



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 04-08-2021 r.

Marcin Wiącek

VII.610.10.2021.CW

**Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

zasady jawności oraz transparentności życia publicznego są bardzo istotnymi komponentami zasady demokratycznego państwa prawa. Stanowią one nie tylko wytyczne funkcjonowania organów władzy publicznej, ale dotyczą realizacji konstytucyjnych praw podmiotowych obywateli. Źródłem tych praw jest przede wszystkim art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W odniesieniu do realizacji zasady transparentności życia publicznego prawo to wsparte jest dodatkowo konstytucyjną zasadą jawności finansowania partii politycznych, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Jednym z instrumentów prawnych realizujących zasadę transparentności życia publicznego jest także obowiązek składania sprawozdań finansowych

przez komitety wyborcze określony w art. 142 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319; dalej jako: „Kodeks wyborczy”).

Z analiz prowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że **realizacja odpowiednich standardów transparentności i jawności nie zależy jedynie od właściwego doboru instrumentów prawnych, ale także w dużej mierze od techniczno-materialnych warunków ich stosowania w praktyce.** W kontekście prawa wyborczego jednym z problemów jest sposób składania sprawozdań finansowych określony, na podstawie art. 142 § 7 Kodeksu wyborczego, przez Ministra Finansów w przepisach rozporządzenia z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz. U. poz. 1566). Rozporządzenie to nie wskazuje wyraźnie formy papierowej składania sprawozdania i teoretycznie dopuszczalne jest jego złożenie drogą elektroniczną jako dokumentu podpisanego podpisem elektronicznym (zob. T. Gąsior, *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7-8, s. 105-113). W praktyce jednak w większości sprawozdania te składane są w formie papierowej, a następnie **publikowane**, zgodnie z treścią art. 143 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, **w formie zeskanowanej** w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej oraz osobno również w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich określona powyżej forma składania, a następnie udostępniania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, w znaczący sposób utrudnia efektywne skorzystanie z informacji przez obywateli w celu ich rzetelnej kontroli społecznej i w związku z tym negatywnie wpływa na odpowiednią realizację zasady transparentności życia publicznego. Na problem ten zwróciła uwagę także sama Państwowa Komisja Wyborcza w „Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycji ich zmiany” z dnia 25 stycznia 2021 r. (znak pisma: ZPOW-502-1/21), gdzie wskazano, że „zasadne jest rozszerzenie upoważnień ustawowych ministra właściwego do spraw finansów publicznych zawartych w art. 140 § 4 i w art. 142 § 7 Kodeksu wyborczego w sposób umożliwiający wprowadzenie wymogu prowadzenia rejestrów (odpowiednio: sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego) w formie cyfrowej, określonej w rozporządzeniach”. Jak trafnie wskazała Państwowa Komisja

Wyborcza, konsekwencją obecnie obowiązujących regulacji jest sporządzanie sprawozdań „w większości w archaicznej formie druków wypełnionych pismem odręcznym, [co] utrudnia to dostęp do sprawozdań publikowanych w formie skanów graficznych, ogranicza czytelność dokumentów, uniemożliwia ich przeszukiwanie narzędziami informatycznymi i przedłuża proces publikacji, co stanowi ograniczenie jawności finansowania kampanii wyborczej”.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela wskazane przez Państwową Komisję Wyborczą uwagi. Forma publikacji sprawozdań finansowych komitetów wyborczych jest o tyle istotna, że – jak się podkreśla także w literaturze – udostępnienie treści sprawozdania finansowego do publicznego wglądu jest istotną gwarancją zasady jawności finansowania kampanii wyborczych (zob. K. W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter i inni (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 142, art. 143). Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby jednak zaprezentować nieco inny pogląd co do konieczności dokonania odpowiednich zmian obecnie obowiązujących przepisów ustawowych. Zgodnie z treścią powołanego już wyżej art. 142 § 7 Kodeksu wyborczego, „minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania finansowego oraz szczegółowy zakres zawartych w nim informacji, a także wykaz rodzajów dokumentów, jakie należy załączyć do sprawozdania, tak aby umożliwiły weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji”. Ustawodawca nie wskazuje zatem wyraźnie formy wzoru sprawozdania finansowego.

W tym miejscu przytoczyć należy analogiczną regulację zawartą w art. 38 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580; dalej jako: „ustawa o partiach politycznych”), która dotyczy sprawozdań finansowych partii politycznych. W § 3a tego przepisu przesądzono wyraźnie o formie sprawozdania, wskazując, że składa się je „na piśmie oraz na informatycznym nośniku danych”¹. Jednocześnie zgodnie z § 2 tego przepisu odpowiednie rozporządzenie dotyczące sprawozdań finansowych partii politycznych ma określać „wzór sprawozdania, wraz

¹ Na marginesie zwrócić należy uwagę na archaiczność rozwiązania formy informatycznego nośnika danych, która na obecnym etapie rozwoju elektronicznej administracji publicznej powinna być już przekształcona w formę dokumentu elektronicznego.

z niezbędnymi wyjaśnieniami co do sposobu jego sporządzenia”. Takie sformułowanie powiązane z faktem, że w odróżnieniu od ustawy o partiach politycznych, Kodeks wyborczy nie odnosi się do kwestii formy i sposobu składania sprawozdań finansowych, pozwala na dokonanie wykładni delegacji ustawowej zawartej w art. 142 § 7 Kodeksu wyborczego jako obejmującej możliwość dookreślenia przez Ministra Finansów wymaganej formy dokumentu sprawozdania.

Biorąc pod uwagę powyższe, można – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – rozważyć zmianę przepisów rozporządzenia tak, aby zobowiązać komitety wyborcze do składania sprawozdań w formie pisemnej (papierowej) i elektronicznej lub wyłącznie elektronicznej. Na potrzeby odpowiedniej certyfikacji i uwierzytelnienia tych dokumentów można by w tym zakresie skorzystać z istniejącej infrastruktury i regulacji związanych z ePUAP oraz narzędziem Podpisu Zaufanego. Taka zmiana wpłynęłaby pozytywnie na transparentność finansowania komitetów wyborczych poprzez zwiększenie możliwości kontroli dokumentów składanych w ramach obowiązku, o którym mowa w art. 142 Kodeksu wyborczego.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), pragnę zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie możliwości zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego lub konieczności zmiany przepisów ustawowych w tym zakresie. Jednocześnie pragnę wyrazić chęć współpracy w ramach konsultacji ewentualnych zmian obowiązujących regulacji przywołanych powyżej i dyskusji nad konkretnymi rozwiązaniami i ich ewentualnym wpływie na konstytucyjne prawa obywateli.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

**Pan Sylwester Marciniak
Przewodniczący Państwowej
Komisji Wyborczej
ePUAP**

**Pan Jacek Paziowski
Dyrektor Departamentu
Architektury Informacyjnej
Państwa
Kancelaria Prezesa Rady
Ministrów
ePUAP**