﻿

| 2015.09.10

**Instytucje demokracji bezpośredniej (i ich finanse) wymagają kontroli**

[finansowanie kampanii referendalnej](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/finansowanie%20kampanii%20referendalnej/)| [finansowanie kampanii wyborczej](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/finansowanie%20kampanii%20wyborczej/)| [Hanna Gronkiewicz-Waltz](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/Hanna%20Gronkiewicz-Waltz/)| [Kodeks Wyborczy](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/Kodeks%20Wyborczy/)| [obywatelska inicjatywa ustawodawcza](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/obywatelska%20inicjatywa%20ustawodawcza/)| [PKW](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/PKW/)| [referendum lokalne](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/referendum%20lokalne/)| [referendum ogólnokrajowe](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/szukaj/tag/referendum%20og%C3%B3lnokrajowe/)



**Instytucje demokracji bezpośredniej stanowią ważny instrument władzy Narodu, które w polskich realiach nie są często wykorzystywane. Ranga referendum przez ostatnie wydarzenia (niemal 8 procentowa frekwencja 6 września) oraz próba zainicjowania kolejnego głosowania na 25 października br. mogą na jakiś czas podważyć ich rangę i sens na wiele lat.**

Abstrahując od politycznych motywów jakimi kierują się decydenci polityczni, warto zwrócić uwagę na kwestię wykorzystywania środków finansowych przez partie oraz komitety polityczne. O ile bowiem po zakończeniu kampanii wyborczej finanse komitetów wyborczych są formalnie sprawdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą, to podczas kampanii referendalnych przepływ środków finansowych nie jest jawny, co może budzić poważne wątpliwości.

**Referendum lokalne**

W sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, jej mieszkańcy mają prawo decydowania o najważniejszych sprawach w drodze referendum, w tym także o odwołaniu władz. Opozycja urzędującego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub rady jednostki samorządowej może być zainteresowana skróceniem ich kadencji, do czego potrzebny jest inicjator referendum oraz poparcie 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców. Inicjator referendum pokrywa swoje wydatki z własnych źródeł, a pełnomocnik inicjatora ma obowiązek złożenia sprawozdania finansowego z dochodów i wydatków poniesionych w związku z referendum. Sprawozdanie w terminie 3 miesięcy od dnia referendum składa się organowi wykonawczemu JST lub komisarzowi wyborczemu, w przypadku referendum w sprawie odwołania organu. Sprawozdanie finansowe udostępnia się mieszkańcom do wglądu, a czas, miejsce i sposób udostępniania sprawozdania podaje do ich wiadomości.

O zakresie skuteczności kontroli wydatków inicjatora referendum dobrze obrazuje przykład referendum w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz z 2013 roku. Inicjatorem referendum była Warszawska Wspólnota Samorządowa, której liderem był Piotr Guział, ówczesny burmistrz dzielnicy Ursynów. Według szacunkowych danych i wstępnych deklaracji WWS, koszty kampanii miały opiewać na około 200 tys. zł, choć w sprawozdaniu wykazano zgromadzenie środków i wydatki na kwotę 1200 zł. Dla porównania PiS włączając się w kampanię ocenił swoje koszty na 400 tys. zł, natomiast PO na 70 tys. zł.

Sprawozdawczość finansowa inicjatora referendum, o ile nie jest to partia polityczna, w zasadzie jest fikcją, a przepisy daleko odbiegają od standardów przyjętych w Kodeksie wyborczym.

**Obywatelska inicjatywa ustawodawcza**

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP grupa obywateli polskich, licząca co najmniej 100 tys. osób, mających prawo wybierania do Sejmu, może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod projektem ustawy. Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Pełnomocnik komitetu w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy ma obowiązek złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy. Sprawozdanie zawiera przede wszystkim informacje o środkach gromadzonych na rachunkach bankowych (od osób fizycznych, osób prawnych, ze zbiórek, od innych podmiotów, kredytów, wartości niepieniężnych), nie ma natomiast danych dotyczących wydatków komitetu. Choć komitet ma obowiązek przekazania nadwyżki środków finansowych organizacji charytatywnej, a ustawodawca wprowadził sankcję w postaci grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3, to bez określenia różnicy między przychodami a wydatkami, przepis ten pozostaje martwy.

Zarówno w przypadku referendum lokalnego, jak i inicjatywy ustawodawczej, zabronione jest pozyskiwanie środków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstw państwowych. Osoby fizyczne mają możliwość wsparcia kampanii, jeśli posiadają obywatelstwo polskie, natomiast osoby prawne mogą wpłacać środki wtedy, gdy mają siedzibę na terenie RP i podmiot zagraniczny nie ma w nich udziału. Nie ma zatem żadnych limitów kwot wpłat ani ograniczeń wydatków, w odróżnieniu od kampanii wyborczej.

**Referendum ogólnokrajowe**

W przypadku przeprowadzanego referendum ogólnokrajowego wydatki podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich własnych źródeł, a przepisy Kodeksu wyborczego nie mają zastosowania. Oznacza to, że nie występuje w tym przypadku ani limit wydatków, ani ograniczenie podmiotowe i przedmiotowe wspierania działań kampanijnych, ani nakaz sporządzania sprawozdań finansowych. Nie ma więc obecnie możliwości skontrolowania, skąd dany podmiot pozyskał fundusze oraz w jaki sposób je spożytkował. Opinia publiczna jest w stanie zapoznać się jedynie z kwotami wydatków partii politycznych na podstawie corocznie składanych sprawozdań finansowych, choć dane te będą miały charakter ogólny.

Powyższy przegląd przepisów prawnych związanych z instytucjami demokracji bezpośredniej nasuwa wniosek, iż **jawność ich finansowania wymaga interwencji ustawodawcy**. Wydaje się tym samym zasadne wprowadzenie, wzorem Kodeksu wyborczego:

- rejestracji podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej;  
- obostrzeń dotyczących pozyskiwania środków finansowych, jak i limitowanie wydatków;  
- obowiązku składania sprawozdań w PKW obejmującego przychody, wydatki i zobowiązania finansowe, w tym informację o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania wraz z opinią biegłego rewidenta i raportem;  
- sankcji (karnych i majątkowych) za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących finansowania kampanii referendalnej.

Przez 12 lat od ostatniego referendum ustawa nie doczekała się zmian w tym zakresie, mimo iż w marcu 2005 r. grupa posłów wniosła projekt sugerujący wprowadzenie odpowiednich ograniczeń.

**\*Dr Paweł Jakubowsk**i - politolog, prawnik, Wydział Politologii UMCS

[Debaty](http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/)

*Zawartość i treści prezentowane w serwisie Obserwator Konstytucyjny nie przedstawiają oficjalnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.*

Tekst ukazał się na portalu Obserwator Konstytucyjny dnia 10 września 2015 roku

http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/instytucje-demokracji-bezposredniej-i-ich-finanse-wymagaja-kontroli/