

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Artur Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*,  
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, ss. 187.

Formowanie się nowego modelu ustrojowego III Rzeczypospolitej jest powodem stale zachodzących zmian w prawie partii politycznych. Od momentu przedstawienia przez rząd Tadeusza Mazowieckiego wysokości dotacji budżetowych dla istniejących przed 1989 r. stronnictw, toczy się dyskusja o prawnej regulacji pozyskiwania i wydatkowania funduszy przez partie. Zwyczajowe pomijanie tych zagadnień przez prawodawcę zostało przełamane początkowo przez ustawę o partiach politycznych z 28 VII 1990 r., a następnie w coraz szerszym zakresie przez ordynację wyborczą do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r. i kolejne akty prawne. W kierunku ustabilizowania systemu zmierzają zarówno art. 11 § 2 Konstytucji RP, jak i regulacje zawarte w rozdziale 4 ustawy o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r. Trwający proces i związana z nim debata cieszą się dużym zainteresowaniem opinii publicznej, o czym świadczy okresowe pojawianie się tematyki finansowania partii politycznych, przykładem debaty w kampanii wyborczej do parlamentu jesienią 2001 r.

Zakres zagadnień podejmowanych przez Autora został ograniczony do rozwiązań funkcjonujących w „nowożytnych demokracjach przedstawicielskich Europy i Ameryki Północnej”. Książka podzielona została na cztery rozdziały: *Partie polityczne a prawo; Źródła finansowania partii politycznych; Prawna regulacja finansowania partii politycznych; Finansowanie partii politycznych w Polsce*. Pierwsza część prezentuje ewolucję statusu prawnego partii na przestrzeni XIX i XX w. aż do osiągnięcia pozycji samodzielnego elementu ustroju państwa. W części drugiej przedstawione są zmiany w funkcjonowaniu stronnictw, ich reakcja na stale wzrastające potrzeby finansowe oraz usystematyzowane formy zdobywania funduszy. Część trzecia w szerokiej perspektywie historycznej omawia interakcję pomiędzy rosnącymi w znaczenie partiami politycznymi a państwem rozszerzającym kontrolę nad ich finansami. Analiza dotyczy zarówno rozwiązań stosowanych na kontynencie jak i systemu anglosaskiego. Ostatnia część stanowi próbę odniesienia wyżej opisanych procesów do rozwoju partii politycznych w Polsce.

Możemy wyodrębnić dwa zasadnicze wątki tematyczne pracy. Pierwszy przedstawia miejsce stronnictw w aktach prawodawczych. Rozpoczyna go szkic mechanizmu kształtowania i ewolucji partii, z którego wylania się obraz przeciwstawiający stabilność struktur państwa efemeryczności systemów partyjnych. Na przesłance pierwotnego braku regulacji prawnych dotyczących partii politycznych A. Ławniczak opiera określenie partii mianem tworu przejściowego, niekoniecznego dla funkcjonowania społeczeństwa. Systemy partyjne, aby osiągnąć pożądaną stabilność, muszą przejść swoisty okres dojrzwania. Proces instytucjonalizacji partii politycznych – który przekształcił stronnictwa polityczne z luźnego konglomeratu jednostek w precyzyjnie zorganizowane maszyny wyborcze prowadzące walkę na coraz większą skalę – przedstawiony jest w kontekstach: prawa wyborczego, Konstytucji i ustaw o partiach politycznych. Stronnictwa powstawały pierwotnie obok prawa. Dopiero utrwalenie się określonych poglądów politycznych w społeczeństwie, związane z falą dziewiętnastowiecznych rewolucji wzmocniło pozycję partii i włączyło je w życie polityczne państw. Początkowo, pomimo wyraźnej rezerwy ze strony ustawodawcy, partiom udawało się przenikać do przepisów ordynacji wyborczych w sposób pośredni, jako partie wyborcze. Obecnie stronnictwa polityczne występują w ordynacjach pod postacią komitetów wyborczych. Również zasada proporcjonalnego zliczania głosów, wpisana zarówno do konstytucji, jak i ordynacji wyborczych, stanowiła pośrednią formę uznawania partii politycznych za element ustroju państwa. Umieszczenie przepisów odnoszących się do partii bezpośrednio w ustawie zasadniczej wynikało z ich umacniania się jako elementu łączącego aparat państwa z ogółem obywateli. Proces instytucjonalizacji podporządkowuje stronnictwa polityczne coraz ściślejszej regulacji ze strony państwa. A. Ławniczak stawia tezę, że jest to zjawisko podobne do tego samego procesu, jaki kształtował aparat pań-

stwa stopniowo eliminując z charakteru jego działalności pierwiastek „żywiowości”. Pojawienie się ustaw o partiach politycznych jest natomiast przejawem inicjatywy państwa, które stale powiększa zakres swoich kompetencji. Zasady funkcjonowania partii nabierają charakteru regulacji państwowej, normującej funkcjonowanie jednego z elementów systemu.

Drugi wątek tematyczny dotyczy zagadnień związanych z materialnymi aspektami działalności stronnictw politycznych. O tym, że od momentu narodzin partie polityczne obciążone były stale wzrastającymi kosztami działalności, przesądziła o masowości praw wyborczych we współczesnej demokracji parlamentarnej. Aparaty partyjne zostały zmuszone do angażowania coraz większej ilości sił i środków koniecznych do pozyskania jak najszerzych grup elektoratu. Wśród wymienionych form zdobywania funduszy znajdujemy: samofinansowanie, finansowanie niepubliczne i finansowanie publiczne. Najprostszą, pierwotną i optymalną formą jest samofinansowanie, charakterystykę zamyka jednak opis jej stopniowego zaniku. To miejsce zajmuje pozyskiwanie dochodów z zewnątrz, idące w parze z instytucjonalizacją stronnictw politycznych. Spośród przedstawionych przez Autora pośrednich form państwowego finansowania partii politycznych, oryginalny sposób regulacji wysokości wsparcia zastosowała Holandia - warunkiem otrzymania subwencji państwowych jest niemożność przekroczenia przez wartość subwencji wysokości sumy innych przychodów uzyskanych przez subsydiowany podmiot. Ciekawą formą wspierania przez państwo stronnictw politycznych jest również finansowe wspieranie działalności oświatowej pod warunkiem, że partia występuje wyłącznie w roli pośrednika. Należy zgodzić się z opinią A. Ławniczaka, że pozyskiwanie wsparcia i pomocy z zewnątrz zawsze wywołuje negatywne skutki dla życia partii i systemu politycznego jako całości. W wypadku finansowania niepublicznego mamy do czynienia z utratą niezależności, postępującą degeneracją struktur partyjnych i niszczącym dla każdego ugrupowania politycznego, w szerszej perspektywie czasowej, deficytem wewnętrznego demokratyzmu. Finansowanie działalności partii politycznych przez państwo zostało określone przez Autora jako „zwierczenie procesu etatyzacji”. Mechanizm rządzący tym procesem przypomina spiralę, w której rosnąca demokracja rozbudowuje organy państwa kontrolowane przez stronnictwa polityczne zyskujące coraz silniejszą pozycję.

Jednym z zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania partii politycznych w systemie ustrojowym państwa są praktyki korupcyjne. Nie są one zjawiskiem nowym; poczynając od ustawodawstwa dziewiętnastowiecznego Autor zapoznaje czytelnika ze zmaganiem brytyjskiego systemu prawnego z tym problemem. Uwagę zwracają niezwykle zdolności asymilacyjne tych procedurów. Korupcja partii politycznych w obecnej chwili stanowi największą ich słabość. Wywołując powszechne odczucie „nieczystości” działań politycznych skutecznie zniechęca społeczeństwo do dialogu z klasą polityczną. W tej atmosferze mobilizacja potencjalnego elektoratu pochłania coraz większe środki finansowe, zaspakajanie tych potrzeb generuje korupcję. Ten zaklęty krąg może stanowić w najbliższym czasie tło rozwoju instytucjonalnego stronnictw, niestety Autor tych zagadnień nie omawia. Prezentując regulacje obowiązujące w Stanach Zjednoczonych A. Ławniczak dość kontrowersyjnie zdefiniował pojęcie lobbingu - jako posiadającego akceptację publiczną procedurę korumpowania kongresmenów. Szkoda, że nie spotyka my tej problematyki w prezentacji polskiego systemu finansowania partii politycznych.

Lektura „Zakończenia”, w którym Autor „dokonuje kilku uogólnień i stwierdza szereg prawidłowości” pozwala szerzej zapoznać się z osobistymi wnioskami wypływającymi z przeprowadzonych badań.

Omawiana książka jest udokumentowana źródłowo, jej bibliografia liczy ponad 240 pozycji. Praca posiada walor pełnej aktualności faktograficznej. Wiele informacji zwiększających atrakcyjność pracy umieszczono w obszernych przypisach. Niestety całkowicie pominięty został bardzo interesujący problem regulacji finansowania partii politycznych działających w Parlamencie Europejskim. Moim zdaniem, ta szeroka analiza stosowania prawa partii politycznych w porządkach prawnych „nowożytnych demokracji przedstawicielskich” jest cennym głosem w dyskusji dotyczącej kształtu naszego systemu ustrojowego.