.

Riassunto. Il finanziamento dei partiti in Polonia. L'analisi del finanziamento dei partiti politici in Polonia, effettuata nel presente saggio, dà luogo ad una serie di conclusioni. Nell'ordinamento polacco il finanziamento dei partiti è disciplinato con vari atti legislativi. Questa disciplina è ragionevolmente criticata per lacune normative, concetti ambigui e soluzioni incoerenti che rendono difficile la sua interpretazione e applicazione uniforme. In Polonia vige un sistema misto, vi sono modalità di finanziamento sia pubblico che privato, con un'elevata partecipazione da parte dello Stato. I contributi dalla Stato (sussidi e sovvenzioni), concessi ai partiti di medie e grandi dimensioni o a quelli che partecipano alla ripartizione dei seggi nel Sejm, provocano

di conseguenza la “pietrificazione” della scena politica. Partiti che non ricevono tali sussidi si trovano ad avere grosse difficoltà nello svolgere proprie attività e partecipare alle elezioni.

Parola chiave: partiti politici; finansowanie dei partiti in Polonia; Tribunale Costituzionale; sussidi e sovvenzioni.

1. WPROWADZENIE

Problem finansowania partii politycznych należy we współczesnych demokratycznych państwach niewątpliwie do jednego z najważniejszych, ale i najtrudniejszych oraz najbardziej kontrowersyjnych zagadnień. Wiadome jest przecież, że posiadanie pieniędzy jest obecnie niezbędne dla udziału w życiu publicznym i skutecznego prowadzenia polityki. Finansowanie to odnosi się zresztą nie tylko do środków pieniężnych, ale również wsparcia rzeczowego¹. Od dawna do przeszłości należą przecież czasy, gdy sytuacja finansowa partii politycznych była ściśle zależna od wysokości środków przeznaczonych na ten cel przez ich założycieli, co było właściwe dla okresu kształtowania się tej instytucji, czy później, gdy na ich działalność wystarczały w zasadzie wyłącznie składki członkowskie, co było charakterystyczne dla partii masowych. Wysokość wydatków związanych z funkcjonowaniem partii politycznych systematycznie bowiem rosła, na co decydujący wpływ ma wzrost kosztów osobowych, utrzymania siedzib i biur terenowych, a przede wszystkim stale zwiększające się koszty związane z prowadzeniem kampanii wyborczych². Ponieważ partie są niezbędne dla funkcjonowania demokracji parlamentarnej, sposób ich finansowania jest niezwykle istotny nie tylko dla nich, ale również – a może i przede wszystkim – dla współczesnych państw, które poszukują rozwiązań godzących interes publiczny z niechęcią społeczeństw do wydatkowania pieniędzy budżetowych na partie polityczne czy, szerzej, politykę. I to między innymi również z tego względu sposób finansowania partii politycznych ulega ciągłym zmianom i odbywa się w wielu formach i przy wykorzystaniu różnych źródeł.

¹ Na temat różnych znaczeń pojęcia „finansowanie partii politycznych” por. A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, w: *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 214–217.

² Por. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 41; O. Gedymin, *Finansowanie partii politycznych (Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy, Kanada)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 235, Warszawa 1994, s. 9; A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 63.

Istnieje wiele modeli finansowania partii politycznych, ich metod, jak i źródeł, w literaturze przedmiotu konstruowane są również różne ich klasyfikacje. W moim przekonaniu najprostszym wydaje się podział na dwie grupy: wewnętrzny (czy też wewnątrzpartyjny, na określenie którego można również mówić samofinansujący) i zewnętrzny, przy czym w tym drugim należy rozróżnić źródła finansowania pochodzące z budżetu państwa (publiczne) oraz prywatne (pozostałe, inne); w przypadku pierwszego z nich należy ponadto wyróżnić finansowanie bezpośrednie i pośrednie partii politycznych. Ta klasyfikacja stanowi też podstawę dla dalszych rozważań o poszczególnych źródłach finansowania partii politycznych³.

2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE

Finansowanie partii politycznych przeszło w Polsce w okresie transformacji ustrojowej znaczną ewolucję i nie wydaje się, aby można było mówić, że jest to proces zakończony. W czasach przynależności do bloku państw radzieckich Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne i przede wszystkim Polska Zjednoczona Partia Robotnicza finansowane były przez państwo. Po 1989 r. koniecznym stało się zbudowanie demokratycznego systemu partyjnego. Miała to ułatwić ustawa z 1990 r. o partiach politycznych. Przyjęto wówczas założenie, że partie polityczne mogą pozyskiwać środki na swoje funkcjonowanie z różnych źródeł, w tym m.in. z prowadzenia działalności gospodarczej, zbiorów publicznych, sprzedaży tzw. cegiełek. Źródła finansowania mogły być przy tym anonimowe i niejawne, nie było też potrzeby składania jakichkolwiek sprawozdań finansowych i przede wszystkim nadzoru ze strony państwa. Zakładano, że konkurencyjność między partiami sprawi, iż te spośród nich, które będą mieć poparcie społeczne, utrzymają się na scenie politycznej, inne natomiast upadną. Niewątpliwie sprzyjało to powstawaniu korupcyjogennych relacji między przedstawicielami biznesu i grup interesu a politykami. Dlatego stopniowo zaczęto odchodzić od tego modelu. Obecnie kwestia finansowania partii politycznych w Polsce uregulowana jest w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.⁴ i ustawie z 27 czerwca

³ Szerzej na ten temat K. Skotnicki, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 29–48.

⁴ Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

1997 r. o partiach politycznych⁵ (przy czym podstawowe znaczenie ma w tym przypadku jej nowelizacja z 2001 r.) oraz ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶.

Omawiając finansowanie partii politycznych w Polsce, rozpocząć należy od podkreślenia, że – zgodnie z obowiązującą Konstytucją – jest ono jawne (art. 11 ust. 2). Powtórzenie tej zasady zawarte jest w art. 23a ustawy o partiach politycznych.

Ustanowienie tej zasady nastąpiło zaraz na początku naszej transformacji ustrojowej i przy pełnej aprobachie ze strony wszystkich najważniejszych sił politycznych. Różne były jednak tego przyczyny. Przejmująca władzę w państwie opozycja dążyła do ujawnienia finansów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz partii sojuszniczych, które w okresie Polski socjalistycznej były finansowane z budżetu państwa. Dla nich z kolei istotne było jednoczesne ustanowienie zakazu finansowania partii politycznych z zagranicy, co miało uniemożliwić pozyskiwanie środków z takich źródeł przez partie nowopowstające.

Dla ogólnej charakterystyki finansowania partii politycznych w Polsce istotne jest przede wszystkim to, że ustawa o partiach politycznych w art. 24 ust. 1 przesądza o sposobach powstawania ich majątku, którymi są: składki członkowskie, darowizny, spadki i zapisy, dochód z majątku oraz dotacje i subwencje, zaś art. 25 ust. 7 tej ustawy zezwala na zaciąganie kredytu bankowego na cele statutowe. Ustawa zakazuje jednocześnie w art. 24 ust. 3 prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej, zaś w art. 24 ust. 6 przeprowadzania zbiorów publicznych. Ustanawia również (w art. 25 ust. 1), że środki finansowe pozyskiwane przez partie polityczne mogą pochodzić jedynie od obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Muszą też być gromadzone na rachunkach bankowych, co jednak nie dotyczy niewielkich składek członkowskich.

Analizując finansowanie partii politycznych, należy wyraźnie podkreślić, że z formalnego punktu widzenia w Polsce jest wiele partii politycznych, gdyż znaczna ich liczba jest zarejestrowana w sądzie okręgowym w Warszawie i większość z nich składa sprawozdanie finansowe do Państwowej Komisji Wyborczej. W 2016 r. sprawozdanie takie za poprzedni rok złożyły 73 partie⁷. Realne znaczenie na scenie politycznej ma jednak znacznie mniej partii, których liczba wynosi co najwyżej kilkanaście. Za partie takie traktuję te spośród

⁵ T.j. Dz.U. z 2011 Nr 155, poz. 924 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2011 Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁷ www.pkw.gov.pl/464_Subwencja_z_budzetu_panstwa/1/3371_Informacja... (data dostępu 6.06.2016).

nich, których przedstawiciele są wybierani w skład Sejmu i Senatu, bądź które – w następstwie wyborów parlamentarnych – otrzymują subwencję z budżetu państwa. Na nich skoncentrowane są też prezentowane tutaj wyniki badań.

3. WEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH

3.1. SKŁADKI CZŁONKOWSKIE

Składki członkowskie to wewnętrzne źródło finansowania partii politycznych. Ponieważ, jak już wskazywałem, w przeszłości stanowiły one podstawę funkcjonowania partii, wymieniane są na pierwszym miejscu. Należy też pamiętać, że dla społeczeństwa jest to najbardziej prawidłowa, pożądana i demokratyczna forma finansowania tych organizacji⁸.

Ustalanie wysokości składek członkowskich jest autonomiczną sprawą każdej partii politycznej. Na ogół wysokość tych składek jest zróżnicowana; bywa, że jest uzależniona od osiąganego dochodu, raczej powszechne są również ulgi stosowane w szczególności dla studentów i emerytów. Ustawa o partiach politycznych ogranicza jednak ogólną kwotę, którą członek partii może w ciągu roku przeznaczyć na partyjne składki członkowskie; zgodnie z art. 25 ust. 4 jest to wartość nieprzekraczająca w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W praktyce pobieranie składek członkowskich ma miejsce w zdecydowanej większości zarejestrowanych partii politycznych w Polsce. Liczba partii politycznych, które tego nie czynią wprawdzie w 2015 r. wzrosła i wynosiła aż 25 (w 2011 r. było ich tylko 10)⁹, nie wydaje się jednak, aby należało z tego wyciągać zbyt daleko idące wnioski. Spośród partii parlamentarnych jest to bowiem wyłącznie Partia Nowoczesna Ryszarda Petru, która jest nowym ugrupowaniem na scenie politycznej.

Znaczenie składek członkowskich dla finansów partii politycznych, jak już podkreślałem, niewątpliwie jest obecnie mniejsze niż w przeszłości. Choć dla 7 partii stanowiły one jedyne źródło pozyskiwania środków na prowadzenie działalności, to należy jednak pamiętać, że nie są to ugrupowania odgrywające istotną rolę na scenie politycznej. Natomiast dla pozostałych partii, co w pełni

⁸ Por. M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Warszawa 2011, s. 90.

⁹ T. Gąsior, *Podstawowe regulacje w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Polsce*, referat wygłoszony w dniu 2 czerwca 2016 r. podczas seminarium „Finansowanie polityki – współczesne modele i wyzwania”.

zrozumiałe, znaczenie składek członkowskich dla ich finansów w dużej mierze zależy to od tego, czy otrzymują one środki z budżetu państwa (subwencje). Wyraźnie można również dostrzec znaczne wahania udziału składek członkowskich w ogólnych dochodach partii politycznych zarówno w przypadku poszczególnych partii politycznych, jak i kolejnych lat. Przykładowo dla Polskiego Stronnictwa Ludowego, które uzyskuje mandaty podczas wszystkich wyborów parlamentarnych udział ten w 1997 r. wynosił 0,29%, w 2000 r. – 1,48%, zaś w 2015 r. – 0,58%. Z kolei w przypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej udział ten z 80,64% w 2000 r. zmalał do 8,79% w 2015 r.¹⁰ Jak podaje Tomasz Gąsior, w latach 2008–2011 dla partii korzystających z dofinansowania budżetowego składki stanowiły średnio niecałe 3% ich przychodów, a w 2015 r. wynosiło to około 2,5%, zaś dla partii, które takiego dofinansowania nie otrzymywały, w latach 2008–2011 składki stanowiły średnio około 50% ich przychodów, zaś w 2015 r. już tylko 2,6%¹¹.

Przedstawiona analiza skłania do postawienia tezy, iż znaczenie składek członkowskich dla finansów partii politycznych zależy od tego, czy otrzymują one subwencję z budżetu państwa, czy takiego wsparcia nie posiadają; jeżeli tak się dzieje, to jest ono niewielkie, jeżeli natomiast nie, to niewątpliwie ono wzrasta, raczej sporadycznie jest ono jednak wyłącznym sposobem finansowania partii politycznych i dotyczy ugrupowań, które nie odgrywają istotnej roli na scenie politycznej.

3.2. DOCHÓD Z POSIADANEGO MAJĄTKU

Większość partii politycznych dysponuje własnym majątkiem. Jest on zróżnicowany i obok zgromadzonych środków pieniężnych mogą to być również papiery wartościowe, nieruchomości oraz ruchomości.

Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o partiach politycznych partie mogą pozyskiwać dochód z tego majątku, ale jedynie z: oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, ze zbycia należących do niej składników majątkowych oraz z działalności polegającej na sprzedaży: tekstu statutu lub programu partii, przedmiotów symbolizujących tę partię i wydawnictw popularyzu-

¹⁰ www.pkw.gov.pl/464_Subwencja_z_budzetu_panstwa/1/3371_Informacja... (data dostępu 11.06.2016).

¹¹ T. Gąsior, op. cit.

jących jej cele i działalność, jak i z wykonywania odpłatnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego.

W praktyce pozyskiwane w ten sposób środki są znikome. Przykładowo Sojusz Lewicy Demokratycznej w 2015 r. uzyskał z odsetek na rachunkach i lokatach bankowych zaledwie 53,53 zł, zaś Prawo i Sprawiedliwość 13 149,49 zł, co stanowiło dla tej partii niecałe 0,03% przychodów. Podobnie jest ze sprzedażą majątku (PiS w 2015 r. sprzedało majątek za 180 044,88 zł, co stanowiło niecałe 0,36% pozyskanych środków).

Sytuacja partii politycznych w Polsce jest taka sama jak w przypadku takich organizacji na całym świecie¹², gdzie mają one wręcz kłopot z utrzymaniem swojego majątku¹³. Dowodzi tego konieczność sprzedaży w 2011 r. przez Sojusz Lewicy Demokratycznej swojej siedziby w Warszawie przy ul. Rozbrat. Należy jednak pamiętać, że polskie prawo dopuszcza użyczenie przez partie polityczne posiadanych przez nie nieruchomości i lokali na biura poselskie, biura senatorские oraz biura radnych gmin, powiatów czy województw, z czego chętnie one korzystają, obniżając tym samym koszt ich utrzymania.

3.3. KREDYTY BANKOWE

Niewątpliwie bardzo istotnym źródłem finansowania partii politycznych w Polsce są kredyty bankowe. Zaciągają je jednak tylko te partie, które odgrywają znaczącą rolę na scenie politycznej oraz które mogą liczyć na subwencje z budżetu państwa. W przypadku pozostałych partii politycznych istnieje bowiem realne niebezpieczeństwo pojawienia się poważnych kłopotów podczas spłacania kredytów, stąd brak zainteresowania o ubieganie się o nie. Wyraźnie zauważalne jest również to, że partie polityczne zaciągają kredyty głównie w latach wyborów parlamentarnych, kiedy to ma miejsce znaczny wzrost ich aktywności.

Jak wyliczył Tomasz Gąsior, kredyty bankowe stanowiły w 2015 r. około 32% przychodów wszystkich partii politycznych, które je zaciągnęły¹⁴. Niewątpliwie zdecydowały o tym kredyty dwóch największych polskich partii politycznych, a więc Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, które zaciągnęły odpowiednio kredyty w wysokości 29 320 000,00 zł i 15 000 000,00 zł, co stanowiło 47% oraz 32% pozyskiwanych przez nie środków finansowych. Partie polityczne w sprawozdaniach finansowych zobowiązane są do wskazania

¹² Por. K. Skotnicki, op. cit.

¹³ Por. A. Ławniczak, op. cit., s. 51.

¹⁴ T. Gąsior, op. cit.

podmiotów udzielających kredytów. W przypadku obu największych partii jest to ten sam bank¹⁵, partie zwracają się jednak również do innych banków. Rację należy też przyznać Markowi Chmajowi, który poddaje krytyce ogólnikować regulacji prawnych zezwalających na branie kredytów. Słusznie zwraca dlatego uwagę, że przy istniejących powiązaniach niektórych partii z bankami pozyskują one kredyty na bardzo preferencyjnych zasadach, co jest wielce naganne, gdyż narusza konstytucyjną zasadę równości partii politycznych¹⁶.

4. ZEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH

4.1. DAROWIZNY (W TYM TZW. VIP-SKŁADKI)

Wiele polskich partii politycznych wśród źródeł finansowania swojej działalności wymienia darowizny. W szczególności ma to miejsce w przypadku tych spośród nich, które posiadają reprezentację parlamentarną lub w organach samorządowych oraz od których zależy obsadzanie różnych stanowisk w administracji publicznej lub gospodarczej. Ustawa o partiach politycznych w art. 25 ust. 4 ustanawia jedynie zakaz, iż łączna suma wpłat od osoby fizycznej (z wyłączeniem składek członkowskich) wraz z wpłatami na Fundusz Wyborczy partii politycznej nie może przekroczyć w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę; do kwoty tej wliczana jest wartość darowizn rzeczowych (art. 25 ust. 4a ustawy o partiach politycznych).

Darowizny rzadko pochodzą od sympatyków czy członków, którzy nie zawdzięczają pracy swemu ugrupowaniu, lecz przede wszystkim wpłacane są przez osoby, które dzięki partii osiągają nieraz bardzo znaczące dochody w związku z pełnionymi stanowiskami czy funkcjami. Dlatego też wśród darowizn wyróżnia się tzw. VIP-składki¹⁷, które najczęściej pochodzą od parlamentarzystów, (w tym również do Parlamentu Europejskiego), ministrów, innych wysokich urzędników państwowych czy samorządowych, jak i osób zasiadających w różnych spółkach, w których udziały ma państwo lub samorząd i w których dzięki temu obsadzone są różne stanowiska. Płacenie VIP-składek jest zjawiskiem powszechnie znanym

¹⁵ Był nim bank Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA w Warszawie przy ul. Puławskiej 15.

¹⁶ Por. M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 174.

¹⁷ W literaturze przedmiotu znane są one również pod nazwami „dodatkowych dobrowolnych składek”, „haraczy”, a nawet „kupowaniem stanowisk”.

w wielu krajach, w tym zwłaszcza europejskich. Nie wynika przy tym z żadnych przepisów, w tym również partyjnych, lecz jest pewną utrwaloną praktyką akceptowaną przez członków partii, media, jak i społeczeństwo¹⁸. Z punktu widzenia partii politycznych można powiedzieć, że jest to dlatego wewnętrzne źródło finansowania, z formalnego punktu widzenia jest to jednak darowizna niezależna od członkostwa w partii, stąd należy uznać je za źródło zewnętrzne, zwłaszcza że w sprawozdaniach finansowych nie są one w jakikolwiek sposób wyróżniane.

Jak podaje Tomasz Gąsior, VIP-składki w Polsce wahają się w poszczególnych partiach na poziomie od 5% do 10% wynagrodzenia. Jednocześnie ogólny udział darowizn w finansowaniu partii politycznych w 2015 r. wynosił średnio 30% ich przychodów, przy czym dla partii, które nie otrzymywały środków z budżetu państwa wynosił średnio aż 66% dochodu, zaś korzystających z takich środków było to tylko średnio 25% dochodu¹⁹.

W polskiej literaturze przedmiotu zjawisko płacenia VIP-składek jest mocno krytykowane. Uważa się, że jest to zjawisko naganne, sprzyjające obsadzeniu stanowisk przez osoby niekoniecznie nadające się do tego, rozbudowujące partyjną nomenklaturę; niepokojące jest również to, że liczba takich funkcji i stanowisk stale się zwiększa²⁰. Zgłaszany jest dlatego nawet postulat zakazu pobierania VIP-składek²¹, nie wydaje się jednak, aby była jakakolwiek większa szansa na jego ustanowienie, gdyż partie parlamentarne niewątpliwie nie są nim zainteresowane.

4.2. SPADKI I ZAPISY

Polskie prawo zezwala na przekazywanie partiom politycznym spadków, jak i dokonywania na ich rzecz zapisów. Już przed laty Mariusz Bidziński zwracał uwagę, że w praktyce w zasadzie nie ma to jednak miejsca i partie polityczne nie wykazują ich w sprawozdaniach finansowych²². Stan taki utrzymuje się w dalszym ciągu.

¹⁸ Por. K. Skotnicki, op. cit.

¹⁹ T. Gąsior, op. cit.

²⁰ Por. M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki*, w: *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Konarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007, s. 109; M. Chmaj, op. cit., s. 169.

²¹ Por. M. Bidziński, op. cit., s. 91.

²² Ibidem, s. 97.

4.3. SUBWENCJE

Niewątpliwie najbardziej spornym zagadnieniem w związku z finansowaniem partii politycznych jest kwestia otrzymywania przez nie środków pochodzących z budżetu państwa. Rozwiązania takie w demokratycznej Polsce pojawiło się w 2001 r., kiedy to ustanowiono subwencje na realizację celów statutowych partii. Od tamtego czasu zmieniła się jedynie kwota przeznaczana na ten cel oraz sposób jej wyliczania dla poszczególnych partii politycznych.

Od samego początku przyjęto zasadę, że subwencje będą otrzymywać jedynie partie polityczne, które startując samodzielnie w wyborach do Sejmu, otrzymają w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, zaś w przypadku partii, które utworzyły koalicję wyborczą, zgłoszone przez nie listy kandydatów muszą w skali kraju otrzymać co najmniej 6% ważnie oddanych głosów, zaś podział między nie otrzymywanych środków dokonywany będzie zgodnie z proporcją określoną w umowie koalicyjnej (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych). Rozwiązanie to od samego początku jest mocno krytykowane. Podkreśla się, że pozbawia ono zdecydowaną większość partii politycznych możliwości uzyskania subwencji. Przyjęta regulacja prowadzi zatem do „zabetonowania” („zacementowania”) sceny politycznej w określonym kształcie, zamkając ją tym samym przed nowymi ugrupowaniami²³. W kolejnych kadencjach subwencja przysługiwała bowiem odpowiednio: dziesięciu partiom w kadencji 2002–2005; siedmiu partiom w kadencjach 2006–2007 i 2008–2011, pięciu partiom w kadencji 2011–2015 oraz dziesięciu partiom w kadencji rozpoczętej w 2015 r. Pomimo przywoływania kwestionujących takie wysokie progi wyroków sądów konstytucyjnych w innych państwach (np. wyrok sądu niemieckiego z 1968 r.), jak i podawania licznych przykładów państw, w których subwencje wypłacane są już partiom, na które oddano nawet poniżej 1% głosów, ustalona pierwotnie wysokość nie uległa w Polsce jak dotąd zmianie. Nic nie wskazuje również na to, aby dominujące na scenie politycznej partie wprowadziły w tym zakresie jakkolwiek zmianę.

Subwencja wypłacana jest przez całą kadencję Sejmu i przysługuje poczynając od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory, do końca roku, w którym przeprowadzane są kolejne wybory (art. 28 ust. 6 upp), a w przypadku skrócenia kadencji Sejmu do końca kwartału, w którym miało to miejsce (art. 32 upp.). Wpłata dokonywana jest w ciągu roku w czterech

²³ Por. np. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.

równych kwartalnych ratach wynikających z wyliczonej kwoty subwencji (art. 29 ust. 2 upp).

Wysokość rocznej subwencji ustalana jest według przyjętego w ustawie algorytmu, który uwzględnia liczbę głosów oddanych na poszczególne listy i kwotę za każdy głos, przy jednoczesnej zasadzie, że przekroczenie kolejno progów 5%, 10%, 20% i 30% ważnie oddanych głosów na listę powoduje obniżenie kwoty za każdy głos (ustawa mechanizm ten określa mianem zasady stopniowej regresji). Początkowo partie otrzymywały od 1 zł 50 gr dla partii, które uzyskały powyżej 30% głosów do 10 zł dla partii, które nie przekroczyły progu 5%. Bezpośrednio po 2001 r. spowodowało to dochodzący nawet do dziesięciokrotności wzrost środków, którymi dysponowały partie polityczne otrzymujące subwencję. Korekta tego systemu została dokonana w 2011 r., nie dotyczyła ona jednak mechanizmu przyznawania subwencji, a jedynie o połowę obniżono kwotę subwencji dla wszystkich partii politycznych. Obecnie partie otrzymują od 87 gr do 5 zł 77 gr za każdy głos.

W latach 2012–2015 wysokość rocznej subwencji na działalność statutową partii politycznych wynosiła rocznie 54 409 740,89 zł, z czego PO otrzymywała 17 729 870,91 zł, PiS 16 545 829,92 zł, Ruch Palikota 7 468 033,83 zł, PSL 6 372 937,24 zł, zaś SLD 6 293 068,99 zł. Jak wyliczył Tomasz Gąsior, w 2015 r. subwencje stanowiły średnio 31% środków, którymi dysponowały otrzymujące je partie polityczne, należy jednak pamiętać, że w poprzednich latach stanowiły one nawet średnio około 75%²⁴, zaś o takim zmniejszeniu zdecydowały wzięte kredyty. Przewidywana roczna subwencja w latach 2016–2019 wynosi natomiast 58 210 642,99 zł, z czego PiS otrzymuje 18 543 370,32 zł, PO – 15 465 516,69, Nowoczesna Ryszarda Petru – 6 207 859,14 zł, PSL – 4 476 863,19. Ponadto subwencję otrzymują partie, które nie weszły do Sejmu: SLD – 4 318 845,77 zł, Twój Ruch – 1 233 955,94 zł, Unia Pracy – 493 582,38 zł, Zieloni – 123 395, 60 (podział pomiędzy te partie dokonany został zgodnie z postanowieniami ustalonymi w umowie koalicyjnej Zjednoczona Lewica w proporcji: SLD 70%, Twój Ruch 20%, PPS 0%, Unia Pracy 8% i Zieloni 2%), Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja – 4 171 704,23 oraz Partia Razem – 3 175 513,73 zł²⁵.

Jak już zaznaczałem, wypłacanie subwencji partiom politycznym jest mocno krytykowane. Zdecydowanie przeciwne jest temu społeczeństwo. Dlatego też pojawiają się głosy o konieczności odstąpienia od tego mechanizmu, albo przynajmniej jego istotnej modyfikacji. Dyskusja na ten temat ze szczególną

²⁴ T. Gąsior, op. cit.

²⁵ www.pkw.gov.pl/464_Subwencja_z_budzetu_panstwa/1/3371_Informacja_... (data dostępu 6.06.2016).

siłą miała miejsce w 2013 r., kiedy Platforma Obywatelska oraz Twój Ruch postulowały nawet całkowitą likwidację subwencji z budżetu państwa. Inne partie polityczne były mniej radykalne: Solidarna Polska opowiadała się za czasowym zawieszeniem subwencji, zaś SLD za dalszym ograniczeniem i zwiększeniem transparentności partyjnych finansów. Przeciwno odejściu od finansowania partii politycznych z budżetu państwa opowiedzieli się natomiast eksperci, którzy uważają, że pomimo swoich licznych wad konstrukcja ta zapobiega, a przynajmniej ogranicza, zjawisko korupcji²⁶. Nie wydaje się również, aby przeciwko temu rozwiązaniu opowiedziały się partie polityczne korzystające ze środków z budżetu państwa.

4.4. DOTACJE PODMIOTOWE

Specyficzną, ale również kontrowersyjną formą wypłacania partiom politycznym pieniędzy z budżetu państwa jest przewidziana w Kodeksie wyborczym dotacja podmiotowa. Przysługuje ona tym partiom politycznym, które samodzielnie lub w koalicji utworzyły komitety wyborcze i uzyskały mandaty w wyborach do Sejmu i do Senatu (art. 150) i do Parlamentu Europejskiego (s. 151)²⁷. Dotacja podmiotowa przysługuje za każdy zdobyty mandat, stąd też jej wysokość zależy od ich liczby. Wyliczana jest według specjalnych algorytmów różniących się nieco w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu, kiedy wyliczana jest łącznie, oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Zasadą jest, że dotacja podmiotowa wypłacana jest wyłącznie do wysokości wydatków poniesionych na kampanię wyborczą uwidocznionej przez komitet wyborczy w sprawozdaniu finansowym. Jest to zatem zwrot nakładów poniesionych przez partię polityczną na kampanię wyborczą. Rozwiązanie to oceniane jest różnie. Jedni uważają, że gwarantuje ono wzrost konkurencyjności partii politycznych w życiu politycznym, ich uniezależnienie od poparcia ewentualnych sponsorów, jak i stanowi zachętę dla wyborców do udziału w wyborach, gdyż poparcie określonej partii politycznej zapewni jej środki finansowe²⁸. Nie podzielam tego poglądu. Uważam, że jest to, podobnie jak w przypadku subwencji dla partii politycznych z budżetu państwa, mechanizm utrwalający scenę poli-

²⁶ Miało to miejsce podczas zorganizowanej w Sejmie przez Marszałek Ewę Kopacz w dniu 21 lipca 2013 r. konferencji na temat finansowania partii politycznych.

²⁷ Dotacja podmiotowa przysługuje na takich samych zasadach jak partiom politycznym również komitetom wyborczym wyborców, które uzyskały podczas tych wyborów co najmniej jeden mandat.

²⁸ Por. B. Banaszak, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, art. 150, Nb 2, Warszawa 2014.

tyczną, gdyż w ten sposób zwrot nakładów na wybory uzyskują ugrupowania najsilniejsze, które są pewne sukcesu wyborczego i nie obawiają się zaciągania na ten cel kredytów. Mniejsze partie polityczne, które nie są pewne zdobycia chociażby jednego mandatu, nie mogą dlatego pozwolić sobie na ryzyko poniesienia znacznych kosztów na wybory.

Dotacja podmiotowa wypłacana jest w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów (art. 150 § 6 i art. 151 § 5 Kodeksu wyborczego), przy czym w przypadku partii politycznych, które utworzyły koalicyjny komitet wyborczy, dokonywane jest to w proporcji wynikającej z umowy koalicyjnej, a gdyby nie było to w niej określone, to w równych częściach (art. 150 § 5 i art. 151 § 4 Kodeksu wyborczego).

Po wyborach do Sejmu i do Senatu w 2012 r. na dotację podmiotową zostało przeznaczonych z budżetu państwa 71 625 445,50 zł. Największą dotację otrzymało Prawo i Sprawiedliwość (30 120 511, zł) oraz Platforma Obywatelska (29 274 776,20 zł), a kolejno: Polskie Stronnictwo Ludowe (5 287 607,24 zł) Sojusz Lewicy Demokratycznej (4 758 846,52 zł) i Ruch Palikota/Twój Ruch (1 753 422,87 zł). Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2015 r. na dotację podmiotową przeznaczono 7 441 175,00 zł, które rozdzielono między sześć partii politycznych: Prawo i Sprawiedliwość (2 931 102,73 zł), Platformę Obywatelską (2 718 672,75 zł), Sojusz Lewicy Demokratycznej (609 025,68 zł), Polskie Stronnictwo ludowe i Kongres Nowej Prawicy (po 572 352,16 zł) oraz Unię Pracy (67 669,52 zł). W 2015 r. dotacja podmiotowa stanowiła średnio 4,66% przychodów wszystkich partii mających do niej prawo²⁹.

4.5. POŚREDNIE FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH Z BUDŻETU PAŃSTWA

Subwencje nie są jedynym sposobem dofinansowywania partii politycznych. W Polsce, podobnie jak w innych krajach, wskazać bowiem można jeszcze kilka innych rozwiązań, poprzez które budżet państwa wspiera funkcjonowanie partii politycznych, przy czym często jego wielkość ma dla nich istotne znaczenie.

Po pierwsze, polski ustawodawca przyznał komitetom wyborczym w art. 117 Kodeksu wyborczego prawo nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, a więc w Telewizji Polskiej, TV Polonia, Polskim Radio oraz publicznej radiofonii regionalnej. Mogą z tego korzystać wszystkie komitety, które zarejestrowa-

²⁹ T. Gąsior, op. cit.

ły swoich kandydatów, w praktyce – poza wyborami samorządowymi – są one tworzone przede wszystkim przez partie polityczne. Ma to miejsce w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej (24 godziny przed dniem wyborów). Łączny czas rozpowszechniania audycji jest różny w zależności od wyborów, prawo przewiduje też zasady jego podziału między poszczególne komitety wyborcze różnicując w zależności od zarejestrowania list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych lub w tylko w części.

Po drugie, państwo przeznacza z budżetu państwa znaczne środki na funkcjonowanie Sejmu i Senatu. Jest z nich finansowana działalność klubów poselskich, biur poselskich i biur senatorskich, posłowie i senatorowie otrzymują diety.

4.6. FINANSOWANIE KAMPANII WYBORCZYCH

Z funkcji partii politycznych wynika, że ich aktywność skoncentrowana jest w głównej mierze na udziale w wyborach. Z tego też względu istotne jest, w jaki sposób pozyskują one środki na ten cel. Kwestia ta wykracza nieco poza wąskie ramy tego opracowania, więc jedynie ją tutaj zasygnalizuję.

Partia wyborcza chcąc uczestniczyć w wyborach, musi w Polsce utworzyć komitet wyborczy. Jest to specyficzna konstrukcja, która budzi liczne wątpliwości, w tym przede wszystkim odnośnie do jej charakteru; w moim przekonaniu jest to ułomna osoba prawna. W celu finansowania wyborów partia polityczna ma zarazem obowiązek utworzenia Funduszu Wyborczego, który jest jedynym źródłem finansowania komitetu wyborczego.

Środki Funduszu Wyborczego pochodzą z wpłat własnych partii politycznych oraz darowizn, spadków i zapisów oraz kredytów. Wpłaty mogą dokonywać wyłącznie obywatele polscy. Jak stanowi art. 134 § 2 Kodeksu wyborczego, suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. nr 200, poz. 1679 ze zm.) obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów (obecnie jest to 27 750,00 zł (15x1 850,00 zł)). Jeżeli w ciągu roku odbywają się więcej niż jedne wybory, suma ta ulega zwiększeniu do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ponadto kandydat na posła lub senatora, kandydat na Prezydenta RP oraz na posła Parlamentu Europejskiego, będący obywatelem i mający miejsce stałego zamieszkania w Polsce, może wpłacić na rzecz komitetu wyborczego sumę nie wyższą niż 45-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, czyli obecnie jest to kwota 83 250,00 zł (45x1 850,00 zł).

Środki finansowe mogą być pozyskiwane jedynie w okresie kampanii wyborczej, a więc od dnia zarządzenia wyborów do 24 godzin przed dniem wyborów. Komitet wyborczy nie ma przy tym prawa prowadzić zbiórek publicznych. Prawo ustanawia też limity wydatków na agitację wyborczą, w tym prowadzoną w formie reklam.

Podczas wyborów prezydenckich w 2010 r. środki pochodzące od partii politycznych stanowiły w komitetach wyborczych ponad 93%, zaś wpłacone przez osoby fizyczne niecałe 7%. W 2016 r. proporcje te były jeszcze inne i wynosiły odpowiednio ponad 98% i niecałe 2%³⁰. Podobnie jest podczas wyborów parlamentarnych. Pokazuje to dobitnie, że prowadzenia kampanii wyborczych odbywa się głównie ze środków partii politycznych.

5. NADZÓR NAD FINANSAMI PARTII POLITYCZNYCH

Ustanowienie w Konstytucji zasady jawności finansowania partii politycznych sprawia, iż z jednej strony partie polityczne zobowiązane są do udzielania informacji o swoich finansach, a przede wszystkim składania sprawozdań finansowych, zaś z drugiej strony rodzi konieczność nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, które to zadanie ustawa o partiach politycznych oraz Kodeks wyborczy powierzają Państwowej Komisji Wyborczej. Można zastanawiać się, i takie głosy pojawiają się w literaturze przedmiotu, czy jest to organ właściwy do wykonywania tego zadania. Z jednej strony jest on bowiem przede wszystkim właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, z drugiej natomiast strony rodzą się wątpliwości, czy dysponuje on wystarczającym aparatem urzędniczym w Krajowym Biurze Wyborczym do pełnienia tej roli.

Ustawa o partiach politycznych nakłada na partie polityczne obowiązek rocznego sporządzania dla Państwowej Komisji Wyborczej informacji finansowych o otrzymywanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (art. 34) oraz sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 38 ust. 1). Są one składane do 31 marca każdego roku za rok poprzedni. Ustawa określa też warunki, jakim powinny one odpowiadać oraz procedury weryfikacji.

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiednio w terminie 4 miesięcy w przypadku informacji (art. 34a ust. 1) i 6 miesięcy (początkowo również w terminie

³⁰ T. Gąsior, op. cit.

4 miesięcy) w przypadku sprawozdań (art. 38a ust. 1), może przyjąć je bez zastrzeżeń, przyjąć ze wskazaniem uchybień lub odrzucić. Przesłanki odrzucenia są przy tym wyraźnie określone. W przypadku informacji jest to stwierdzenie wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową (art. 34 a ust. 1a). Natomiast w przypadku sprawozdania jest ich więcej; katalog ten obejmuje: prowadzenie przez partię polityczną działalności gospodarczej, pozyskiwanie środków ze zbiorów publicznych, gromadzenie środków finansowych poza rachunkiem bankowym (z wyjątkiem drobnych składek członkowskich, których wysokość określa ustawa w art. 26a), przyjmowanie lub pozyskiwanie środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych, gromadzenie lub dokonywanie wydatków na kampanię wyborczą z pominięciem Funduszu Wyborczego, gromadzenie środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym, do utworzenia którego zobowiązuje art. 36 ust. 3, przyjmowanie wartości niepieniężnych, których wartość przekracza określoną w ustawie kwotę, poręczenia kredytu przez osobę, która nie jest obywatelem polskim zamieszkałym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej bądź jego zobowiązanie jest wyższe od określonej w ustawie łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej, dokonanie czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej przez inną osobę niż obywatel polski zamieszkały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w przypadku jej dokonania z naruszeniem określonego w ustawie limitu wpłat.

W razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą informacji lub sprawozdania partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na takie postanowienie PKW. Sąd wydaje w takiej sprawie w terminie 60 dni orzeczenie. Jeżeli uzna skargę za zasadną, skutkuje to niezwłocznym wydaniem przez PKW postanowienia o przyjęciu informacji lub sprawozdania, jeżeli natomiast Sąd Najwyższy skargę oddali, rodzi to dla partii politycznej poważne konsekwencje finansowe. Partia traci bowiem (podobnie jak w przypadku niezłożenia informacji w terminie), odpowiednio przez rok bądź przez trzy lata (w zależności od tego, czy dotyczy to informacji, czy sprawozdania), prawo do subwencji. W przypadku informacji utrata ta następuje w następnym roku kalendarzowym po roku, w którym zdarzenie miało miejsce (art. 34 c ust 2), natomiast w przypadku sprawozdania termin ten jest liczony od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania bądź oddalenie skargi przez Sąd Najwyższy (art. 38d).

Przepisy te, zwłaszcza odnoszące się do sprawozdań, rodzą poważne rozbieżności interpretacyjne. Należy bowiem pamiętać, że subwencje wypłacane są partiom politycznym do końca kadencji. Powstaje zatem pytanie, czy kara może obowiązywać dłużej niż kadencja, w szczególności, gdy doszło do jej skrócenia.

W literaturze przedmiotu są w tym przypadku różne interpretacje. Jedni autorzy uważają, że koniec kadencji oznacza, że nie mogą mieć zastosowania wszelkie związane z nią kary. Inni, których zdanie podzielam, interpretują wskazane postanowienia ustawy odmiennie i uznają, że kara będzie niezależnie od końca kadencji i partia polityczna nie może otrzymywać subwencji również w kolejnej kadencji (a może nawet kadencjach)³¹. Tak znaczne rozbieżności w wykładni postanowień ustawy o partiach politycznych ukazują bardzo wyraźnie wady tej regulacji.

6. PODSUMOWANIE

Przedstawiona analiza pokazuje finansowania partii politycznych w Polsce pozwala na postawienie kilku wniosków.

Prawna regulacja kwestii finansowania partii politycznych jest w Polsce uregulowana w kilku aktach prawnych, a więc w Konstytucji oraz w ustawie o partiach politycznych, w ustawie Kodeks wyborczy oraz w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Można wprowadzić zastanawiać się, czy zasadne jest rozdzielenie tej problematyki do trzech ustaw, uważam jednak, że w związku z bardzo odmiennymi zagadnieniami normowanymi w każdej z nich jest to dopuszczalne, a przy tym podstawowe znaczenie ma niewątpliwie pierwsza ze wskazanych regulacji ustawowych.

Regulacja problematyki finansowania partii politycznych w ustawie o partiach politycznych jest zasadnie krytykowana z uwagi na występujące w niej luki, wieloznaczne pojęcia i niespójne rozwiązania, które rodzą problemy podczas jej interpretacji i sprawiają, iż niemożliwa jest ich jednolita wykładnia.

Istnieje wiele metod i źródeł finansowania partii politycznych w Polsce, które pochodzą zarówno ze środków prywatnych, jak i publicznych. Są to składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy dochodu z majątku, kredyty, dotacje i subwencje oraz pośrednio wydatkowanie środków publicznych na funkcjonowanie Sejmu i Senatu, a w pewnym zakresie również organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Jest to zatem model mieszany prywatno-publiczny. Nie odbiega to od rozwiązań stosowanych w innych demokratycznych państwach. Podobnie jak w nich, najistotniejsze znaczenie odgrywają przy tym środki publiczne oraz kredyty.

³¹ Zob. szerzej: K. Kubuj, *Opinia prawna na temat utraty przez partie polityczne prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w myśl art. 38d ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 2, s. 90 i n.

W konsekwencji otrzymywania dotacji podmiotowej i subwencji z budżetu państwa jedynie przez niewielką liczbę partii politycznych ma miejsce przede wszystkim wzmocnienie najsilniejszych z nich i mających reprezentację parlamentarną, a tym samym utrwalenie (zacementowanie) sceny politycznej. Musi rodzić to pytanie o to, czy rozwiązanie to jest zgodne z konstytucyjną zasadą pluralizmu politycznego, której jednym z najważniejszych elementów jest równość partii politycznych. Partie, które nie otrzymują subwencji znajdują się bowiem w znacznie trudniejszej sytuacji jeżeli idzie o możliwość prowadzenia przez nie tak działalności statutowej, jak udziału w wyborach.

BIBLIOGRAFIA:

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, art. 150, Nb 2, Warszawa 2014.
- Bidziński M., *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Finansowanie partii politycznych*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.
- Gąsior T., *Podstawowe regulacje w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Polsce*, referat wygłoszony w dniu 2 czerwca 2016 r. podczas seminarium „Finansowanie polityki – współczesne modele i wyzwania”.
- Gedymina O., *Finansowanie partii politycznych (Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy, Kanada)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 235, Warszawa 1994.
- Gorgol A., *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, w: *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.
- Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.
- Kubaj K., *Opinia prawna na temat utraty przez partie polityczne prawa do otrzymywania subwencji z budżetu państwa w myśl art. 38d ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 2.
- Ławniczak A., *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- Skotnicki K., *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Walecki M., Zbieranek J., *Finansowanie polityki*, w: *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Konarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007.