



# Raport z monitoringu finansowania kampanii wyborczej na Prezydenta m.st. Warszawy w 2006 roku

przygotowany przez  
Warszawską Grupę Obywatelską  
działającą przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup  
Obywatelskich.

Monitoring realizowany był w ramach ogólnopolskiej akcji Programu Przeciw Korupcji  
Fundacji im. Stefana Batorego.

Kontakt: WGO przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich  
ul. Szpitalna 5/5 00-031 Warszawa, Tel. 022 828 91 28 w. 152  
warszawa@lgo.pl

## 1. Wstęp

Finansowanie kampanii wyborczej w ustabilizowanych demokracjach podlega uważnej obserwacji obywateli, ekspertów i mediów. Podczas kampanii są bowiem wykorzystywane ogromne ilości pieniędzy – może to sprzyjać zaciąganiu zobowiązań wobec „sponsorów” i powstawaniu długów wdzięczności.

Ewentualnym nadużyciom, w dużej mierze, zapobiegają mechanizmy prawne, takie jak zapewnianie jawności finansowania kampanii, nałożenie ograniczeń dotyczących maksymalnej wpłaty od jednej osoby czy wykluczenie anonimowych źródeł finansowania, których przykładem są zbiórki publiczne czy loterie. Z drugiej strony, aby jawność miała sens, potrzebne jest jej egzekwowanie przez obywateli – czy to w postaci regularnego monitoringu, czy też poświęcania uwagi kwestiom podnoszonym przez organizacje, ekspertów i media. Głosy wszystkich wymienionych stron są ważne, gdyż każda z nich ma nieco inną rolę do spełnienia.

Informacja dociera do wyborców poprzez media, jednak w odróżnieniu od prowadzących monitoring organizacji pozarządowych, nie podejmują one działań na rzecz zmiany, a jedynie sygnalizują zauważone problemy. Tym samym, stają się naturalnymi i niezwykle istotnymi sojusznikami obywateli zainteresowanych jawnością i uczciwością kampanii wyborczej. Eksperti dokonują natomiast opracowań i interpretacji przydatnych monitorującym aktywistom, którzy zwłaszcza w początkowej fazie działań, samodzielnie i bez dodatkowych środków, nie byłoby w stanie dokonać analizy wielu istotnych zjawisk towarzyszących kampanii wyborczej.

Przestrzeganiem prawa wyborczego zajmuje się z kolei Państwowa Komisja Wyborcza. Obywatelski nadzór jest ważnym uzupełnieniem jej działalności. Po pierwsze sygnalizuje na bieżąco przypadki łamania ordynacji wyborczej. Po drugie diagnozuje, jakie istnieją luki prawne i jakie elementy należy poprawić, zarówno na poziomie braku pewnych zapisów ustawowych, jak też możliwych nadużyć w zakresie interpretacji proceduralnych.

Na poziomie ogólnopolskim projekt był prowadzony w kilkunastu miejscach w Polsce, dzięki merytorycznemu wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego, która zapewniła nam szkolenie oraz stałą pomoc w interpretowaniu spornych i niejasnych sytuacji. Monitoringiem zostały objęte te działania i finanse, które dotyczyły kampanii wyborczej kandydatów na stanowisko wójtów, burmistrzów i prezydentów. W Warszawie monitoring prowadziła Warszawska Grupa Obywatelska działająca przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

## **1.1. Cele monitoringu**

Naszemu monitoringowi przyświecały trzy typy celów.

W pierwszej kolejności było to sprawdzenie skuteczności przepisów samorządowej ordynacji wyborczej, zabezpieczających przed praktykami korupcyjnymi oraz wypracowanie rekomendacji dotyczących lepszych rozwiązań legislacyjnych. Wiedzieliśmy, że ordynacja samorządowa wprowadza wiele zabezpieczeń antykorupcyjnych. Chcieliśmy dowiedzieć się, czy są one przestrzegane i skuteczne, bądź jakich zabezpieczeń brak, a mogłyby być istotne z punktu widzenia uczciwości walki wyborczej.

Nie mniej ważne było wprowadzenie elementu kontroli społecznej do samorządowej kampanii wyborczej, która na zasadzie środka prewencyjnego miała doprowadzić do obniżenia poziomu ewentualnych nieprawidłowości. Dodatkowo służyło to przyzwyczajaniu polityków do faktu, że obywatele interesują się ich działalnością, sposobem prowadzenia kampanii i uczciwością w walce politycznej. Liczyliśmy na to, że nawet jeżeli nie w tej kampanii, to w przyszłości dla przedstawicieli Komitetów Wyborczych prawo obywateli do zadawania pytań i obowiązek odpowiadania na nie staną się oczywiste.

Po trzecie, był to dla naszej obywatelskiej grupy pewien trening, który pozwoli nam kontynuować podobne działania przy okazji kolejnych wyborów. Trudności, jakie napotykaliliśmy, metody organizowania się oraz analizowania wydatków wyborczych, wymagają nabycia pewnych kompetencji. Zważywszy na obywatelski charakter naszych poczynań, jest to zadanie trudne. Wprawdzie posiadaliśmy już pewne doświadczenie nabyte podczas monitoringu kampanii prezydenckiej w 2005 roku, wtedy jednak analizą sprawozdań wyborczych zajmowali się eksperci Fundacji im. Stefana Batorego. Teraz sami musieliśmy zmierzyć się z ogromną dokumentacją. Prowadzi to nas do szerszych konkluzji dotyczących przygotowania dokumentacji sprawozdawczej tak, aby możliwe było jej analizowanie również przez zainteresowanych obywateli, pragnących skorzystać ze swojego prawa do informacji.

## **1.2. Struktura raportu**

Niniejszy raport składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy dochodów komitetów wyborczych. Druga część poświęcona jest analizie wydatków.

### 1.3. Metodologia monitoringu

Monitoring rozpoczęliśmy w czerwcu 2006 roku, chociaż oficjalnie kampania ruszyła 18 września, wraz z zarejestrowaniem Komitetów Wyborczych. Jednak już w czerwcu nasiliły się działania, które naszym zdaniem nosiły znamiona kampanii wyborczej.

Nasza grupa planowała monitorować działania wszystkich dziesięciorga kandydatów na urząd Prezydenta m. st. Warszawy. Byli to, w porządku alfabetycznym:

- 1 Marek Borowski, zgłoszony przez Koalicyjny Komitet Wyborczy SLD+SDPL+PD+UP Lewica i Demokraci;
- 2 Włodzimierz Całka, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Warszawskiego Porozumienia Samorządowego *Nasze Miasto*;
- 5 Marek Czarnecki, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Samoobrona RP;
- 6 Waldemar Fydrych, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Wyborców Gamonie i Krasnoludki;
- 7 Hanna Gronkiewicz-Waltz, zgłoszona przez Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP;
- 8 Janusz Korwin-Mikke, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Unia Polityki Realnej;
- 9 Jerzy Krzekotowski, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Wyborców Nasza Warszawa i Mazowsze;
- 10 Kazimierz Marcinkiewicz, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości;
- 11 Wanda Nowicka, zgłoszona przez Komitet Wyborczy Polskiej Partii Pracy;
- 12 Wojciech Wierzejski, zgłoszony przez Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin.

Z powodu słabej widoczności kampanii niektórych kandydatów oraz skupienia się większości mediów i środowisk na głównej trójce, nie udało nam się przeprowadzić dokładnego monitoringu kampanii wszystkich kandydatów. W efekcie niniejszy raport skupia się na liderach kampanii samorządowej w Warszawie – Marku Borowskim, Hannie Gronkiewicz-Waltz oraz Kazimierzu Marcinkiewicz, a także na tylko jednym kandydacie zgłoszonym przez Komitet Wyborczy Organizacji – Włodzimierzu Całce, którego wynik wyborczy był najwyższy wśród 7 pozostałych kandydatów, skrajnie jednak odbiegający od liderów wyścigu – niewiele powyżej 0,5%, podczas gdy trzeci w kolejności Marek Borowski osiągnął ponad 22% poparcie.

Nasze działania w ramach monitoringu polegały na udziale w spotkaniach wyborczych kandydatów na Prezydenta m. st. Warszawy, z których sporządzaliśmy notatki dotyczące potencjalnych wydatków na dojazd, sale, nagłośnienie, gadzety, bannery, występujących artystów, itp. Zapisywaliśmy także spostrzeżenia dotyczące ewentualnego korzystania ze środków publicznych. Obserwowaliśmy, czy nie dochodzi

do łamania ordynacji wyborczej poprzez organizowanie zakazanych prawem loterii czy aukcji, bądź też opłacania spotkania ze środków innych niż Komitetu Wyborczego.

Ponadto, naszym zadaniem było przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami Komitetów Wyborczych, głównie z Pełnomocnikami Finansowymi, które służyły wyjaśnieniu sposobów gromadzenia i wydatkowania środków. Niestety nie udało nam się przeprowadzić wywiadów z przedstawicielami wszystkich Komitetów, których działania opisujemy w niniejszym raporcie. W większości przypadków umówienie się na wywiad było zajęciem czasochłonnym. Udało nam się spotkać z Pełnomocnikiem Finansowym Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP oraz Koalicyjnego Komitetu Wyborczego SLD+SDPL+PD+UP Lewica i Demokracji, a także z szefem sztabu organizacyjnego Komitetu Wyborczego Warszawskiego Porozumienia Samorządowego *Nasze Miasto*.

Nie udało nam się niestety spotkać z pełnomocniczką finansową Komitetu Wyborczego PiS. W każdej rozmowie telefonicznej sugerowano naszej wolontariuszce wysłanie drogą mailową zapytania o spotkanie wraz z informacją o monitoringu. Wysłaliśmy 3 takie maile, po każdym z nich dzwoniliśmy znów do sztabu, jednak na żaden z nich nie dostaliśmy odpowiedzi. Z relacji innych grup monitorujących, np. z Krakowa, wiemy, że nie tylko my napotkaliśmy na takie problemy.

Inne zadania, które realizowaliśmy to zbieranie i analizowanie drukowanych materiałów wyborczych. Interesowało nas jakie z nimi mogłyby się wiązać wydatki, jaką drogą docierają do obywateli np. czy są to druki bezadresowe, czy też ulotki rozdawane na ulicy; w jakiej kopercie przychodzą (czy np. nie jest to koperta biura poselskiego). Z drugiej strony patrzyliśmy czy materiały są właściwie oznaczone sformułowaniem „*Materiał wyborczy Komitetu Wyborczego [nazwa]*”.

Ponadto prowadziliśmy monitoring billboardów – interesowało nas kiedy się pojawiają – w czasie kampanii czy też wcześniej, kogo przedstawiają, czy są właściwie oznaczone, do kogo należą wynajmowane tablice.

Staraliśmy się także na bieżąco śledzić doniesienia prasowe i analizować podnoszone problemy, a także zwracać uwagę na opinie ekspertów. Wydaje nam się, że przy okazji monitoringu tej kampanii bardzo dobrze sprawdziła się współpraca różnych aktorów społecznych.

## 2. Główne wnioski i rekomendacje

Przeprowadzony monitoring oraz liczne dyskusje zarówno naszego warszawskiego zespołu monitorującego, jak też prowadzone przez uczestników ogólnopolskiej akcji, prowadzą nas do następujących rekomendacji i wniosków na przyszłość.

Przede wszystkim konieczne jest uregulowanie kwestii rozliczania wydatków poniesionych przez poszczególnych kandydatów – zarówno na radnych, jak i na prezydentów, burmistrzów czy wójtów. Po pierwsze określona powinna być dokładnie formuła opisywania faktur uwzględniająca podanie nazwiska kandydata bądź kandydatów, których dany koszt dotyczy<sup>1</sup>. Po drugie dokumentacja poniesionych wydatków powinna być podzielona zgodnie z podziałem administracyjnym, co najwyżej do poziomu powiatu. Dopiero wówczas obywatele będą mieli możliwość dokładnego przyjrzenia się jak wydawane i rozliczane są pieniądze na kampanię przez konkretnego kandydata.

Korzystne byłoby także uregulowanie zasad, na jakich mogą startować w wyborach urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci, np. na ostatnie dwa tygodnie kampanii, kiedy i tak zmniejsza się zaangażowanie w bieżące rządzenie, powinni oni przekazywać swoje obowiązki zastępcom. Obawiamy się, że wprowadzenie w niewielkim stopniu zapobiegłoby to pośpiesznemu finalizowaniu inwestycji, ale przynajmniej wyrównałoby szanse poszczególnych kandydatów w rywalizacji wyborczej. Uniknęlibyśmy sytuacji, w której inwestycje oddawane są na dzień przed wyborami; w czasie upływającym do zakończenia kampanii można by zweryfikować solidność wykonania inwestycji, a co najważniejsze uniknęlibyśmy sytuacji płacenia z publicznych środków za kampanię wyborczą, co jest naturalną konsekwencją, gdy kandydat próbuje jednocześnie zajmować się rządzeniem i brać udział w gorącej w ostatnich dniach przed wyborami walce wyborczej.

Szereg rekomendacji dotyczy także wyrównania szans komitetów wyborczych partii politycznych oraz komitetów tworzonych przez organizacje i wyborców. Uważamy, że w wyborach samorządowych należy promować lokalnych działaczy, w mniejszym stopniu skupiając się na podziałach partyjnych. Dotyczy to w szczególności:

- zlikwidowania możliwości podwójnego wsparcia finansowego kandydatów „wystawianych” przez partie polityczne. Aktualnie regulacje prawne dopuszczają taką sytuację, w której wyborca wpłaca pieniądze zarówno na partię polityczną oraz na fundusz wyborczy komitetu partyjnego<sup>2</sup>. Naszym zdaniem powoduje to nierówność w stosunku do Komitetów Wyborczych Organizacji i Wyborców

---

<sup>1</sup> Nawet jeśli miałyby to oznaczać branie kilku faktur zamiast pojedynczej przy większych zleceniach, wydaje nam się, że przejrzystość rozliczenia finansowego jest na tyle ważną wartością, że warto taką zasadę wprowadzić. W dużej, zbiorczej fakturze, która trafia do ogólnej puli można w zasadzie ukryć każdy wydatek.

<sup>2</sup> Oznacza to, że obowiązujący w 2006 roku limit wpłaty od jednej osoby w wysokości 13.486,50 zł, mógł zostać podniesiony do kwoty 26.973.00, jeżeli wyborca połowę tej sumy wpłacił na fundusz wyborczy, a połowę na rachunek bieżący partii politycznej.

(pozbawionych takiej możliwości).

- stworzenie mechanizmu rejestracji kandydatów, który zapobiegłby sztucznemu zwiększaniu górnej granicy środków finansowych przysługujących komitetowi. Naszą rekomendacją jest wprowadzenie limitów wydatków w skali powiatu, a nie całego kraju. Wymagałoby to od komitetu specyfikacji wydatków i limitów na te dotyczące konkretnych kandydatów albo grupy kandydatów, uporządkowanych według klucza administracyjnego (kandydaci z danego powiatu).

Ostatnim naszym zaleceniem, jest wprowadzenie mechanizmu uniemożliwiającego przedwczesne rozpoczęcie kampanii. Trudnością tutaj jest fakt, że przed zarejestrowaniem Komitetów Wyborczych zasadniczo nie ma pewności kto będzie w wyborach startował, choć oczywiście jak pokazuje praktyka, rzadko zdarzają się w tej dziedzinie niespodzianki. Wąska interpretacja Państwowej Komisji Wyborczej mówiąca, że w zasadzie kiedy w działaniach promocyjnych nie mówi się, iż dana osoba kandyduje na prezydenta, wójta, burmistrza, bądź też nie mówi się o programie wyborczym, są to tylko ogólne działania promocyjne, powoduje że prawo dotyczące terminu rozpoczęcia kampanii staje się martwe. Z drugiej strony, trudno zabronić partiom i ewentualnie rządzącym aktualnie władarzom, których program głównie dotyczy, promowania swojego programu. Wydaje się, że PKW powinna wyraźnie określić, na podstawie istniejącego doświadczenia, jakie działania są kampanią wyborczą. Mogłoby to przybrać formę wyrażonego w prawie bądź interpretacji PKW zakazu prowadzenia promocji programu ugrupowań i kandydatów startujących w wyborach, na przykład na 3 miesiące przed ich rozpoczęciem i wpływać na przyjęcie bądź odrzucenie sprawozdania finansowego.

### 3. Dochody komitetów wyborczych

#### 3.1. Wprowadzenie

Finansowanie kampanii wyborczych jest jednym z potencjalnych obszarów do nadużyć. Jak już pisaliśmy, może powodować wytworzenie więzów wdzięczności pomiędzy wspieranym kandydatem i jego darczyńcą. Ponadto, w przypadku kandydatów mających dostęp do dóbr publicznych, może pojawiać się pokusa wykorzystania ich w swojej kampanii. W końcu, narzucone przez ordynację limity i ograniczenia, nie zawsze są przestrzegane i pojawiają się pomysły, aby je obchodzić.

Analiza dochodów komitetów wyborczych ma na celu przede wszystkim:

1. Dokonanie oceny przestrzegania prawa w zakresie finansowania kampanii wyborczej;
2. Ocenę wiarygodności sprawozdań wyborczych;
3. Porównanie przychodów z wydatkami;
4. Wychwycenie przypadków nielegalnego finansowania kampanii wyborczej ze środków publicznych;
5. Wyszukanie dotacji czynionych z intencją korumpowania kandydata.

#### 3.2. Zasady pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach samorządowych

Zasady finansowania kampanii wyborczej prezydenta miasta regulują przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, oraz odpowiednio przepisy ustawy z 16 lipca 1998 r. *ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*.

##### 3.2.1 Finansowanie Komitetów Wyborczych Partii Politycznych

Środki finansowe przekazywane **komitetom wyborczym partii politycznych** mogą pochodzić wyłącznie z ich **Funduszu Wyborczego**, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (art. 83c ust. 1 Ordynacji wyborczej). Fundusz Wyborczy partii jest tworzony z wpłat własnych partii oraz darowizn od osób fizycznych, spadków i zapisów (art. 36 ust. 1 ustawy o partiach). Suma darowizn pieniężnych od jednej osoby fizycznej nie może przekraczać w okresie roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.

Według rozporządzenia Rady Ministrów z 10 października 2005 r. (Dz. U. Nr 177 poz. 1469) minimalne wynagrodzenie za pracę w 2006 r. wynosi 899,10 zł. Zatem - **dozwolony limit wpłat na Fundusz Wyborczy wynosi 13.486,50 zł** (art. 36a ust. 1 ustawy o partiach).



Wpłaty na Fundusz Wyborczy mogą być dokonywane jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą (art. 36a ust. 3 ustawy o partiach). Za przelew w rozumieniu art. 63c ustawy Prawo bankowe nie może być uznana wpłata gotówkowa w kasie banku czy przekaz pocztowy.

Na Fundusz Wyborczy mogą być dokonywane także wpłaty własne partii w formie przelewów z rachunku bieżącego, pochodzące ze źródeł wymienionych w art. 24 ustawy o partiach. Podobnie jak w przypadku Funduszu Wyborczego **na rachunek bieżący partii mogą być dokonywane wpłaty od osób fizycznych, w wysokości nie przekraczającej w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.** Jeżeli jednak jednorazowa wpłata na rachunek bieżący partii nie przekracza 899,10 zł, to w tym przypadku może być dokonana również w formie gotówkowej.

**Przepisy ustawy o partiach nie zabraniają jednoczesnego dokonywania wpłat przez tę samą osobę fizyczną na rachunek bieżący partii i Fundusz Wyborczy.** Oznacza to, że **w wyborach samorządowych 2006 dopuszczalna kwota łączna wpłat na komitet partyjny od jednej osoby fizycznej wynosi 26.973,00 zł. (13.486,50 zł + 13.486,50 zł).**

Partie nie mogą przyjmować środków finansowych, pochodzących od:

- osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (nie dotyczy obywateli polskich zamieszkałych za granicą);
- cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, zamieszkujących na stałe w Polsce (art. 25 ust. 2 ustawy o partiach).

Powyższe zakazy obejmują również obywateli państw Unii Europejskiej nie będących obywatelami polskimi, którzy na mocy art. 6a i 7 Ordynacji wyborczej posiadają czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin i w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

### **3.2.2. Finansowanie Komitetów Organizacji oraz Komitetów Wyborczych Wyborców**

Komitetowi wyborczemu organizacji oraz komitetowi wyborczemu wyborców mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez osoby fizyczne (art. 83c ust. 3 Ordynacji wyborczej), z wyjątkiem:

- osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej (nie dotyczy obywateli polskich zamieszkałych za granicą);
- cudzoziemców mających miejsce zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wpłata na rzecz komitetu wyborczego organizacji oraz komitetu wyborczego wyborców nie mogą dokonywać obywatele państw Unii Europejskiej, nie będący obywatelami polskimi, którzy na podstawie art. 6a i 7 Ordynacji wyborczej, posiadają czynne i bierne

prawo wyborcze w wyborach do rad gmin i w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego komitetu wyborczego organizacji albo komitetu wyborczego wyborców nie może przekraczać **15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów** (art. 83d ust. 2 Ordynacji wyborczej). Darowizny pieniężne mogą być wpłacane wyłącznie na rachunek bankowy komitetu. Wpłaty można dokonywać jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą (art. 84d ust. 3 Ordynacji wyborczej). Niedozwolone są wpłaty gotówkowe w kasie banku, a także w formie przekazów pocztowych.

Komitet wyborczy organizacji oraz komitet wyborczy wyborców może zaciągać kredyty bankowe (art. 83c ust. 3 Ordynacji wyborczej). Poręczycielem takiego kredytu mogą być wyłącznie osoby fizyczne. Zobowiązanie poręczyciela nie może jednak przekroczyć dopuszczalnej (art. 83d ust. 2 Ordynacji wyborczej) kwoty łącznej wpłat od osoby fizycznej. Ograniczenie wysokości kwoty poręczonej nie dotyczy osób wchodzących w skład komitetu wyborczego wyborców (art. 83c ust. 6 Ordynacji wyborczej).

### **3.2.3 Ograniczenia w pozyskiwaniu środków finansowych przez komitety wyborcze**

Komitety wyborcze mogą pozyskiwać środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami (art. 83 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Pozyskiwanie środków finansowych jest dozwolone dopiero od dnia wydania przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 83 ust. 2 Ordynacji wyborczej). W związku z obowiązkiem gromadzenia środków finansowych komitetu na oddzielnym rachunku bankowym, pozyskiwanie środków finansowych staje się w praktyce możliwe dopiero od dnia otwarcia rachunku bankowego.

Zabronione jest pozyskiwanie środków po dniu wyborów (art. 83 ust. 4 pkt. 1 Ordynacji wyborczej). Jako datę dokonania wpłaty na rachunek bankowy przyjmuje się datę wystawienia polecenia przelewu. Jeśli na uregulowanie zobowiązań finansowych komitetu nie wystarczało środków zgromadzonych na rachunku bankowym, powinny być one pokryte w trybie art. 64k Ordynacji wyborczej, bez pośrednictwa rachunku komitetu wyborczego.

Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych (np. darów rzeczowych, nieodpłatnych usług), z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej). Zabronione jest przeprowadzanie przez komitet wyborczy zbiórek publicznych (art. 83b ust. 2 Ordynacji wyborczej), dotyczy to również partii politycznych (art. 24 ust. 6 ustawy o partiach). Zabronione jest przekazywanie środków finansowych przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego komitetu wyborczego (art. 83b ust. 1 Ordynacji wyborczej).

Wykluczone jest finansowanie kampanii wyborczej przez osoby prawne, stowarzyszenia, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, fundacje itd. W przypadku stwierdzenia wpłaty pochodzącej z nieuprawnionego źródła lub dokonanej z naruszeniem przepisów ustawy, komitet wyborczy powinien odmówić przyjęcia darowizny i zwrócić ją darczyńcy w terminie 30 dni od dnia jej przekazania (art. 84d ust. 2 Ordynacji wyborczej).

### **3.2.4 Ile pieniędzy można wydać na kampanię?**

Komitety wyborcze mogą przeznaczać na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami wydatków. Limit wydatków ustala się oddzielnie dla każdego komitetu wyborczego mnożąc kwotę przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę radnych wybieranych w okręgu lub okręgach, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów (niezależnie od liczby zgłoszonych kandydatów). Kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi:

- a. w wyborach do rady gminy w gminach do 20 tys. mieszkańców – 750,00 zł,
- b. w wyborach do rady gminy w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1.000,00 zł,
- c. w wyborach do rady powiatu – 2.000,00 zł,
- d. w wyborach do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3.000,00 zł,
- e. w wyborach do sejmiku województwa – 5.000,00 zł.

Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach do 500 tys. mieszkańców ustala się mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę 50 groszy, a w gminach powyżej 500 tys. mieszkańców mnożąc pierwsze 500 tys. przez kwotę 50 groszy, a nadwyżkę ponad 500 tys. przez kwotę 25 groszy.

Ustalony zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej limit wydatków dotyczy całości wydatków komitetu wyborczego. Komitet wyborczy, w ramach posiadanego zsumowanego limitu wydatków może zatem wydatkować środki na kampanię wyborczą niezależnie od kwot przypadających na jeden mandat oraz limitów wydatków na kampanię wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

Wysokość przychodów nie jest limitowana.

Wydatkowanie środków jest dozwolone od dnia wydania przez organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 83 ust. 2 Ordynacji wyborczej). W praktyce jest to możliwe od dnia pierwszej wpłaty na rachunek bankowy.

Zabronione jest wydatkowanie środków przez komitet wyborczy po dniu złożenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu (art. 83 ust. 4 pkt. 2 Ordynacji wyborczej).

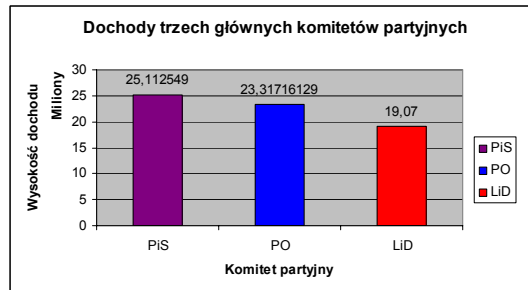
(Na podstawie WWW.czaswarszawski.pl)

### 3.3. Analiza dochodów i omówienie zauważonych nieprawidłowości

Dochody monitorowanych komitetów partyjnych, pochodziły głównie z funduszy wyborczych partii politycznych. Jedynie ułamkową część dochodów stanowiły odsetki od środków zgromadzonych na koncie. Komitety te nie zaciągały kredytów bankowych.

Dochody komitetów partyjnych:

1. KW PiS - **25.112.549** z czego 25.112.472 pochodziło z funduszu wyborczego, zaś 77 zł z odsetek.
2. KW PO - **23.317.161,29** z czego 23.317.070,45 z funduszu wyborczego, a 90,84 z odsetek.
3. KKW LiD - **19 069 356,47** z czego 19 069 332,00 z funduszu wyborczego a 24,47 z odsetek.



Dochody Komitetu Wyborczego Stowarzyszenia Warszawskie Porozumienie Samorządowe *Nasze Miasto* wyniosły - zgodnie ze sprawozdaniem złożonym do Komisarza Wyborczego - 97.614,48. Wszystkie dochody Komitetu Wyborczego *Nasze Miasto* pochodziły z wpłat przekazanych od darczyńców przelewem.

Z informacji przekazanej nam przez Komisarza Wyborczego w Warszawie wynika, że odrzucił on zarówno sprawozdanie finansowe Komitetu Wyborczego Stowarzyszenia Warszawskie Porozumienie Samorządowe *Nasze Miasto*, jak też Komitetu Wyborczego Wyborców NASZA WARSZAWA I MAZOWSZE.

W przypadku KW *Nasze Miasto* uzasadnieniem odrzucenia sprawozdania było naruszenie przepisu 83d ust. 1, który stanowi, że środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym. Komitet ten natomiast nie wydzielił odrębnego konta na potrzeby finansowania kampanii. Konto, którym się posługiwał było wydzielonym przy rachunku podstawowym Stowarzyszenia Warszawskie Porozumienie Samorządowe *Nasze Miasto* subkontem (rachunek ROR). Komitet nie otworzył więc własnego konta bankowego. W ten sposób komitet pozyskał nieprawidłowo 97.614,48 zł. Kwota ta zgodnie z art. 84d ust. 1 Ordynacji podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

W decyzji Komisarza możemy znaleźć jeszcze kilka zastrzeżeń co do sposobu prowadzenia dokumentacji finansowej. Stwierdzono m.in. że podstawowe dokumenty tj.

sprawozdanie finansowe i historia rachunku oraz dołączone dowody wpłat i płatności są niespójne. Ponadto, stwierdzono brak faktur na dokonane płatności – wymienione w historii rachunku na kwotę 1500zł. Nie dołączono również żadnych dokumentów potwierdzających wiarygodności Komitetu na kwotę 14.400,46.

W załączonej przez Komitet dokumentacji finansowej ujawniono: potwierdzenia wpłat dokonanych przez podmioty inne niż osoby fizyczne na łączną kwotę 5.860 zł oraz wpłat gotówkowych na kwotę 2.923,86 zł oraz przyjęcia wpłat po dniu wyborów w wysokości 18.314,30.

Wobec powyższych faktów orzeczeniem Komisarza Komitet Wyborczy Stowarzyszenia Warszawskie Porozumienie Samorządowe *Nasze Miasto* ma przekazać kwotę 97.614,48 zł na rzecz skarbu Państwa oraz wymierzyć karę grzywny pełnomocnikowi finansowemu komitetu.

Odrzucenie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Wyborców NASZA WARSZAWA I MAZOWSZE uzasadnione jest naruszeniem przepisu art. 83 ust. 3 Ordynacji wyborczej. W sprawozdaniu ujawniono bowiem dokonanie wpłaty gotówkowej w wysokości 180 zł. Kwota ta nie została zwrócona wpłacającemu. Dodatkowo został naruszony przepis art. 83.d ust.4, który stanowi, iż umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego nie zawiera zastrzeżenia o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

Środki niewłaściwie przyjęte podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

### **3.3.1. Zbiórki publiczne i brak jawności finansowania kampanii wyborczej**

Wedle obowiązującej samorządowej ordynacji wyborczej, jest to nielegalna forma finansowania kampanii. Podczas monitoringu nie stwierdziliśmy jej występowania.

### **3.3.2. Darowizny rzeczowe**

Podczas prowadzonego przez nas monitoringu, dwukrotnie zaobserwowaliśmy sytuację, w których Komitet Wyborczy otrzymał darowiznę rzeczową nie dozwoloną przez ordynację wyborczą. Dopuszcza ona bowiem jedynie nieodpłatne usługi w zakresie rozklejania plakatów i rozdawania ulotek.

Pierwszy przypadek dotyczy Komitetu Wyborczego Warszawskiego Porozumienia Samorządowego *Nasze Miasto*. Komitet zarejestrowany był w siedzibie Stowarzyszenia, które go utworzyło – w budynku byłego Kina Skarpa w Warszawie.

W trakcie rozmowy z przedstawicielką WGO (8.11.2006), szef sztabu organizacyjnego KW *Nasze Miasto* powiedział, że budynek Kina Skarpa jest dzierżawiony przez spółkę, w

której on sam zarządza. W tym samym miejscu zarejestrowane jest Stowarzyszenie i dlatego KW jest tam zarejestrowany. Pomieszczenia – jak deklarował szef sztabu - udzielane są nieodpłatnie przez Stowarzyszenie. Na podstawie tej samej rozmowy ustaliliśmy, że cały sprzęt biurowy udostępniany jest przez Stowarzyszenie. Nie jest jasne czy Stowarzyszenie ponosi koszty lokalu, który udostępnia.

Powyższa sytuacja oznacza przekazanie przez Stowarzyszenie (bądź spółkę) na rzecz komitetu wyborczego nielegalnej darowizny rzeczowej w postaci użyczenia lokalu i sprzętu biurowego.

Drugi zaobserwowany przez nas przypadek to spotkanie Warszawskiej Izby Samorządu Gospodarczego (5.10.2006), na które został zaproszony tylko jeden kandydat na Prezydenta Warszawy - Marek Borowski. Duża część spotkania miała charakter wyborczy - w sali ustawione były bannery koalicji lewicowej i kandydata, w trakcie spotkania kandydat na Prezydenta miał możliwość przez 45 minut przedstawiać swój program wyborczy. Dodatkowo gospodarzem spotkania był kandydat KKW LiD na Radnego, jednocześnie Dyrektor Hotelu Gromada, w którym odbywało się spotkanie i który należy do Ogólnopolskiej Spółdzielni Turystycznej Gromada. W sprawozdaniu finansowym nie odnaleźliśmy rachunków potwierdzających wydatki związane z tym wydarzeniem. Wszystko zatem wskazuje na to, że kandydat Marek Borowski otrzymał przynajmniej jednokrotnie darowiznę rzeczową od Ogólnopolskiej Spółdzielni Turystycznej Gromada, związanej ze środowiskiem lewicowym.

### **3.3.3. Potencjalne finansowanie kampanii wyborczej ze środków publicznych**

Finansowanie kampanii ze środków publicznych w sposób pośredni lub bezpośredni nastąpiło w przypadku dwojga głównych kandydatów, którzy mieli do nich dostęp.

Już w sierpniu 2006 roku do organizacji pozarządowych trafił list Hanny Gronkiewicz-Waltz w kopertach Biura Poselskiego. W liście kieruje ona do organizacji pozarządowych następujące słowa „*Będę wdzięczna, jeśli zechcecie Państwo zapoznać się z programem „Platforma dla Warszawy 2006 – 2010 i przekazać mi swoje sugestie, uwagi i wnioski. Wszystkie opinie będziemy starannie analizować i uwzględniać, także po wyborach, które – mam nadzieję - przyniosą dumnej stolicy nowe, lepsze jutro*”. Wprawdzie w liście nie pojawiają się wprost informacje o Hannie Gronkiewicz – Waltz, jako kandydatce na Prezydenta m. st. Warszawy, trudno jednak nie dostrzec związku tego apelu do organizacji z powszechnie znanymi planami członkini Platformy Obywatelskiej.

Organizacjami pozarządowymi żywo interesował się także komisarz m. st. Warszawy – Kazimierz Marcinkiewicz. Przykładem może być historia „nagrody Prezydenta Warszawy”. W Programie współpracy m.st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi na 2007, znalazł się zapis: „*Za wybitne osiągnięcia dla m.st. Warszawy Prezydent m.st. Warszawy może przyznać organizacjom wyróżnienia*”. Genezą powstania tego punktu była dyskusja ze środowiskiem pozarządowym, rozpoczęta zaraz na początku sprawowania urzędu. 27

lipca 2006, nowy komisarz Warszawy - Kazimierz Marcinkiewicz - spotkał się z przedstawicielami warszawskich społeczników i zaproponował stworzenie funduszu na nagrody dla wyróżniających się organizacji społecznych. W kolejnych miesiącach kwestia ta była nagłaśniana za pośrednictwem strony internetowej m. st. Warszawy.

Innymi przykładami mogą być szeroko opisywane przez prasę działania Kazimierza Marcinkiewicza podczas Dnia Nauczyciela czy przy otwieraniu kończonych właśnie inwestycji - otwarcie trzech estakad i dwóch głównych ulic stolicy, 200-metrowej estakady łączącej Ostrobramską z Płowiecką, estakady łączącej Mszczonowską i Śmigłowca oraz wydanie 3 milionów przez władze miasta kosztem przyspieszenia terminu oddania kolejnej estakady nad rondem Starzyńskiego (tuż przed ciszą wyborczą).

Nadrzędnym problemem w przypadku Kazimierza Marcinkiewicza wydaje się być jednak sprawowanie urzędu do końca kampanii i nie skorzystanie z możliwości delegowania pracy zastępcom. Niezależnie od tego, że decyzje podejmowane przez Komisarza miały cele społecznie użyteczne, budziły one wątpliwości i pytania o to, na jaki faktycznie cel wydawane są środki publiczne.

Deklarowane rozdzielenie kampanii od sprawowania urzędu było też niemożliwe fizycznie. Po pierwsze oczywiste jest, że czas pracy osoby pełniącej obowiązki Prezydenta jest nienormowany. Jednak Kazimierz Marcinkiewicz odpowiadając na apel Hanny Gronkiewicz - Waltz, zapowiedział, że w trakcie kampanii do godziny 16 będzie p.o. prezydenta, a potem kandydatem. Z naszych obserwacji wynika, że kampania wyborcza była prowadzona w sposób ciągły.

Powstało wiele niejasnych sytuacji, gdzie czasem trudno było rozróżnić czy Kazimierz Marcinkiewicz występuje jako pełniący obowiązki, czy też jako kandydat na Prezydenta Warszawy. Spotkania z mieszkańcami w ciągu dnia urzędowania, osobiste otwieranie najmniejszym punktów obsługi mieszkańców, o których informowano na stronie internetowej Prawa i Sprawiedliwości oraz [www.marciniewicz.waw.pl](http://www.marciniewicz.waw.pl) – powodują, że rola Kazimierza Marcinkiewicza była niejasna.

Opisywane sytuacje nie stanowią bezpośredniego złamania prawa wyborczego, pogłębiają jednak nierówność szans pomiędzy kandydatami, a co ważniejsze powodują wydatkowanie środków publicznych na indywidualne kampanie kandydatów i jako takie powinny być podawane do publicznej wiadomości.

### **3.4.1. Wpłaty od osób prawnych**

Komitet Wyborczy *Nasze Miasto* przyjął wpłaty dokonane przez podmioty inne niż osoby fizyczne na łączną kwotę 5.860 zł. Poza tym przypadkiem nie ustaliliśmy żadnych innych przykładów wpłat od osób prawnych na konta komitetów objętych naszym monitoringiem.

### **3.4.2. Kredyty bankowe i pożyczki**

Nie było.

### **3.4.3. Inne zobowiązania komitetów**

Na dzień złożenia sprawozdania do PKW następujące komitety posiadały zaległości finansowe:

- KW PiS - 2.740 zł
- KKW LiD - 164.118,02 zł

Opinia biegłego Rewidenta z Kancelarii Rewidentów i Doradców sp. z o.o:

Nie składając zastrzeżeń zwracamy uwagę, że w umowie koalicyjnej nie ma zawartych szczegółów co do sposobu spłaty przez koalicjantów zobowiązań niepokrytych dokonanyimi wpłatami na rachunek bankowy Koalicyjnego Komitetu Wyborczego, jak też podziału pozostałych środków pieniężnych. Według wyjaśnień pełnomocnika finansowego zobowiązania w kwocie 2 555.306,67 zł zostały spłacone bezpośrednio przez Sojusz Lewicy Demokratycznej ze środków własnego Funduszu Wyborczego. W kwocie tej zostały uwzględnione środki pieniężne pozostałe na rachunku bankowym (przelane w dniu zamknięcia rachunku na konto Funduszu Wyborczego SLD) w wysokości 4.084.86 zł. Spłata powyższych zobowiązań nie wynika z ksiąg Koalicyjnego Komitetu Wyborczego, a zgodnie z wyjaśnieniami wynikać będzie z ksiąg Funduszu Wyborczego Partii.

### **3.4.5. Brak wymogów dotyczących oświadczeń majątkowych**

W ordynacji wyborczej nie ma zapisanego wymogu składania oświadczeń majątkowych przed rozpoczęciem kampanii wyborczej. Istnieje natomiast wymóg złożenia oświadczenia majątkowego w ciągu 30 dni od daty ślubowania.

## **3.5. Wnioski**

Naszym zdaniem, aby wyeliminować wszelkiego rodzaju podejrzenia o wykorzystywanie stanowisk w trakcie prowadzenia kampanii wyborczych powinna zostać precyzyjnie uregulowana sprawa obowiązkowego urlopu kandydatów piastujących w tym czasie publiczne stanowiska przynajmniej w dwóch ostatnich tygodniach kampanii wyborczej. W przypadku dochodów komitetów partyjnych oraz komitetów wyborców występuje systemowa nierówność w możliwościach uzyskiwania wpłat od osób fizycznych. Sytuacja ta naszym zdaniem nie powinna mieć miejsca. Powinny zostać podjęte stosowne kroki, aby wyrównane zostały możliwości dochodowe komitetów.

Brak przyporządkowywania wydatków poszczególnym kandydatom powoduje, że bardzo trudno jest wykryć nieprawidłowe formy finansowania kampanii zarówno w stosunku do poszczególnych kandydatów jak i całego komitetu. W przypadku dużej ilości dokumentów opisanych bardzo ogólnikowo trudno jest nam sprawdzić czy dane spotkanie było zaaranżowane i opłacone przez komitet czy też inny podmiot. Z taką



sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku M. Borowskiego.

## 4. Analiza wydatków

### 4.1. Wprowadzenie

W monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej analiza wydatków odgrywa kluczową rolę. Dzięki niej możemy:

1. ocenić rzetelność sprawozdań finansowych komitetów wyborczych;
2. ujawnić przypadki pośredniego finansowania kampanii wyborczych;
3. porównać deklarowane przychody z całością wydatków poniesionych przez komitety;
4. ocenić jakość przepisów regulujących zasady wydatkowania środków na kampanię;
5. wzmocnić przejrzystość finansowania kampanii oraz przeciwdziałać przestępstwom wyborczym.

Nasza analiza miała głównie służyć porównaniu czy zaobserwowane przez nas koszty kampanii znalazły swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych, czy koszty prowadzenia kampanii przez poszczególnych kandydatów wyglądają realnie na tle innych kandydatów oraz czy w sprawozdaniach nie pojawiają się pozycje zabronione przez ordynację.

Podczas próby oszacowania wydatków poniesionych przez konkretnych kandydatów napotkaliśmy bariery, które uniemożliwiły nam rzetelną ocenę poniesionych wydatków. Przede wszystkim wiąże się to z formą rozliczeń, zarówno komitetów partyjnych jak i badanego komitetu wyborczego organizacji, które nie wydzielają wydatków poniesionych na rzecz kampanii wyborczych na poszczególnych kandydatów z puli wszystkich wydatków. Jedynym wyjątkiem było sprawozdanie KW PiS dotyczące Kazimierza Marcinkiewicza. W oddzielnym segregatorze komitet ten zebrał dokumentację wydatków, poniesionych na rzecz jego kampanii.

W przypadku KW PO oraz KKW LiD dokumenty przedstawiające wydatki poniesione na rzecz kandydatów tych ugrupowań, złożone zostały w segregatorach dokumentujących całość wydatków poniesionych w ramach warszawskiej kampanii samorządowej tych komitetów. W tych przypadkach oszacować wydatki mogliśmy jedynie na podstawie opisów faktur, naszych obserwacji oraz danych domu mediowego. Z tej przyczyny w dalszej części raportu widoczna będzie rażąca dysproporcja pomiędzy wydatkami na kampanię Kazimierza Marcinkiewicza, a pozostałymi kandydatami. Bierze się to m.in. z tego, że nie wszystkie wydatki poniesione przez kandydatów KW PO oraz KKW LiD były przypisane bezpośrednio do nich. Część z ich wydatków było prawdopodobnie rozliczane w ramach kampanii centralnej oraz warszawskiej.

Wprawdzie w niniejszym raporcie nie analizujemy finansowania kampanii samorządowej przez komitet Samoobrony oraz Ligi Polskich Rodzin, niemniej pozwoliliśmy sobie zajrzeć w jaki sposób przygotowały one swoje rozliczenia. Sposób gromadzenia dokumentów finansowych tych komitetów, charakteryzujący się brakiem podziału, chociażby

regionalnego, sprawia że jest on daleko nieprzejrzysty. Aby odnaleźć fakturę przypadającą na określonego kandydata trzeba by przejrzeć po kolei kilkadziesiąt segregatorów z fakturami z całej Polski.

W przypadku braku opisu na fakturze, jakiego kandydata ona dotyczy, nie jest możliwe ustalenie wydatków faktycznie poniesionych na rzecz danego kandydata. Brak rzetelnych opisów faktur utrudnia również porównanie wydatków zaobserwowanych podczas monitoringu kampanii z dokumentacją tych wydatków. Uniemożliwiło nam to w dużej mierze dokonania oceny rzetelności sprawozdań.

Wszystko to powoduje, że bardzo trudno jest ustalać kwoty oraz dokładne kategorie kosztów poniesione przez poszczególnych kandydatów, a co za tym idzie ocenić, czy nie zostały przekroczone limity. Zgromadzenie wszystkich limitów w dwóch ogólnych pulach (z jednej strony radni, z drugiej wójtowie, burmistrzowie, prezydenci) na poziomie sprawozdań finansowych obniża przejrzystość całego procesu. Co więcej, wiele komitetów rejestruje bardzo dużą liczbę kandydatów na radnych, burmistrzów, wójtów i prezydentów. Może to rodzić podejrzenia, że w niektórych przypadkach ma to na celu wyłącznie zwiększenie puli dostępnych środków. Możliwości takie w większej mierze posiadają komitety partyjne, ze względu na istniejące struktury terenowe partii oraz wpływy i rozpoznawalność na poziomie centralnym. Prowadzi to do podwyższania limitów wydatków na kampanię, a tym samym promowania systemowej nierówności w walce wyborczej pomiędzy kandydatami komitetów partyjnych, a kandydatami komitetów lokalnych organizacji i wyborców. To z kolei w dużej mierze podważa sens lokalnej samorządności.

## **4.2. Omówienie zauważonych nieprawidłowości**

### **4.2.1. Rozpoczęcie kampanii wyborczej przed zarejestrowaniem komitetu wyborczego**

Zjawisko to opisywane było przez prasę. Najwcześniej pojawiły się billboardy Włodzimierza Całki oraz Prawa i Sprawiedliwości.

Jak donosiła Gazeta Stołeczna<sup>3</sup> podobizna Włodzimierza Całki, urzędującego Burmistrza Bemowa, pojawiła się na billboardach już w czerwcu 2006 (na 3 miesiące przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii). Choć, oczywiście oficjalnie nie była to część kampanii wyborczej, na billboardach pojawiło się hasło wykorzystywane następnie kampanii przez W. Całkę – „Gospodarz, nie polityk”. Koszty produkcji i ekspozycji miały być pokryte ze środków jednego ze zwolenników Burmistrza.

Następnie ofensywę zaczęły partie polityczne, pierwszą z nich było Prawo i Sprawiedliwość ze swoim sloganem: "Obywatel IV Rzeczpospolitej", z adresem strony

---

<sup>3</sup> Iwona Szpała, Gazeta Wyborcza, 6 czerwca 2006

internetowej informującej m.in. o akcji otwierania przez PiS punktów obsługi wyborców.

Podobnie przed oficjalnym i prawnie regulowanym terminem rozpoczęcia wyborów rozpoczęła się kampania Hanny Gronkiewicz – Waltz. Jak już pisaliśmy, pod koniec sierpnia<sup>4</sup> organizacje pozarządowe otrzymały list od Posłanki PO, w którym przeczytaliśmy: *„Będę wdzięczna, jeśli zechcecie Państwo zapoznać się z programem „Platforma dla Warszawy 2006 – 2010 i przekazać mi swoje sugestie, uwagi i wnioski. Wszystkie opinie będziemy starannie analizować i uwzględniać, także po wyborach, które – mam nadzieję - przyniosą dumnej stolicy nowe, lepsze jutro”*. Jeszcze raz podkreślamy, że w liście bezpośrednio nie pojawia się informacja o Hannie Gronkiewicz – Waltz jako kandydatce na Prezydenta m. st. Warszawy, trudno jednak nie dostrzec związku tego apelu do organizacji z planami członkini Platformy Obywatelskiej.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej przytoczone przypadki nie były elementem kampanii wyborczej, gdyż w prawie wyborczym za kampanię uważa się agitację na rzecz kandydatów i list kandydatów. W żadnym z wymienionych wypadków nie miało to miejsca wprost. W związku z interpretacją PKW wszystkie partie rozpoczęły akcję billboardową.

Naszym zdaniem wąski zapis prawa wyborczego spowodował, że zgodnie z literą prawa kampania rozpoczęła się na długo przed rejestracją Komitetów Wyborczych, a wydatki na nią poniesione, nie zostały rozliczone w sprawozdaniach finansowych.

#### **4.2.2. Prowadzenie kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta**

W toku kampanii zaobserwowaliśmy także zjawisko organizowania spotkań kandydatów przez środowiska ich popierające, których koszty nie zostały uwzględnione w sprawozdaniach finansowych komitetów. Były to spotkania, w których brał udział tylko jeden kandydat lub kandydatka, w odróżnieniu od takich, gdzie dawano możliwość wypowiedzi kilkorgu.

Przykładem mogą tu być:

1. Opisywane już spotkanie z Markiem Borowskim, zorganizowane 5 października 2006 w Hotelu Gromada. Na wstępie zostało powiedziane, że jest to spotkanie Warszawskiej Izby Samorządu Gospodarczego (nazwa dokładnie taka, lub podobna), na które został zaproszony kandydat na Prezydenta Warszawy - Marek Borowski. Spotkanie miało jednak charakter wyborczy (pop-up'y koalicji lewicowej i kandydata, trzech innych kandydatów na radnych zostało przedstawionych, choć nie prezentowali swoich programów). Nic nam nie wiadomo o tym, żeby podobne spotkania zorganizowane zostały przez to samo środowisko z innymi kandydatami.

---

<sup>4</sup> Kampania rozpoczęła się 18 września 2006

2. Spotkanie z Hanną Gronkiewicz – Waltz, zorganizowane 26 października w auli Liceum Ogólnokształcącego im. Stanisława Staszica przez Obywatelski Ruch Poparcia Hanny Gronkiewicz - Waltz. Na spotkaniu zaprezentowano film przedstawiający program wyborczy kandydatki. W drugiej części spotkania wyborcy mogli przy kawie i ciastkach porozmawiać z kandydatką. Według naszych ustaleń (rozmowa telefoniczna przeprowadzona z dyrektorką szkoły) sala na spotkanie została wynajęta przez osobę prywatną.

#### **4.2.3. Przekroczenie limitu wydatków wyborczych**

W przypadku żadnego z monitorowanych przez nas partyjnych komitetów wyborczych nie mogliśmy stwierdzić przekroczenia limitów wydatków.

W tym miejscu należy jednak pamiętać, że wykrycie przekroczenia limitu przez komitety partyjne jest bardzo trudne, jeśli wręcz nie niemożliwe. Komitety partyjne składają jedno łączne sprawozdanie finansowe w Państwowej Komisji Wyborczej w Warszawie ze wszystkich okręgów, w których wystawiały kandydatów na terenie kraju. Ta centralizacja zmniejsza przejrzystość kampanii wyborczej i możliwość obywatelskiej kontroli jej finansowania.

W przypadku Komitetów PiS, PO, i LiD łączne limity środków finansowych wynoszą odpowiednio<sup>5</sup>:

- **Komitet Wyborczy PiS – 41.702.082,50 zł** (limit w wyborach radnych 31.380.250,00 zł + limit w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów **10.321.832,50 zł**)
- **Komitet Wyborczy PO – 30.298.268,50 zł** (odpowiednio 22.560.250,00 zł + 7.738.018,50 zł)
- **Komitet Wyborczy LiD – 29.048.850,00 zł** (odpowiednio 21.720.000,00 zł + 7.328.850,00 zł)

Limity dotyczą łącznie wszystkich kandydatów startujących w wyborach z ramienia danej partii.

- w przypadku **Komitetu Wyborczego Stowarzyszenia Warszawskie Porozumienie Samorządowe *Nasze Miasto*** limit wydatków **902.134,00 zł** (odpowiednio 550.134,00zł + 352.000,00 zł).

#### **4.2.4. Naruszanie ograniczeń dotyczących czasu płatnych reklam telewizyjnych**

Podczas realizacji monitoringu nie byliśmy w stanie stwierdzić naruszenia ograniczeń związanych z czasem płatnych reklam.

#### **4.2.5. Problem rozliczania rabatów na wydatki wyborcze**

---

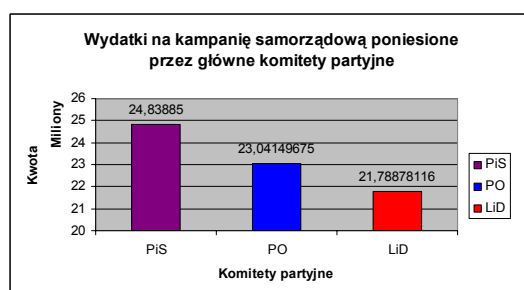
<sup>5</sup> Dane na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

W przypadku rabatów na wydatki udzielanych kandydatom odnotowaliśmy jeden z przypadków, który budzi naszą wątpliwość. Jest to udzielenie rabatu w wysokości 85% na reklamę w gazecie metropol komitetowi wyborczemu PO.

#### 4.3. Szczegółowa analiza wydatków

Wydatki na kampanię samorządową poniesione przez 3 główne partie polityczne globalnie wynoszą:

- **Komitet Wyborczy PIS - 24.838.850 zł**
- **Komitet Wyborczy PO - 23.041.496,75 zł**
- **Komitet Wyborczy Lid – 21.788.781,16 zł**



Należy jednak pamiętać, że na kwoty te składają się wszystkie zsumowane wydatki poniesione przez partie w wyborach samorządowych w skali całego kraju (kampanie do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz kampanie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wszystkich kandydatów startujących z ramienia tych partii).

Suma wydatków **KW Nasze Miasto** zgodnie ze sprawozdaniem złożonym do Komisarza Wyborczego wynosi **112.014,94 zł** zaś zgodnie z ewidencją księgową **97.516,07 zł**, natomiast wg dokumentów źródłowych (historia rachunku bankowego, faktury, przelewy) **97.474,59 zł**

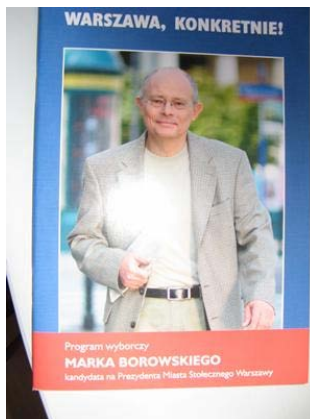
Analizując sprawozdania wyborcze kandydatów podjęliśmy próbę oszacowania sumy wydanych środków na kampanię wyborczą poszczególnych kandydatów na prezydenta Warszawy. W przypadku K. Marcinkiewicza mieliśmy do czynienia z całościową dokumentacją wydatków zebraną w jednym segregatorze, co umożliwiło nam sprawne zestawienie kosztów kampanii.

Tak, więc w przypadku K. Marcinkiewicza kampania wyborcza kosztowała ok. **3.635.739 zł**.



Rysunek 1 Gazetka wyborcza K. Marcinkiewicza

Zgodnie z dokumentacją wydatków na kampanię M. Borowskiego komitet LID wydał na nią nie mniej niż **466.334 zł.** Kwota ta już na pierwszy rzut oka wydaje się nieprawdopodobnie niska w porównaniu z wydatkami K. Marcinkiewicza, biorąc pod uwagę nawet nieobecność M. Borowskiego w II turze wyborów. W przypadku Hanny Gronkiewicz - Waltz wydatki poniesione przez KW PO wyniosły nie mniej niż **991.069 zł.** Są to jednak bardzo ostrożne wyliczenia. Nie uwzględniają one wydatków rozliczanych w ramach kampanii warszawskiej i centralnej.



Rysunek 2 Program wyborczy M. Borowskiego

#### 4.3.1. Kampania outdoor (billboardy)

Ogólne wydatki komitetów wyborczych na kampanię outdoorową:

- W sprawozdaniu KW PiS, w rubryce „billboardy” widnieje kwota **644.480 zł.** Do tej kwoty zapewne należy dodać wydatki opiewające na **4.003.180 zł,** które zostały zakwalifikowane w kategorii „inne” pod nazwą „wynajem powierzchni na tablicach reklamowych”.
- KW PO - **641.737,46 zł.** Jest to kwota wykazana w sprawozdaniu finansowym

komitetu w pozycji „billboardy”. Jednakże do tej kwoty należałoby dodać **5.027.553,42 zł**, ponieważ dotyczy ona wynajmu powierzchni reklamowej.

- KKW LiD - **3.577.133,51 zł**.
- KW Stowarzyszenia Warszawskie Porozumienie Samorządowe *Nasze Miasto* - **26.287,00 zł**.

Jak widać po wskazanych powyżej sumach, kampania billboardowa stanowi znaczący procent wydatków poniesionych na kampanię, przez kandydatów.

W tej kategorii, jak zresztą również w pozostałych, wydatki najlepiej mogliśmy oszacować w przypadku K. Marcinkiewicza. Na billboardową kampanię wyborczą wydał on co najmniej **457.575 zł**. Dodatkowo kandydat ten poniósł koszt w wysokości **60.000 zł** na billboardy ruchome (tzw. automobile).

W przypadku pozostałej dwójki kandydatów nasze szacunki wyglądają następująco: Kandydatka KW PO wydała co najmniej 105.927 zł. W tym przypadku realne wydatki mogły być zdecydowanie większe, jednak sposób prowadzenia dokumentacji wydatków uniemożliwia nam rzetelną ocenę rzeczywistych kwot. Jeśli chodzi o kandydata KW LiD, to wydał on na kampanię billboardową co najmniej **20.740 zł**. Na kwotę to składają się jednak wyłącznie koszty oprawy graficznej billboardów. Nie ustaliliśmy zaś sumy za wynajem powierzchni reklamowej.

Kontrast wydatków pomiędzy kandydatem KW PIS a kandydatami KW PO i KKW LiD jest tym bardziej widoczny, gdy zauważymy, że zgodnie ze sprawozdaniem kandydata KWW *Nasze Miasto*, komitet ten poniósł wydatki na reklamę na billboardach w wysokości **26.287 zł**. Na kwotę tą składają się koszty zarówno billboardów stałych, jak i ruchomych. Nie mogliśmy jednak w tym przypadku dokładnie określić, jaka dokładnie kwota wydatków przypada na kandydata na prezydenta Warszawy - Włodzimierza Całkę.

#### **4.3.2. Wydatki na reklamie w Internecie**

W przypadku reklamy internetowej wydatki poniesione na rzecz promocji K. Marcinkiewicza wyniosły nie mniej niż **107.363 zł**. Na kwotę tą złożyły się: projekt strony internetowej (**12.200 zł**), reklamy umieszczane na popularnych serwisach internetowych itp.

W przypadku H. Gronkiewicz - Waltz nie udało nam się ustalić wydatków poniesionych na reklamę w Internecie. Podobna sytuacja dotyczy Marka Borowskiego.

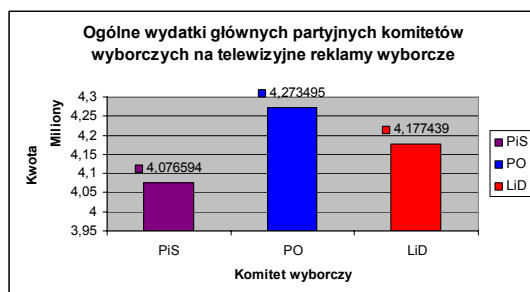
#### **4.3.3. Koszt produkcji telewizyjnych reklam wyborczych**

Ogólne wydatki komitetów wyborczych na telewizyjne reklamy wyborcze:

- Komitet Wyborczy PIS - 4.076.594 zł



- Komitet Wyborczy PO – 4.273.495 zł
- Komitet Wyborczy Lid – 4.177.439 zł



W przypadku Kazimierza Marcinkiewicza wydatki poniesione na kampanię telewizyjną, wg naszych szacunków, wyniosły nie mniej niż **1.563.917** zł, co daje nam 1/3 całkowitych kosztów reklamy TV poniesionych przez komitet PIS. Na kwotę tą składają się koszty produkcji oraz emisji reklam TV.

W przypadku H. Gronkiewicz - Waltz kwota ta wynosi ok. **712.125** zł. Podobnie jak w innych przypadkach należy pamiętać, że dane te są szacunkowe i mogliśmy jedynie zsumować te wydatki te dzięki informacjom udzielonym nam przez Dom Mediowy. Analizując faktury złożone do PKW, oprócz przypadku K. Marcinkiewicza bardzo trudno było nam ocenić, kogo konkretnie dotyczy dany wydatek na reklamę TV.

Jeśli chodzi o wydatki na reklamę TV Marka Borowskiego, to wydał on nie mniej niż **125.332** zł. Tu, podobnie jak w przypadku Hanny Gronkiewicz - Waltz, wydatki te są kwotą niezmiernie małą.

#### 4.3.4. Koszt produkcji i wysyłki reklamy bezadresowej



Rysunek 3 Typowy przykład łączenia kampanii prezydenckiej z kampanią do Rad Dzielnicy

Tu także, jak w pozostałych przypadkach, najbardziej rzetelnie możemy ocenić wydatki poniesione na rzecz kampanii Kazimierza Marcinkiewicza. W przypadku tego kandydata było to nie mniej niż **154.181** zł. Na tą kwotę składa się druk i przygotowanie oraz dystrybucja materiałów reklamowych.

Jeśli chodzi o Kandydatkę KW PO to nie udało nam się oszacować wydatków poniesionych przez nią na reklamę bezadresową.

Marek Borowski na produkcję i wysyłkę druków bezadresowych wydał nie mniej niż **25.000** zł.

KW *Nasze Miasto* na druki bezadresowe przeznaczył **6.360** zł. Nie możemy jednak oszacować jaka część tych druków dotyczyła promocji kandydata na prezydenta – W. Całki.

#### **4.3.5. Wydatki niezwiązane bezpośrednio z reklamą**

Jest to bardzo rozległa kategoria wydatków. Nie będziemy szczegółowo opisywać rodzajów wydatków oraz poniesionych na nie nakładów. Przyjrzymy się tylko kilku wybranym ich rodzajom.

W tej kategorii wydatków możemy min. wyróżnić koszty produkcji filmów poświęconych kandydatom. W przypadku H. Gronkiewicz - Waltz jest to kwota **30.000** zł, w przypadku M. Borowskiego – **7.240** zł. Dodatkowo możemy wyróżnić koszt sesji zdjęciowej K. Marcinkiewicza na kwotę **16.348** zł.

Ogólne wydatki komitetów wyborczych z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń:

- Komitet Wyborczy PIS wydał 646.353 zł
- Komitet Wyborczy PO wydał 367.771,54
- Komitet Wyborczy LiD wydał 78.400,00 zł

Wydatki poniesione przez konkretnych kandydatów, niezwiązane bezpośrednio z reklamą, są z w naszym przypadku praktycznie nie do oszacowania. Żaden z kandydatów, których kampanię analizowaliśmy nie wykazał oddzielnie wydatków „pozareklamowych”, takich jak np. utrzymanie biura.

#### **4.3.6. Spotkania wyborcze**

Ogólne wydatki komitetów wyborczych na spotkania wyborcze:

- Komitet Wyborczy PIS – 328.056,00 zł
- Komitet Wyborczy PO – 282.472,38 zł
- Komitet Wyborczy LiD – 606.402,90 zł

Podobnie jak przy szacowaniu innych kategorii, tak i teraz najłatwiej było nam przeanalizować koszty poniesione przez K. Marcinkiewicza. Wynoszą one ok. **162.458** zł. W tym przypadku jako element kampanii kandydata zostało potraktowane spotkanie inauguracyjne kampanię samorządową PiS na ternie Warszawy. Koszty samej organizacji

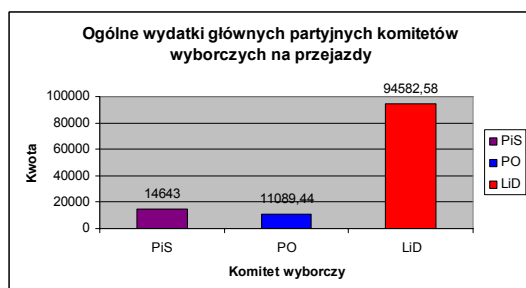
tego spotkania wyniosły ponad **80.000 zł**.

Hanna Gronkiewicz - Waltz wydała na organizację spotkań wyborczych nie mniej niż **4.750 zł**, zaś Marek Borowski – ponad **24.500 zł**. Widzimy, jak duża jest dysproporcja pomiędzy wydatkami przypisanymi K. Marcinkiewiczowi a pozostałą dwójką kandydatów. Z wielkim prawdopodobieństwem można orzec, że nie jest to dowód na wysokie koszty spotkań K. Marcinkiewicza, ale na uwzględnienie wydatków pozostałych kandydatów w dokumentacji ogólnej komitetów.

#### 4.3.7. Transport

Ogólne wydatki komitetów wyborczych na przejazdy osób:

- Komitet Wyborczy PIS – 14.643 zł
- Komitet Wyborczy PO – 11.089,44 zł
- Komitet Wyborczy LiD – 94.582,58 zł



W przypadku trzech głównych komitetów partyjnych, faktycznie liczących się w wyborach prezydenckich, nie znaleźliśmy konkretnych faktur, które wskazywałyby na koszty transportu poniesione w toku kampanii danego kandydata. Jest to kolejny element potwierdzający niemożność dokładnego oszacowania kosztów kampanii poszczególnych kandydatów. Najczęściej poszczególne wydatki klasyfikowane były jako elementy kampanii ogólnej. Mało prawdopodobne jest bowiem, aby kandydaci nie ponosili żadnych kosztów transportu. Podczas naszych obserwacji zauważyliśmy, że np. K. Marcinkiewiczowi na spotkaniach wyborczych towarzyszy obsługa techniczna.

Również w przypadku Włodzimierza Całki w sprawozdaniu złożonym do Komisarza Wyborczego brak kosztów transportu.

#### 4.4. Wnioski

Pierwszy wniosek, jaki można sformułować po przeprowadzeniu monitoringu samorządowej kampanii wyborczej dotyczy opisów faktur przyporządkowujących wydatki do określonego kandydata oraz dokładnego opisu rodzaju wydatków, zarówno w przypadku KWW jak i komitetów partyjnych. Przeważającej większości rachunków brak takiego opisu, stąd niezmiernie trudno jest oszacować skalę nakładów poniesionych na prowadzenie kampanii wyborczej przez danego kandydata oraz ocenić rzetelność sprawozdań. Biorąc dodatkowo pod uwagę ilość dokumentów powstałych w trakcie kampanii praktycznie niemożliwe jest dokonane przez obywatela owocnego monitoringu, który pokazałby dokładne kwoty wydane na konkretnego kandydata. Nieco lepiej wygląda to w przypadku komitetów wyborczych wyborców. Wynika to z tego, że kampanie wyborcze KWW są prowadzone na mniejszym terenie i z mniejszym rozmachem. Daje nam to możliwość dokładniejszego zmonitorowania wydatków, choć jeśli w opisach faktur ciągle brakować będzie specyfikacji na wydatki związane z kandydatem na radnego czy prezydenta, to taka analiza będzie musiała być poparta rzetelną obserwacją kampanii wyborczej.

W przypadku K. Marcinkiewicza „wszystkie” wydatki poniesione na rzecz tego kandydata zostały zgromadzone w jednym segregatorze. Dzięki temu osoby chcące zapoznać się z wielkością oraz rodzajem poniesionych wydatków mogły to zrobić bez większej trudności. Nie jesteśmy natomiast w stanie stwierdzić, czy rzeczywiście zostały tam uwzględnione wszystkie koszty kampanii prezydenckiej. O wiele gorzej sytuacja przedstawia się w przypadku komitetów PO i LiD. Tutaj musieliśmy wyszukiwać opisane faktury z segregatorów całej kampanii warszawskiej. Natomiast, jak pisaliśmy już wcześniej, w przypadku niektórych partii dokumenty są zebrane w jednym pudełku bez podziału na miasta, uniemożliwiając tym samym rzetelną kontrolę poniesionych wydatków.

Konkludując - brak wyraźnego rozdzielenia kampanii samorządowej (radni oraz burmistrzowie) powoduje, że bardzo trudno jest oceniać rzetelność wydatków. Naszym zdaniem, aby zasada przejrzystości funkcjonowała w tym zakresie w praktyce powinny zostać wprowadzone narzędzia umożliwiające w sposób bardziej klarowny analizę wydatków poniesionych na rzecz konkretnych kandydatów.

W trosce o rozwój samorządności należałoby również wprowadzić narzędzia zapewniające większą równowagę sił pomiędzy Komitetami Wyborczymi Wyborców i Organizacji oraz komitetami partyjnymi. W przeciwnym razie, biorąc pod uwagę postępującą rolę marketingu politycznego w życiu publicznym, możemy mieć do czynienia z „zepchnięciem” lokalnych inicjatyw samorządowych na margines życia publicznego, w konsekwencji z zawłaszczaniem lokalnej przestrzeni publicznej wyłącznie przez partie polityczne. Wynika to przede wszystkim z prawnie dozwolonej potencjalnej dysproporcji w możliwościach pozyskiwania środków finansowych na prowadzenie kampanii wyborczej.

Naszym zdaniem obecny sposób rozliczania kosztów kampanii wyborczych znacząco utrudnia prowadzenie obywatelskich monitoringów finansowania wyborów samorządowych. Obywatele mają małe możliwości, aby dokładnie przyjrzeć się strukturze wydatków na kampanię wyborczą konkretnego kandydata w swych okręgach wyborczych. Abyśmy mogli mówić o jawności i przejrzystości finansowania wyborów samorządowych, naszym zdaniem dokumentacja poniesionych wydatków powinna być podzielona zgodnie z podziałem administracyjnym, co najwyżej do poziomu powiatu, a komitety powinny otrzymać wytyczne, jak należy opisywać faktury i rachunki. Dopiero wówczas obywatele będą mogli dokładnie przyjrzeć się jak wydawane i rozliczane są pieniądze na kampanię przez danego kandydata.

## **5. Rola Państwowej Komisji Wyborczej oraz Warszawskiego Komisarza Wyborczego w systemie kontroli finansowania samorządowej kampanii wyborczej**

Współpraca naszej grupy z Państwową Komisją Wyborczą oraz Komisarzem Wyborczym przebiegała bardzo sprawnie. Nie mieliśmy żadnych problemów z uzyskaniem odpowiednich dokumentów. Od PKW otrzymaliśmy również opinie biegłych z kontroli sprawozdań i dokumentacji komitetów wyborczych. Należy również podkreślić fakt odrzucenia przez Komisarza sprawozdań dwóch komitetów oraz skierowania tych spraw do prokuratury.