

Częstochowa, 11 grudnia 2023 r.

Dr hab. Bogusław Przywora, prof. UJD
Wydział Prawa i Ekonomii
Katedra Prawa Ustrojowego i Porównawczego
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgra Tomasza Gwoźdźcia, pt. „Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych” , przygotowanej pod kierunkiem naukowym

**Pani prof. zw. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic,
Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji, Katowice 2023, ss. 279.**

I. Wymogi formalno – prawne

Pismem z 12 października 2023 r. zostałem poinformowany przez Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji prof. dr hab. Piotra Pinióra o powołaniu mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej Pana mgra Tomasza Gwoźdźcia, pt. „Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pani prof. zw. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic. Recenzja dotyczy spełnienia przez wyżej wymienioną rozprawę wymagań określonych w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹, w świetle którego rozprawa doktorska „prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (ust. 1), a jej przedmiotem „jest

¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.

oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne” (ust. 2).

II. Przedmiot i ocena wyboru tematu

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Pana mgra Tomasza Gwoźdźcia, pt. „Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pani prof. zw. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej jest uzasadniony z kilku powodów. Wprawdzie w literaturze polskiej problematyka dotycząca finansowania partii politycznych była podejmowana, to jednak brak jest pozycji naukowej całościowo obejmującej to zagadnienie z uwzględnieniem analizy materiałów źródłowych. Tym bardziej, że problematyka ta odnosi się do kilku obszarów nauki, z jednej strony prawa konstytucyjnego i porównawczego, z drugiej zaś prawa finansowego, a także – w pewnym stopniu – uwzględniono perspektywę politologiczną (aktualnie dyscyplina: nauki o polityce i administracji).

Zaproponowane przez Autora ujęcie ocenić należy jako inspirujące. Z jednej strony uwzględnił zagadnienia teoretycznoprawne, z drugiej zaś stosowanie przepisów dotyczących finansowania partii politycznych (z wykorzystaniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz danych statystycznych, dotyczących liczby mandatów uzyskanych przez poszczególne ugrupowania oraz kwot przyznanych im dotacji i subwencji w latach 2011-2021). Warto podkreślić walor praktyczny omawianego zagadnienia. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny (postanowienie z 15.12.2022 r., P 8/17²). Ponadto Trybunał Konstytucyjny (postanowienie z 15.12.2022 r., P 2/19³), po rozpoznaniu 15 grudnia 2022 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego, czy art. 38a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁴ jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, umorzył postępowanie. Także kwestie dotyczące finansowania partii politycznych znalazły wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przykładowo wskazać można postanowienie SN(7) z 22.09.2016 r. (III SW 7/16, LEX nr 2147284) w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Nowoczesna R. P. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 18 lipca 2016 r., w przedmiocie odrzucenia sprawozdania

² OTK-A 2023, nr 43.

³ OTK-A 2022, nr 83.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 876, ze zm.

finansowego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu podkreślił w szczególności, że: „Sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego partii politycznej nie jest prawidłowe i podlega odrzuceniu gdy podaje nieprawdę, że przychody komitetu pochodziły z funduszu wyborczego partii, choć komitet uzyskał niemalą kwotę z rachunku bieżącego partii i wydatkował ją na wybory”.

Autor wyeksponował – zgodnie z profilem pracy doktorskiej – płaszczyznę prawną i instytucjonalną, ale dostrzegalne są także zagadnienia wykraczające poza tę sferę (politologiczne), co jest dodatkową wartością wzbogacającą rozprawę.

Mając to na względzie uznać należy za uzasadnione podjęcie tego zagadnienia. W piśmiennictwie bowiem brakowało kompleksowego spojrzenia naukowego w tym obszarze z kilku perspektyw, z jednej strony właściwej dla dyscypliny nauki prawnej, z drugiej zaś nauki o administracji i polityce.

Przedstawiając już w tym miejscu – wstępnie – stanowisko co do rozprawy doktorskiej stwierdzam, że recenzowana praca spełnia wymogi przewidziane w art. 187 powołanej ustawy. Jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę kandydata w uprawianej dyscyplinie naukowej (nauki prawne) oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

III. Metody badawcze

Problematyka pracy jest wielopłaszczyznowa, co wymagało zastosowania kilku metod badawczych. Dominujące znaczenie ma – biorąc pod uwagę profil dysertacji – metoda prawno-dogmatyczna, za pomocą której dokonał analizy unormowań dotyczących finansowania partii politycznych oraz orzecznictwa (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego oraz polskiego i amerykańskiego Sądu Najwyższego). Przy wykorzystaniu tej metody przeprowadzono analizę danych zwłaszcza Państwowej Komisji Wyborczej. Następnie – stosując metodę syntezy (uniwersalizując i uogólniając wyniki badań) – podjęto próbę przedstawienia wpływu sposobu podziału mandatów na poziom finansowania partii politycznych. Stąd w pracy wykorzystano – w pewnym stopniu także podjęcie socjologiczne. Wykorzystano także metodę historycznoprawną oraz metodę porównawczą (s. 18-19).

Podsumowując, dobór metod należy do celów pracy pozytywnie ocenić. Pozwoliło to na wieloaspektowe ujęcie tematu rozprawy i wnioski końcowe.

IV. Ocena merytoryczna

1. Założenia pracy

Autor postawił **główną hipotezę**: „finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest słusznym rozwiązaniem prawnoustrojowym, jednakże jego wysokość oraz sposób rozliczania wymagają zmian uwzględniających specyfikę polskiego systemu wyborczego, które gwarantowałyby skuteczną kontrolę ich wykorzystywania zgodnie z celami funkcjonowania partii politycznych” (s. 15). Z punktu widzenia prowadzenia badań naukowych zabieg ten należy ocenić pozytywnie. Dla ułatwienia weryfikacji tej hipotezy Autor sformułował bardziej szczegółowe, robocze tezy:

- 1) „wydatki publiczne powinny być ściśle powiązane z realizowanymi za ich pomocą zadaniami publicznymi (rozdział drugi)”;
- 2) „dotacje i subwencje pełnią istotną rolę w strukturze wydatków publicznych (rozdział trzeci)”;
- 3) „finansowanie partii politycznych ze środków publicznych – choć w swym założeniu słuszne – wymaga zmian, związanych z koniecznością ograniczenia ich wysokości, a także zapewnienia bardziej efektywnej i rozsądnej kontroli wydatkowania (rozdział czwarty)”;
- 4) „zasadne jest stosowanie rekomendacji Rady Europy oraz wytycznych GRECO w zakresie sposobu finansowania partii politycznych, a także korzystanie z doświadczeń innych państw (rozdział czwarty i piąty)”;
- 5) „finansowanie krajowych oraz europejskich partii politycznych różni się ze względu na odmienne cele ich funkcjonowania i zadania (rozdział szósty)”;
- 6) „system wyborczy wpływa na podział mandatów, a więc również na poziom finansowania poszczególnych partii politycznych (rozdział siódmy)” (s. 16).

Cel pracy było także zweryfikowanie, „czy istnieją aksjologiczne podstawy, uzasadniające finansowanie partii politycznych ze środków publicznych i jakie ewentualnie zmiany są konieczne w tym zakresie” oraz „czy proporcjonalny sposób repartycji mandatów w wyborach do Sejmu metodą d’Hondta oraz system większości względnej w okręgach jednomandatowych w wyborach do Senatu, wpływają na poziom finansowania partii politycznych zarówno w sposób bezpośredni – w przypadku dotacji podmiotowej z budżetu państwa; jak i pośredni – przy obliczaniu wartości subwencji dla partii politycznych” (s. 16). Wreszcie Autor podniósł problem „czy aktualne rozwiązania powodują systemowe

uprzywilejowanie niektórych partii politycznych w dostępie do środków publicznych” (s. 16-17).

Nie ulega wątpliwości, że zaproponowane przez Doktoranta ujęcie badawcze stworzyły szerokie możliwości przeprowadzenia wieloaspektowej analizy problematyki środków publiczne jako źródła finansowania partii politycznych.

2. Konstrukcja pracy i ocena ogólna

Rozprawa składa się z wstępu, siedmiu rozdziałów i wniosków końcowych.

W pierwszym scharakteryzowano pojęcie środków publicznych ze wskazaniem ich rodzajów oraz partii politycznych i celów ich działalności. W drugim rozdziale Doktorant przedstawił charakterystykę wydatków publicznych. Rozdział trzeci dotyczył kwestii dotacji i subwencji jako kategorii wydatków publicznych. W rozdziale czwartym Autor skoncentrował uwagę na sposobach finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, a także wytycznych Rady Europy i GRECO w tym zakresie. Kolejne rozdziały to analiza z perspektywy porównawczej. W piątym rozdziale Autor zarysował problematykę sposobów finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych na przykładzie: Stanów Zjednoczonych Ameryki, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Czech, a w rozdziale szóstym omówił kwestie dotyczące europejskich partii politycznych i sposobów ich finansowania.

W ostatnim rozdziale Autor przedstawił analizę dotyczącą systemu wyborczego, sposobu podziału mandatów i wpływu stosowanej metody na finansowanie partii politycznych w Polsce. W tym celu przeanalizował wyniki wyborów parlamentarnych z lat 2011, 2015 i 2019, pod kątem różnic w wysokości finansowania partii politycznych ze środków publicznych – w zależności od przyjętych mechanizmów wyborczych. Warto uwypuklenia są elementy graficzne (tabele i wykresy), ilustrujące dane, wykorzystane w ramach poszczególnych rozdziałów.

Całość rozważań zamyka zakończenie.

Analiza prowadzona przez Autora we wskazanych tu rozdziałach świadczy niewątpliwie o znajomości tematyki finansowania partii politycznych. Wywód jest logiczny, dostrzegalne jest dążenie Doktoranta do realizacji postawionych założeń pracy. Autor wykazał się umiejętnością odpowiedniego argumentowania i formułowania zarówno wniosków cząstkowych, jak też podsumowania. Przy ogólnie pozytywnej ocenie pracy nasuwają się refleksje.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Tytuł rozprawy: „Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych” jest jasny i precyzyjny. Mieści się w pełni w obrębie dyscypliny naukowej „nauki prawne”. Tytuł pracy powinien także w optymalny sposób odpowiadać treści rozdziałów. Stąd lektura rozprawy skłania do refleksji, czy intencją Autora, było zawężenie rozważań do Polski, czy też potraktowanie szerzej – biorąc pod uwagę dwa rozdziały:

- a) V dotyczył finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej (s. 141-163);
- b) VI poświęcony finansowaniu europejskich partii politycznych (s. 164-176).

Jeśli Autor planował publikację pracy należałoby to wyraźnie dookreślić, także co do tego, czy rozważania prowadzone są przede wszystkim z perspektywy prawnej, choć z elementami politologicznymi, ekonomicznymi i socjologicznymi.

3.2. Rozprawę otwiera „wprowadzenie”, w którym Doktorant przedstawił podstawowe założenia pracy i problemy badawcze także stosowane metody i „składowe” poszczególnych rozdziałów.

Odnosząc się do głównej hipotezy: „finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest słusznym rozwiązaniem prawnoustrojowym, jednakże jego wysokość oraz sposób rozliczania wymagają zmian uwzględniających specyfikę polskiego systemu wyborczego, które gwarantowałyby skuteczną kontrolę ich wykorzystywania zgodnie z celami funkcjonowania partii politycznych” (s. 15). Tak przyjęta konstrukcja sugeruje bardziej tezę niż hipotezę. Nie ulega jednak wątpliwości, że jej postawienie determinuje kolejność rozdziałów i pomocniczych pytań. Autor posłużył się kategorią słuszności rozwiązania prawnoustrojowego. Powstaje pytanie, jak z perspektywy konstytucyjno-ustrojowej Autor rozumie tę kategorię, tym bardziej, że ustrojodawca w preambule do Konstytucji RP posługuje się formułą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Byłbym rad jakby Doktorant odniósł się do tego, jakie argumenty przesądzały za kategorią słuszności, i jak ją rozumie (przez pryzmat jakich kryteriów)? Od razu pojawia się tu pytanie, czy, a jeśli tak to w jakim stopniu ustawodawstwo zwykle zrealizowało konstytucyjne determinanty dotyczące finansowania partii politycznych?

3.3. Generalnie pozytywnie ocenić należy analizy zawarte w rozdziałach:

I - dotyczącą środków publicznej i partii politycznych (s. 20-44),

II – charakterystyka wydatków publicznych (s. 45-68),

III – Dotacje i subwencje jako kategoria wydatków publicznych (s. 69-89).

Biorąc pod uwagę temat finansowania partii politycznych dla porządku wyводу i lepszej jego transparentności sugerowałbym wyodrębnienie i rozbudowanie części poświęconej partiom politycznym. Rozważałbym rozdział pt. „Konstytucyjne zasady dotyczące finansowania partii politycznych i ich realizacja w ustawodawstwie”. W tym rozdziale w szczególności znalazły by się kwestie dotyczące roli partii politycznych oraz gwarancji ich funkcjonowania. Dotyczy to także ich finansowania. Dał temu wyraz wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. W Konstytucji RP znajdują się unormowania bezpośrednio określające status prawny stronnictw politycznych oraz dotyczące politycznych warunków funkcjonowania partii i przez to wpływające na kształtowanie się systemu partyjnego. Zwłaszcza istotne znaczenie ma art. 11 i art. 13 Konstytucji RP, określające charakter stronnictw politycznych i zasady ich funkcjonowania. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny umiejscowienie oraz ich treść przesądzają o ujęciu ich jako „podstawowej instytucji publicznego życia politycznego”⁵. Wskazując na potrzebę wyodrębnienia takiego rozdziału, można by w sposób sygnalizacyjny podkreślić prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i znaczenie konstytucyjnego nakazu jawności finansowania partii politycznych. Należałoby także – w kontekście finansowania partii politycznych – zwrócić uwagę na znaczenie zasady suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji RP), gdzie posłowie i senatorowie „są przedstawicielami Narodu” (art. 104 ust. 1 Konstytucji RP), nie zaś rzecznikami partii politycznych czy tych, których zechcą one reprezentować. Odnotowania wymaga również, że konstytucyjne zasady dotyczące finansowania partii politycznych wypływają z zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP, z której z której wywodzi się: zasady zagwarantowania wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5 Konstytucji RP), zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasady pluralizmu (art. 11 ust. 1 Konstytucji), zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji), czy też zasadę przyzwoitej legislacji (zob. np. rozważania R. Piotrowskiego, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, St.Iur.Lubl. 2014, nr 22, s. 281-282). Już w uzasadnieniu do orzeczenia z 20 grudnia 1994 r. (sygn. K 8/94⁶) Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „O ile finansowanie partii politycznych przez budżet państwa może

⁵ Wyrok TK z 8.03.2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 58.

⁶ OTK 1994, nr 2, poz. 43.

być usprawiedliwione i prawnie dopuszczalne - partie są bowiem zgodnie z przyjętym w Polsce modelem prawnym składnikiem systemu parlamentarnego i zgodnie z art. 4 ust. 1 przepisów konstytucyjnych mają na celu wpływanie na kształtowanie polityki państwa, o tyle nie ma żadnych podstaw prawnych do finansowania z budżetu państwa poszczególnych parlamentarzystów i to jeszcze w okresie przerwy międzykadencyjnej”. Pojawia się także problem proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w unormowania dotyczące finansowania partii politycznych (w szczególności wynikające z: ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁷, czy z ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy)? Wprowadzenie takiego rozdziału ułatwiłoby Doktorantowi odniesienie się do założeń pracy. Na tym tle pojawia się pytanie, czy obowiązujące w Konstytucji RP rozwiązania w zakresie finansowania partii politycznych wymagają zmian, a jeśli tak to w jakim kierunku, czy też wystarczające są zmiany na poziomie ustawowym i w jakim zakresie? Jak Doktorant odnosi się do powołanego już w recenzji postanowienia TK z 15.12.2022 r. (P 8/17) oraz postanowienia TK z 15.12.2022 r. (P 2/19)? Częściowo odpowiedź na pytanie o konstytucyjne determinanty można odnaleźć w podsumowaniu rozdziału IV pt. „Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych (s. 137-140). Doktorant stwierdził, że: „finansowanie partii politycznych ze środków publicznych stanowi słuszne rozwiązanie prawnoustrojowe i w zakresie fundamentalnych jego cech nie wymaga zmiany” (s. 137). Tu w pierwszej kolejności pojawia się pytanie o zgodność tych rozwiązań z Konstytucją RP jako podstawowe kryterium, a dopiero jako kolejne – celowość. Dalej Autor zasadnie zwrócił uwagę na argumenty przemawiające za przekazywaniem środków publicznych z budżetu państwa na rzecz partii politycznych, zwłaszcza: na istotny cel ich funkcjonowania – wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, realizację zasady pluralizmu i społeczeństwa obywatelskiego, kontrolę pozyskiwanych środków i wydatkowanie (s. 137). Doktorant zwrócił także uwagę na wynik w wyborach do Sejmu, gwarantujący uzyskanie publicznego finansowania, tj. 3% dla partii politycznych oraz 6% dla koalicji partii politycznych i stwierdził, że „jest niższy niż próg wyborczy – wynoszący odpowiednio 5% i 8% poparcia” (s. 138). Na tej podstawie sformułował wniosek, że środki publiczne przekazywane są także partiom uzyskującym „tak marginalne poparcie, że nie są reprezentowane w Sejmie”, co nie znajduje uzasadnienia oraz „w tym zakresie należałoby rozważyć wprowadzenie zmian” (s. 138). Powstaje pytanie, w jakim kierunku – zdaniem Autora – powinny pójść zmiany?

⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1215,

Doktorant za błędne rozwiązanie uznał „obowiązujące do 30 marca 2023 r. obligatoryjne odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej – a w konsekwencji utratę prawa do subwencji w trzech kolejnych latach; bez względu na skalę przedmiotowych naruszeń”, co powodowało „rażącą niewspółmierność konsekwencji do skali naruszeń” (s. 138). Jednocześnie Autor podkreślił, że: „Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. częściowo zrealizowane zostały sformułowane w doktrynie postulaty *de lege ferenda*, zakładające wprowadzenie regulacji prawnych uwzględniających charakter przewinień partii politycznych i ich stopień szkodliwości” (s. 138). Autor sformułował postulat, aby „osoby dysponujące przekazanymi z budżetu państwa środkami pieniężnymi ponosiły także odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, co obecnie nie jest możliwe, bowiem „pomimo otrzymywania znaczących środków finansowych – nieprawidłowości w wydatkowaniu subwencji dla partii politycznych nie zostały wymienione w zamkniętym katalogu czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” (s. 138). Doktorant postawił także postulat poszerzenia katalogu „czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych o wydatkowanie środków pieniężnych, otrzymanych w ramach subwencji z budżetu państwa, niezgodnie z przepisami” (s. 139). W przekonaniu Autora doprowadziłoby to do konkretyzacji podmiotu, odpowiedzialnego za naruszenia, tj.: „Wprowadzenie dodatkowo odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogłoby doprowadzić do ukarania konkretnej osoby, odpowiedzialnej za nieprawidłowe wydatkowanie środków – i tym samym do nałożenia na nią jednej z kar, wskazanych w art. 31 uodnfp, w tym indywidualnej kary pieniężnej czy zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi” (s. 139). Na koniec tej części warto rozważyć jednoznaczne doprecyzowanie, czy zasady finansowania partii i w jakim zakresie wymagają zmiany? Z pierwszego zdania podsumowania wynika, że nie wymagają (s. 137), a z ostatniego, że wymagają zmian, „które poprawiłyby efektywność i uczyniłyby go bardziej racjonalnym” (s. 140).

3.4. Treścią piątego rozdziału pracy było przedstawienie rozwiązań porównawczych dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec i w Republice Czeskiej. Ujęcie rozważań komparatystycznych należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza z punktu widzenia wniosków końcowych. Należy jednak odpowiednio uzasadnić wybór państw. Można by dodać uzasadnienie dla analizy Stanów Zjednoczonych Ameryki jako przykładu państwa systemu

common law, Niemcy – państwa systemu kontynentalnego o ustabilizowanej demokracji, a Czechy – państwa wywodzącego się z bloku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Generalna uwaga, należałoby, poza ujęciem normatywnym, wskazać na dokumenty przemawiające za skutecznością (lub brakiem rozwiązań). Dotyczy to zwłaszcza analizy w zakresie Stanów Zjednoczonych.

Odnosząc się do wniosków zgodzić się należy z Doktorantem, że amerykański model oparty jest przede wszystkim na prywatnym finansowaniu kampanii wyborczych, co rodzi pewne zagrożenia (np. działania o charakterze lobbingowym przez korporacje, a także daje większe szanse na kształtowanie wyniku wyborczego osobom o wyższym statusie majątkowym). Rozwiązania niemieckie i czeskie natomiast w znacznej mierze oparte są na wytycznych Rady Europy oraz rekomendacjach GRECO. Doktorant uznał mieszany model finansowania partii politycznych (tj. łączący pozyskiwanie środków ze źródeł prywatnych oraz publicznych) za słuszny, zapewniający „partiom politycznym niezależność od grup interesu i korporacji, bowiem rezygnują z otrzymywania od nich darowizn; a z drugiej strony aktywizuje członków partii politycznych i ich sympatyków do przekazywania środków na rzecz ugrupowań, by zwiększyć możliwość ich oddziaływania i skutecznego prowadzenia kampanii wyborczych” (s. 163). Doktorant zaproponował także przyjęcie w Polsce „rozwiązania na wzór stosowanych w Republice Federalnej Niemiec, dotyczące przede wszystkim sankcji za nieprawidłowości w sprawozdaniach finansowych partii – by uczynić je bardziej odpowiednimi do skali naruszenia. Ponadto, zasadnym wydaje się być dążenie do równowagi pomiędzy publicznym i prywatnym finansowaniem partii politycznych – co w Polsce oznaczałoby konieczność ograniczenia przekazywania ugrupowaniom środków z budżetu państwa i aktywizowania ich do pozyskiwania na większą skalę funduszy ze źródeł prywatnych” (s. 163).

3.5. Rozdział VI dotyczył finansowania europejskich partii politycznych (s. 164-176). Podstawą prawną stanowi w tym zakresie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Numer 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych⁸ wraz z decyzją Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 1 lipca 2019 r., ustanawiająca przepisy wykonawcze do wskazanego rozporządzenia⁹. Regulacja ta zastąpiła wcześniejsze rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Numer 2004/2003 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów

⁸ Dz. U. UE L 317/1 z dnia 4 listopada 2014 r.

⁹ Dz. U. UE C 249/2 z dnia 25 lipca 2019 r.

regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasady dotyczące ich finansowania¹⁰. We wnioskach Doktorant stwierdził, że „przepisy unijne szczegółowo określają nie tylko zadania europejskich partii politycznych i warunki, które muszą one spełnić, aby zostały zarejestrowane, ale także sposób przekazywania im środków, metodę wyliczania wysokości wkładów z budżetu i zasady ich wydatkowania, a także zwrotu w razie naruszenia przepisów. Rozwiązania te czynią zadość zasadzie przejrzystości finansowania partii politycznych, która odgrywa szczególną rolę również w polskim porządku prawnym. Regulacje dotyczące finansowania partii politycznych, przyjęte na poziomie europejskim, należy uznać za słuszne i gwarantujące skuteczne wykorzystywanie środków na realizację zadań im powierzonych. Są one przy tym powiązane z wysokością dokonywanych wydatków, co wpływa na ich racjonalizację. Mogą także stanowić wzorzec do wprowadzania modyfikacji w polskim prawie, zwłaszcza w kontekście stopnia określoności kar finansowych, związanych z naruszeniem zasad finansowania partii i dokonywania przez nie wydatków” (s. 176). Ta część pracy ma charakter bardziej deskryptywny (sprawozdawczy). Warto byłoby rozbudować rozważania o pewne praktyczne ujęcie i na tej podstawie dopiero sformułować wnioski. Także zasadne byłoby poszerzenie o literaturę obcojęzyczną.

3.6. Rozdział VII ukierunkowany był na wykazanie wpływu systemu wyborczego na finansowanie partii politycznych (s. 177-191). Kwestie te mogłyby stanowić przedmiot odrębnej rozprawy doktorskiej, stąd zrozumiałe jest syntetyczne omówienie zagadnień dotyczących polskiego systemu wyborczego. Można było jednak bardziej sięgnąć do bogatego dorobku piśmiennictwa i orzecznictwa. Zgodzić należy się z poglądem Autora, że: „W praktyce zmiany prawa wyborczego były w Polsce niejednokrotnie dokonywane przez partie rządzące jedynie w celu zoptymalizowania wyniku kolejnych wyborów, bez dokładnej refleksji dotyczącej następstw takich działań” (s. 191). Doktorant jako przykład wskazał „wspólne stanowisko AWS i SLD jako dwóch największych partii politycznych przeciw zmianom proponowanym w czerwcu 1997 r. przez mniejsze PSL i UW, które to postulowały wprowadzenie repartycji mandatów metodą Sainte-Laguë” (s. 191).

3.7. Całość wieńczy „Zakończenie”. O ile podzielał generalnie wnioski to zasadne byłoby, w części podsumowującej, odnieść się syntetycznie przede wszystkim do postawionych założeń pracy. W zakończeniu Autor podkreślił: „Bez wątpienia finansowanie partii

¹⁰ Dz. U. UE L 297 z dnia 15 listopada 2003 r.

politycznych ze środków publicznych potwierdza, że ich funkcjonowanie, działalność i rozwój w demokratycznym państwie stanowią ważny cel publiczny. Świadczy o tym również regulacja art. 11 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność ich tworzenia i działania, by umożliwiły wpływaniem metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Tak postawiony cel funkcjonowania partii politycznych uzasadnia objęcie ich finansowania szczególnym nadzorem państwa, a także zapewnienie pełnej jawności w tym zakresie” (s. 192). Zgadając się z tym stwierdzeniem zachodzi pytanie, czy rozwiązania ustawowe gwarantują realizację konstytucyjnej zasady jawności?

Doktorant wskazał także na wątpliwości co do wysokości środków publicznych, przekazywanych z budżetu państwa na rzecz partii politycznych. Odnosi to do okresu w którym nie odbywają się wybory, to „znaczna część dochodów poszczególnych ugrupowań pozostaje nierozdysponowana – co oznacza, że bieżąca działalność nie wymaga tak wysokich nakładów finansowych”, natomiast „największe wydatki generują kampanie wyborcze” (s. 192). Doktorant powołuje się na wytyczne Rady Europy i rekomendacje GRECO zakładające określony model finansowania partii politycznych, tj. „powinien być mieszany, a więc łączyć w sposób zrównoważony środki publiczne oraz środki prywatne, pochodzące np. ze składek członkowskich czy darowizn. W Polsce, w przypadku największych partii politycznych, ta równowaga jest zaburzona, gdyż zdecydowanie dominują środki publiczne w strukturze dochodów partii politycznych” (s. 192-193). W ocenie Doktoranta także budzi zastrzeżenia „przyznawanie środków publicznych ugrupowaniom popieranym przez niewielki odsetek społeczeństwa – bowiem w aktualnym porządku prawnym subwencję otrzymuje partia, która uzyskała w wyborach do Sejmu przynajmniej 3% poparcia, co przekłada się na nieprzekroczenie progu wyborczego i brak reprezentacji parlamentarnej” (s. 193). Autor w związku z tym zaproponował ograniczenie wysokości finansowania partii politycznych ze środków publicznych i podwyższenie progu, warunkującego przyznanie subwencji – do wysokości progu wyborczego, a także zmiany w zakresie kontroli gromadzenia i wydatkowania środków przez partie polityczne, która jest dokonywana przez PKW. Doktorant zwrócił uwagę, że do 30 marca 2023 r. przepisy nie różnicowały sankcji w zależności od skali naruszeń ani stopnia zawinienia. Jego zdaniem – „w dalszym ciągu zasadne wydaje się powiązanie dotkliwości sankcji z charakterem naruszenia, zarówno w zakresie sprawozdań finansowych, jak i informacji finansowych partii politycznych” (s. 193). W szczególności Doktorant wskazał też na potrzebę wprowadzenia unormowań, „które w sposób jednoznaczny zakładałyby wystąpienie sankcji za dokonane naruszenia nawet w przypadku zakończenia kadencji Sejmu” (s. 194). Wreszcie Doktorant odniósł się do szczegółowych rozwiązań w ramach systemu

wyborczego, co jest powiązane z wynikiem wyborów. W jego ocenie „pomimo wynikającego bezpośrednio z Konstytucji wymogu stosowania w wyborach do Sejmu ordynacji proporcjonalnej, wskaźniki dysproporcjonalności osiągają znaczące rezultaty – co jest powodowane wysokimi klauzulami zaporowymi oraz zastosowaniem repartycji mandatów metodą d’Hondta, która zapewnia korzystniejsze wyniki partiom o średnim i wysokim poparciu, powodując jednocześnie niedoszacowania tych najmniejszych” (s. 194-195).

V. Forma pracy i dobór literatury

Praca charakteryzuje się na ogół precyzyjnym, a jednocześnie zrozumiałym językiem. Zdarzają się wprawdzie (choć nieliczne) błędy stylistyczne i techniczne, a także powtórzenia. Zasadne byłoby także, jeśli Doktorant zamierzałby publikować pracę, dokonanie skrupulatnej weryfikacji tekstu i przypisów (np. przypis nr 6: „Zob. J. Sulkowski, *Komentarz do art. 11 Konstytucji RP z 1997 r.*, red. L. Bosek, M. Safjan, Legalis/el.”; przypis 220: „M. Chmaj, *Wolność tworenia...*, s. 128”; przypis 226: „*Ibidem*, s, 93; Zob. A. Janas, *Komentarz do art. 890 Kodeksu cywilnego*, red. M. Frasz, M. Habdas, Lex 2018/el.”, przypis 236: „J. Zalesny, *Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich zastosowanie* [w:] „Iusnovum” Nr 4/2011, str. 70-75”).

Dobór literatury należy uznać za wystarczający do rozważań: 222 pozycje, także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego polskiego i amerykańskiego oraz sądów administracyjnych i źródła internetowe. Sposób wykorzystania literatury uznać należy generalnie za staranny. Rekomendowałbym bardziej rozbudowanie literatury w odniesieniu do analizowanych państw (Stary Zjednoczone Ameryki, Niemcy, Czechy), a także od strony formalnej podział literatury na opracowania zwarte, studia i artykuły naukowe. Niezależnie od tego rekomendowałbym przeanalizowanie dorobku polskiej literatury i uwzględnienie zwłaszcza piśmiennictwa konstytucyjnego i porównawczego, np.: A. Kulig, *Z zagadnień prawnej instytucjonalizacji partii politycznych (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo JAK, Warszawa 2013; M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 11; K. Complak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 11; B. Banaszak, *Instytucjonalizacja partii politycznych*, [w:] *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

Jako wartościowe uznać należy uwzględnienie zestawień tabelarycznych. Wszystko to stanowi dodatkową wartość pracy i świadczy o wkładzie w napisanie rozprawy oraz o dbałości warsztatowej Doktoranta.

VI. Ocena końcowa pracy i konkluzja

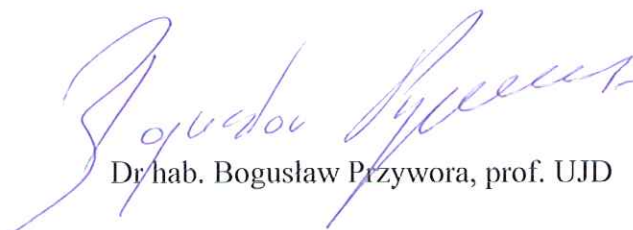
Rozprawa doktorska Pana mgra Tomasza Gwoździa, pt. „Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych”, podejmuje istotny problem w kontekście realizacji podstawowych zasad ustrojowych – pluralizmu politycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Lektura przedłożonej do recenzji rozprawy doktorskiej prowadzi mnie do wyrażenia wysokiej oceny pracy, wypełniając w pewnym stopniu lukę w polskim piśmiennictwie. W nawiązaniu do sygnalizowanego na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgra Tomasza Gwoździa spełnia wymogi ustawowe, **bowiem stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a ponadto Doktorant wykazywał się zarówno ogólną wiedzą w dyscyplinie nauki prawne, jak też umiejętnością prowadzenia badań naukowych.**

W ogólnej ocenie podkreślić należy merytoryczne walory pracy. Doktorantowi udało się – pomimo wielopłaszczyznowej analizy na pograniczu dyscyplin (nauki prawne i nauki o polityce i administracji) i subdyscyplin (prawo konstytucyjne, prawo finansowe, prawo porównawcze) i z tym związanych trudności z doбором problemów i literatury – uchwycić istotne zagadnienia dotyczące finansowania partii politycznych, zestawiając je w jedną całość. Wykazał się przy tym umiejętnościami argumentowania i samodzielnego prowadzenia badań oraz przedstawienia postulatów zmian w ustawodawstwie. Tym samym praca stanowi istotny głos w dyskusji nad finansowaniem partii politycznych. Wskazane zaś postulaty mogą stanowić dla ustawodawcy istotne źródło informacji. Tym bardziej, że wyróżniającą wartością naukową rozprawy są opracowania Autora na podstawie złożonych przez partie polityczne informacji finansowych.

Nie oznacza to, że praca wolna mankamentów (lub zasadności rozbudowania części pracy). Sformułowane uwagi jednak nie przekreślają mojej wysokiej oceny pracy, ale są wzbogacające rozprawę i byłbym rad, aby stanowiły dla Doktoranta przedmiot do dalszych rozważań. Uwagi zaproponowałem z intencją rozwiania (lub rozwinięcia) kilku kwestii nasuwających się przy lekturze pracy.

Mając na względzie powyższe wnioskuję o przyjęcie tej rozprawy i o dopuszczenie Pana mgra Tomasza Gwoźdźcia do dalszych etapów w przewodzie doktorskim.

W nawiązaniu do wskazanych walorów pracy sugeruję także rozważenie uznania pracy za wyróżniającą oraz jej opublikowanie jako przydatnej dla praktyki.



Dr hab. Bogusław Przywora, prof. UJD

