

# NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH

Wybory parlamentarne

Referendum ogólnokrajowe

11 października 2023

Raport wstępny



Fundacja  
Odpowiedzialna  
Polityka

## I. WSTĘP I PODSUMOWANIE

Podstawową zasadą demokratycznego procesu wyborczego jest stworzenie warunków dla równego uczestniczenia w nim wszystkich kandydatów i wyborców. Nieuprawnione wykorzystanie dostępu do zasobów publicznych, często związane z ich faktycznym zawłaszczaniem, i możliwość ich nadużycia w trakcie kampanii wyborczej prowadzi do uprzywilejowania wybranej grupy i wpływa negatywnie na równość szans kandydatów.

Chociaż pojęcie „**nadużycie zasobów publicznych**” nie ma prawnej definicji ujętej w polskiej lub międzynarodowej legislacji, na potrzeby prowadzonej obserwacji przyjęliśmy, że:

**Nadużycie zasobów publicznych (NZZP)** jest to zachowanie (działanie lub powstrzymanie się od działania) podmiotu publicznego, dysponującego środkami i innymi zasobami publicznymi, które pod pozorem wykonywania zadań publicznych rzeczywiście nakierowane jest na osiągnięcie indywidualnego celu osób reprezentujących ten podmiot lub podmiotów z nimi związanych, w tym partii politycznych.

### Definicja Nadużywania Zasobów Publicznych (NZZP)

Celem prowadzonego przez Fundację Odpowiedzialna Polityka monitoringu jest **ocena występowania nadużyć zasobów publicznych w trakcie kampanii parlamentarnej i referendalnej oraz określenie czy i w jakim stopniu miało ono miejsce.**

Ogółem, obserwacją objętych zostało kilka obszarów działań związanych z używaniem zasobów publicznych, na poziomie centralnym i lokalnym, zarządzanych przez instytucje publiczne będące pod kontrolą zarówno partii rządzącej, jak i partii opozycyjnych:

- (i) wykorzystanie funduszy pozabudżetowych i funduszy celowych na szczeblu centralnym,
- (ii) działania informacyjne i reklamowe instytucji publicznych i spółek skarbu państwa,
- (iii) działania informacyjne i promocyjne organizacji pozarządowych dotowanych ze środków administracji centralnej,
- (iv) wydarzenia publiczne o charakterze kampanijnym lub około kampanijnym,
- (v) prasa lokalna i samorządowa, oraz
- (vi) materiały wyborcze (również te występujące w mediach internetowych).

Specyfikę obserwacji użycia zasobów publicznych określa czas jej trwania, związany również z uzyskaniem informacji publicznej lub dostępnością innych dokumentów, np. sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, które mogą być upublicznione dopiero kilka

miesiące po zakończeniu wyborów. Stąd wstępne wnioski z obserwacji obejmują jedynie wybrane obszary i rodzaje wydarzeń.

W okresie do sporządzenia raportu, obserwatorzy przeprowadzili monitoring 37 wydarzeń lokalnych w 27 powiatach lub gminach oraz wstępnie przeanalizowali osiem periodyków wydawanych w dziewięciu lokalizacjach. Ponadto, monitorowane było 25 kont instytucji publicznych, 24 konta spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa oraz 39 kont instytucji samorządowych. Dodatkowo monitorowano 107 kont organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych, które w ostatnim czasie otrzymywały znaczne środki publiczne.

W trakcie blisko 60% obserwowanych wydarzeń kandydaci z różnych ugrupowań prowadzili bardziej lub mniej intensywną działalność kampanijną, która nie spotkała się z negatywną reakcją osób organizujących spotkania - urzędów samorządowych lub organizacji społecznych. Biorąc pod uwagę zaprezentowane kryteria oraz sposoby dokonywania oceny wydarzeń, możemy stwierdzić, że zasoby publiczne były nadużywane w tych niespełna 60% przypadków, stanowiąc dodatkowe wsparcie dla finansowania kampanii wyborczej prowadzonej przez kandydatów.

W obserwowanej prasie lokalnej głównymi reklamodawcami wydają się być duże spółki skarbu państwa, np. Orlen, PZU, PKO BP, itp. Obserwatorzy ocenili opłacane przez nie reklamy za powiązane z kampanią wyborczą, czy to poprzez zamieszczoną informację, praktycznie tożsamą z informacją prezentowaną na plakatach wyborczych kandydatów, czy poprzez układ graficzny ogłoszenia, zbliżony do grafiki widocznej na plakatach wyborczych. Wiele czasopism (Gazeta Wrocławska, Tomaszowski Informator i in.) zamieściło wywiady z kandydatami, pełniącymi jednocześnie funkcje publiczne w danej gminie, które prezentowały ich samych, ich dotychczasowe osiągnięcia związane z zajmowanym stanowiskiem lub ich program w pozytywnym świetle. Dla ostatecznej oceny takich wywiadów konieczne będzie jeszcze porównanie kilku elementów polityki wydawniczej danego czasopisma oraz wykorzystanych sposobów finansowania.

Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w tym samym czasie co wyborów parlamentarnych stworzyło możliwości prezentowania kandydatów do parlamentu jako osób prezentujących określone stanowisko względem pytań referendalnych bez konsekwencji finansowych dla danego komitetu wyborczego – do kampanii referendalnej nie odnoszą się ograniczenia stosowane w kampanii wyborczej. Przykłady takich działań zostały zaobserwowane zarówno wśród kandydatów partii rządzącej, jak i opozycji.

Zasoby samorządów były wykorzystane przez kandydatów, którzy pełnili funkcje w urzędach samorządowych, i w ramach oficjalnej kampanii informacyjnej danej jednostki

samorządu prezentowały sylwetkę i hasło wyborcze danego kandydata. Kampanie informacyjne jednostek samorządu zbiegły się w czasie z okresem trwania kampanii wyborczej.

Wśród monitorowanych instytucji publicznych zaobserwowano przypadki wykorzystywania przez kandydatów piastowanej funkcji do prowadzenia kampanii wyborczej w okręgu pod przykrywką działań terenowych danego urzędu. Zaś niektóre działania promocyjne rządu oraz spółek Skarbu Państwa były komunikowane w sposób, który treścią oraz szatą graficzną nawiązywał do kampanii wyborczej KW PiS.

Obserwacja nadużywania zasobów publicznych obarczona jest problemem konieczności interpretacji obserwowanych działań przy braku precyzyjnie określonych kryteriów. Istniejące normy prawne, szczególnie w Polsce, nie obejmują wielu z obszarów/wydarzeń objętych analizą, co uniemożliwia prostą ocenę pod kątem ich legalności. Z kolei te wydarzenia i obszary, które wydają się być objęte regulacjami prawnymi, jak finansowanie kampanii wyborczej, okazują się być podatnymi na “wspomaganie” w postaci innych działań lub “mieszanie”: z innymi obszarami lub procesami, np. kampanią referendalną. Powoduje to, że ocena procesu wykorzystywania zasobów publicznych wymaga wzięcia pod uwagę wielu czynników, uwzględnienie kontekstu ich występowania oraz wykorzystania informacji, której dostępność jest oddalona w czasie od dnia wyborów.

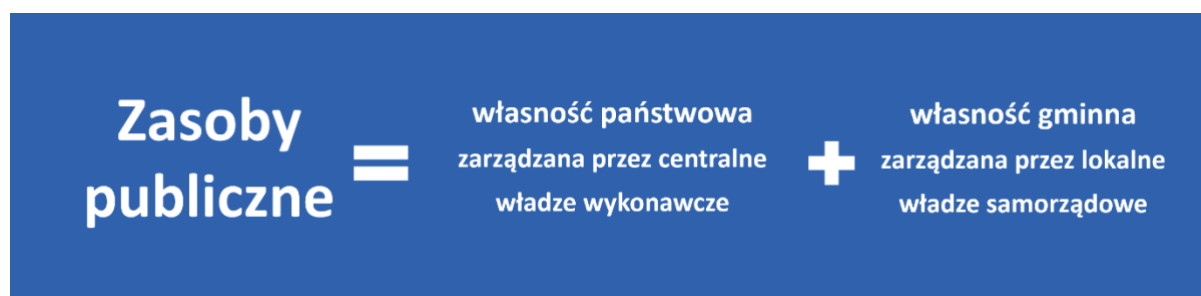
Poniższy raport nakreśla jedynie ramy występowania nadużyć zasobów publicznych w Polsce - pokazując je na rzeczywistych, zaobserwowanych podczas trwającej kampanii przykładach. **Nadużywanie zasobów publicznych wiąże się z obchodzeniem czy niewłaściwym stosowaniem istniejących regulacji dotyczących prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Jednak co ważniejsze stoi ono w sprzeczności z zasadą równych szans wyborczych.**

Fundacja Odpowiedzialna Polityka wyda w połowie listopada raport podsumowujący okres kampanii wyborczej, a do końca lutego 2024 opublikuje raport końcowy zawierający szczegółową analizę zaobserwowanych nadużyć. Raport końcowy będzie również zawierał rekomendacje dotyczące zmian w prawie lub w jego stosowaniu, mające na celu ograniczenie występowania nadużyć zasobów publicznych w kampanii wyborczej i poza nią.

## II. NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH

W dniu 15 października 2023 roku odbędą się w Polsce wybory do Sejmu i Senatu oraz referendum ogólnokrajowe. Wybory to wieloetapowy proces. Etapy składające się na nie zająć się, ale są dość różne, zwłaszcza pod względem zaangażowania podmiotów wyborczych (wyborców, kandydatów i administracji wyborczej) i zróżnicowanego wpływu na te podmioty, zwłaszcza kandydatów i wspierające ich partie polityczne. Z drugiej strony proces wyborczy powinien zapewniać równe prawa, możliwości i warunki uczestniczenia wszystkim wyborcom i wszystkim kandydatom. Wymóg ten obejmuje wszystkie elementy kampanii wyborczej, której zasady prowadzenia, w tym te dotyczące finansowania, wynikają z uregulowań prawnych i przewidują takie same dla wszystkich kandydatów warunki prowadzenia kampanii wyborczej<sup>1</sup>.

Jednym z elementów mogących negatywnie wpłynąć na zapewnienie równych praw i możliwości wszystkim kandydatom jest nierówny dostęp do zasobów publicznych.



Wyrwykowa obserwacja działań prowadzonych w kraju przez polityków i partie polityczne w ciągu miesięcy poprzedzających kampanię parlamentarną (tzw. prekampania), pokazała wiele przypadków świadczących o możliwym wykorzystywaniu zasobów publicznych przez urzędników administracji centralnej i samorządowej i/lub partie polityczne do promowania przyszłych kandydatów, stwarzając im tym samym uprzywilejowaną pozycję w walce o mandat posła lub senatora.

Między innymi na tej podstawie Fundacja Odpowiedzialna Polityka (FOP) zdecydowała się monitorować potencjalne nadużycia w obszarze środków publicznych w trakcie trwania oficjalnej kampanii wyborczej i ocenić, czy i w jakim stopniu miało miejsce ich nadużywanie przez dysponujące nimi podmioty.

### A) ZARYS DEFINICJI POJĘCIA „NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH”

Pojęcie „nadużycie zasobów publicznych” nie posiada definicji ujętej w prawie polskim czy międzynarodowym. Rozumienie tego pojęcia można oprzeć na dokumentach instytucji międzynarodowych zainteresowanych przeciwdziałaniem temu zjawisku. W *Raporcie dot. niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych*<sup>2</sup> wskazuje się, że za "niewłaściwe wykorzystanie zasobów publicznych" jest powszechnie uznawane "niezgodne z prawem zachowanie urzędników państwowych, inkumbentów<sup>3</sup> w procesie wyborczym lub partii politycznych w celu wykorzystania ich oficjalnych stanowisk lub powiązań z instytucjami publicznymi dla wywarcia wpływu na wynik wyborów"<sup>4</sup>.

W polskim porządku prawnym funkcjonuje określenie „środki publiczne”, których wykorzystywanie regulowane jest przez instrumenty mające na celu zapobieganie ich nadużywaniu<sup>5</sup>. Formalno-prawna

<sup>1</sup> Omówienie charakterystyki procesu wyborczego wraz z warunkami, które proces wyborczy musi spełniać, aby być uznany za zgodny z prawem międzynarodowym, prawem krajowym oraz ze standardami określającymi ramy uczciwego, równego i przejrzystego procesu wyborczego. nie wchodzi w zakres niniejszego raportu.

<sup>2</sup> Przyjęte przez Radę ds. Demokratycznych Wyborów na 46. posiedzeniu (Wenecja, 5 grudnia 2013 r.) oraz przez Komisję Wenecką na 97. sesji plenarnej.

<sup>3</sup> Osoba sprawująca funkcję publiczną w wyniku wygrania wyborów (powszechnych, samorządowych, itp.), która ubiega się ponownie o tę samą lub podobną, funkcję (poseł, wójt, senator, prezydent, itp.)

<sup>4</sup> *Joint guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes*, Strasbourg, 14 March 2016, [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

<sup>5</sup> Dbałość o środki publiczne jest jednym z podstawowych obowiązków pracownika samorządowego. Zob. art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530 z zm.).

definicja “środków publicznych” zawarta jest w artykule 5 Ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup> - jest ona jednak dosyć wąska i nie zawiera w sobie innych niż ściśle finansowe zasoby, którymi dysponują organy publiczne, np. zasobów ludzkich, naturalnych, instytucjonalnych czy prawno-regulacyjnych.

Z kolei według kategoryzacji zasobów publicznych przyjętej w analizach międzynarodowych możemy wyróżnić cztery kategorie zasobów publicznych:

- **finansowe** - zwykle stanowiące część budżetów rządowych i samorządowych, a także instytucji będących własnością publiczną lub zarządzanych przez państwo;
- **instytucjonalne** - niepieniężne zasoby materialne i osobowe dostępne państwu lub jednostkom samorządu terytorialnego, w tym publiczne lub kontrolowane przez rząd/samorząd media i inne narzędzia komunikacji;
- **regulacyjne** - kompetencja do stanowienia (lub nie) prawa, i interpretacji przepisów ustawowych i wykonawczych;
- **wykonawcze** - sposób i zakres, w jakim organy wykonawcze (np. służby bezpieczeństwa, organy ścigania, urzędy skarbowe i inne) wdrażają i egzekwują obowiązujące przepisy.

Na potrzeby prowadzonej obserwacji zdecydowaliśmy posługiwać się pojęciem “**nadużycie zasobów publicznych**” (NZZP). Rozumiemy pod nim takie zachowanie (działanie lub powstrzymanie się od działania) podmiotu publicznego, dysponującego środkami i innymi zasobami publicznymi, które pod pozorem wykonywania zadań publicznych rzeczywiście nakierowane jest na osiągnięcie indywidualnego celu osób reprezentujących ten podmiot lub podmiotów z nimi związanych, w tym partii politycznych.

## B) ZNACZENIE NZZP W PROCESIE WYBORCZYM

Nadużycie zasobów publicznych wynika z nadmiernego i/lub pozaprawnego wykorzystania przywileju zarządzania tymi zasobami, często wynikające z mylnego rozumienia pojęcia “zarządu” jako “własności”. Prowadzi to do zawłaszczenia zasobów publicznych i/lub ich nadużycia w interesie ograniczonej grupy społecznej, skutkując uprzywilejowaniem tej grupy.

Takie niewłaściwe wykorzystanie zasobów publicznych jest działalnością korupcyjną, a w kontekście procesu wyborczego:

- stwarza **nierówne warunki do prowadzenia kampanii wyborczej** – uprzywilejowuje jedną grupę/partię/kandydata w stosunku do pozostałych uczestników procesu wyborczego,
- daje **dotatkową i nieuprawnioną przewagę** partiom/politykom sprawującym władzę,
- powoduje **zanik granicy oddzielającej państwo od partii/koalicji rządzącej** oraz
- powoduje **nieefektywne zagospodarowanie zasobów publicznych**, którego celem jest, w tym wypadku, wygranie wyborów, a nie zrównoważony rozwój kraju i poprawa warunków życia społeczeństwa.

Korzystanie z zasobów publicznych w sposób niewłaściwy, mający na celu wywarcie wpływu na wynik wyborów, prowadzi do uzyskania przez dysponenta zasobów nieuprawnionej przewagi nad konkurentami w procesie wyborczym. Jest to sprzeczne z **zasadą równych wyborów**.

**NIEWŁAŚCIWE WYKORZYSTANIE  
ZASOBÓW PUBLICZNYCH JEST  
DZIAŁALNOŚCIĄ KORUPCJOGENNĄ**

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z zm. Klasyfikacja tam przyjęta dzieli środki publiczne na trzy podstawowe kategorie: dochody publiczne, przychody publiczne oraz środki pochodzące z budżetu UE i inne bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych. Przez środki publiczne należy rozumieć wszelkie wpływy finansowe, gromadzone na rachunkach władz publicznych zgodnie z obowiązującym prawem (zob. <https://mikroporady.pl/sownik-pojec/srodki-publiczne>).

Prawo powinno bowiem gwarantować kandydatom startującym w wyborach równość szans i warunków prowadzenia kampanii. Kolejną kwestią jest swoboda wyboru gwarantowana wyborcom i swoboda prowadzenia kampanii wyborczej – dwa z trzech wyróżnionych w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego elementów **zasady wolnych wyborów**, ugruntowanej w art. 2 Konstytucji.

Przewaga inkumbenta, występująca z racji pełnienia wybieralnej funkcji i ekspozycji personalnej, działająca na korzyść osoby ubiegającej się o reelekcję, jest trudna do oceny i odróżnienia od intencjonalnego posłużenia się zasobami pozostającymi w dyspozycji inkumbenta, które ma na celu przede wszystkim zwiększenie jej/jego szans wyborczych.

Przy ocenie czy dochodzi do nadużywania zasobów publicznych, drugorzędne znaczenie powinno mieć to, czy działanie wykorzystujące zasoby publiczne jest wyraźnie zakazane w prawie – nielegalne czy „tylko” niezgodne z standardami zdrowej rywalizacji, czy szeroko rozumianą zasadą równych wyborów.

Nadużycie zasobów publicznych, zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczej, ale również przed jej oficjalnym rozpoczęciem, prowadzi w zasadzie każdorazowo, niezależnie od swojej potencjalnej nielegalności, do zakłócenia równości szans, która powinna być kandydatom/ugrupowaniom ich wystawiającym zapewniona<sup>7</sup>.

## NZP W WYBORACH

Nadużycie zasobów publicznych w wyborach „nie tylko podważa (...) uczciwość wyborczą, ale także eliminuje odpowiedzialność publiczną i narusza kluczowe zobowiązania międzynarodowe. Pozostawione bez kontroli nadużywanie zasobów państwowych może trwale zmienić wyniki wyborów, podważyć zaufanie do demokracji i podważyć zdolność rządów do służenia obywatelom”<sup>6</sup>.

<sup>7</sup> Zasada równych wyborów jest *expressis verbis* wyrażona w polskim prawie dla wszystkich wyborów. Zob. art. 96 ust. 2, 97 ust. 2, 127 i 169 Konstytucji oraz art. 328 Kodeksu wyborczego. Zob. również *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych - wytyczne i raport wyjaśniający*. - przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji (Wenecja, 18-19 października, 2002 r.), pkt. 2.3 wytycznych i pkt. 18-21 raportu wyjaśniającego.



### III. OTOCZENIE PRAWNE

W wielu państwach europejskich nadużycie zasobów publicznych stanowi wyzwanie zarówno dla praktyki, jak i dla prawodawstw wyborczych. Zwraca na to uwagę Komisja Wenecka Rady Europy w wspomnianym *Raporcie dot. niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych*.

W Polsce zgodnie z art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jakiegokolwiek działanie państwa musi więc mieć podstawę w obowiązującym prawie. Zasady wydatkowania środków publicznych uregulowane są w ustawie o finansach publicznych<sup>8</sup>. Z jej przepisów wyinterpretować można szereg zasad - dla prowadzonej obserwacji kluczowe znaczenie mają, naszym zdaniem, zasada jawności (art. 33), w doktrynie określana też zasadą jawności i przejrzystości, oraz zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (art. 44). Warto wspomnieć również o zasadzie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych i odpowiedzialności za jej naruszenie, którą normuje ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>9</sup>.

Obok podstawowych zasad rządzących wyborami wskazanych w Konstytucji kwestie przygotowania i przeprowadzenia wyborów reguluje Kodeks wyborczy. Ustawa wprost nie zakazuje nadużywania zasobów publicznych czy zajmowanego stanowiska w procesie wyborczym, określa jednak to, w jaki sposób finansowana jest kampania wyborcza. Podmioty rywalizacji wyborczej - komitety wyborcze - muszą stosować się do reguł, które stwierdzają, że finansowanie to jest:

- jawne – art. 125 Kodeksu wyborczego,
- dokonywane jest wyłącznie ze źródeł własnych komitetu – art. 126 Kodeksu wyborczego,
- ograniczone limitami wydatków ustanowionymi dla poszczególnych wyborów - art. 135 Kodeksu wyborczego,
- połączone z zakazem przyjmowania korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, poza ściśle wskazanymi w Kodeksie wyjątkami – art. 132 par. 5 Kodeksu wyborczego.

**Nadużycie zasobu publicznego o charakterze regulacyjnym lub wykonawczym**, np. instrumentalne nowelizowanie ustawy wyborczej czy bezpodstawne zlecenie służbom miejskim usunięcia plakatów wyborczych kontrkandydata, odnosi się przede wszystkim do naruszenia podstawowych zasad rządzących wyborami lub konkretnych, specyficznych regulacji dotyczących danego zagadnienia.

**Nadużycia o charakterze instytucjonalnym i finansowym**, np. zmuszanie pracowników urzędu do prowadzenia profilu kandydata w mediach społecznościowych czy opłacenie z funduszy publicznych materiałów *de facto* agitacyjnych, można zakwalifikować jako naruszenie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Działania takie przeczą zasadzie finansowania kampanii wyborczej ze źródeł własnych komitetu, jak również mogą stanowić niedozwoloną korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym<sup>10</sup>. W przypadku tych pierwszych istnieje również prawdopodobieństwo przekroczenia limitu wydatków przewidzianego dla danej kampanii wyborczej. Kodeks wyborczy sankcjonuje naruszenie przewidzianych w nim zasad dotyczących finansowania kampanii wyborczej. Każdy, kto łamie przepisy, może ponieść odpowiedzialność karną<sup>11</sup>. Obok niej komitetom wyborczym, które finansowały kampanię niezgodnie z przepisami, grożą poważne

**NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH  
W PROCESIE WYBORCZYM STOI PRZED  
WSZYSTKIM W SPRZECZNOŚCI Z REALIZACJĄ  
ZASADY RÓWNYCH SZANS WYBORCZYCH.**

<sup>8</sup> Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych.

<sup>9</sup> (T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 289 z zm.).

<sup>10</sup> Zob. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie udziału osób publicznych w kampanii wyborczej z dnia 18 sierpnia 2023 r. (ZKF.621.29.2023).

<sup>11</sup> Zob. np. art. 507 Kodeksu wyborczego - za udzielenie komitetowi wyborczemu niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym można zostać ukaranym grzywną od 1000 do 100 000 zł.



konsekwencje finansowe. W razie odrzucenia sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą pomniejszona<sup>12</sup> zostanie przysługująca im subwencja i/lub dotacja podmiotowa z budżetu państwa<sup>13</sup>.

## IV. METODOLOGIA OBSERWACJI

Opracowana przez Fundację metodologia obserwacji, według której prowadzony jest monitoring NZP w kampanii wyborczej, pozwala na naszkicowanie ram zasadom wyboru i oceny wydarzeń i działań, które mogą stanowić nadużycie zasobów publicznych.

Metodologia oparta została na doświadczeniach międzynarodowych instytucji, organizacji prowadzących obserwację wyborów w innych krajach oraz na wymianie doświadczeń pomiędzy organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w monitoring procesu wyborczego w Polsce. Pozwala również na krytyczną ocenę samej obserwacji oraz sformułowanie wniosków dotyczących lepszego dostosowania metodologii do potrzeb prowadzenia monitoringu NZP w przyszłości - w trakcie innych wyborów.

Obserwacja oparta jest również na stosowanych przez FOP zasadach obiektywności, neutralności i profesjonalnego podejścia do monitoringu, wzorowanego na kodeksie obserwatora społecznego oraz kodeksach obserwacji stosowanych przez misje obserwacyjne OSCE/ODIHR i Unii Europejskiej.

### A) WYBRANY ZAKRES I OKRES OBSERWACJI

Kryteria wyboru obszaru obserwacji pozwalają ograniczyć monitoring do tych elementów, które mogą podlegać obserwacji w sposób najbardziej efektywny z punktu widzenia potencjalnych rezultatów monitoringu – oceny stopnia występowania NZP w trakcie kampanii wyborczej oraz sformułowania rekomendacji. Podstawowymi kryteriami wyboru zakresu obserwacji przyjętymi przez Fundację były:

- **potencjalny wpływ wykorzystania zasobu publicznego na kampanię wyborczą,**
- **dostępność źródeł informacji i danych,** które pozwolą na ocenę występowania NZP,
- **dostępność, kwalifikacje i obszar działania obserwatorów terenowych,** których zadaniem jest bezpośrednia obserwacja kampanii wyborczej w czasie rzeczywistym.

W oparciu o powyższe kryteria wybrane zostały następujące tematyczne obszary obserwacji:

1. Wykorzystanie funduszy pozabudżetowych i funduszy celowych na szczeblu centralnym
2. Działania informacyjne i reklamowe instytucji publicznych i spółek skarbu państwa
3. Działania informacyjne i promocyjne organizacji pozarządowych dotowanych ze środków Narodowego Instytutu Wolności, rezerwy budżetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i innych wybranych programów dotacyjnych
4. Wydarzenia publiczne o charakterze kampanijnym lub około kampanijnym
5. Prasa lokalna i samorządowa
6. Materiały wyborcze (również w mediach internetowych)

Obserwacja prowadzona jest zarówno na poziomie centralnym - ogólnopolskim, jak i na poziomie samorządowym. Obserwacja na poziomie lokalnym ma charakter ciągły, acz rozproszony i jest terytorialnie ograniczona do gmin lub powiatów, w których mieszkają obserwatorzy terenowi.

Obserwacja prowadzona jest w okresie trwania oficjalnej kampanii wyborczej. Jednak niektóre elementy podlegają również analizie czasowej (np. na zasadzie porównania występowania poszczególnych zjawisk rok do roku). Dodatkowo, niektóre elementy obserwacji wymagają skonfrontowania ich z informacjami

<sup>12</sup> Zob. art. 144 par. 1 pkt 3, 144 par. 2 i. 148 Kodeksu wyborczego.

<sup>13</sup> Dotacja podmiotowa to środki z budżetu państwa przysługujące za mandaty zdobyte w wyborach do Sejmu i do Senatu. Zob. więcej: art. 150 Kodeksu wyborczego.

zawartymi np. w sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych i będą analizowane dopiero w momencie ich udostępnienia dla obserwatorów w styczniu 2024 r.

## B) SPOSÓB OBSERWACJI

Metodologia obserwacji zakłada prostą strukturę misji obserwacyjnej składającą się z trzech poziomów:

- Zespół Główny
- Koordynatorzy Regionalni
- Obserwatorzy w Terenie

Wykonane na początku obserwacji charakterystyki terenu obserwacji oraz informacje zebrane odnośnie planowanych wydarzeń itp. w danym regionie obserwacji pozwalają na lepsze zrozumienie lokalnej dynamiki kampanii, roli zasobów publicznych (w tym samorządowych) w kampanii wyborczej oraz na planowanie obserwacji w sposób efektywny, a jednocześnie obiektywny.

Obserwacja oparta jest w maksymalnym stopniu na informacjach pozyskanych “u źródła” – na wydaniach lokalnych periodyków/gazet, bezpośredniej obserwacji wydarzeń, analizie dokumentów, informacji uzyskanych w ramach dostępu do informacji publicznych itp.

Struktura i budowa formularzy obserwacyjnych pozwala zaś na analizę wyników obserwacji na bieżąco oraz na ewentualne wyjaśnienia odnośnie kwestii dyskusyjnych lub wymagających dodatkowych informacji.

## V. WSTĘPNE WYNIKI OBSERWACJI

### A) WPROWADZENIE

Obserwacja nadużywania zasobów publicznych obarczona jest problemem konieczności interpretacji obserwowanych działań przy braku precyzyjnie określonych kryteriów. Istniejące normy prawne, szczególnie w Polsce, nie obejmują wielu zjawisk objętych analizą, co uniemożliwia prostą ocenę ich legalności. Z kolei te wydarzenia i obszary, które wydają się być objęte regulacjami prawnymi, np. finansowanie kampanii wyborczej, okazują się być podatnymi na “wspomaganie” w postaci innych działań lub “mieszanie” ich z innymi obszarami lub procesami, np. kampanią referendalną.

Przykładem takiego “skomplikowania” procesu oceny z punktu widzenia wykorzystania środków (w tym wypadku) społecznych, jest problem domniemanego związku plakatu informacyjnego Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (WOŚP) z kampanią wyborczą prowadzoną przez Koalicję Obywatelską.



Kandydatka Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwość (KW PiS) złożyła zapytanie do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), czy będący częścią kampanii informacyjnej WOŚP plakat nie stanowi ukrytego finansowania kampanii wyborczej Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicji Obywatelskiej (KKW KO) <sup>14</sup>. Opisując sprawę media odwołały się zarówno do wyglądu plakatu:

<sup>14</sup> [Zagadkowe billboardy WOŚP. Kandydatka z list PiS składa zawiadomienie do PKW – Wprost](#)

„Zamieszczono na nich [plakatach WOŚP] pomarańczowy napis “Polacy! Pokonajmy to zło”. Ostatnie słowo jest wyraźnie większe niż reszta zdania. Z kolei niżej zaznaczono drukowanymi literami “WYGRAMY”, z czego końcówka “my” jest w kolorach białym i czerwonym. Jeszcze niżej, najmniejszymi, szarymi literami, na czarnym tle, dodano “z sepsą”. Niemal niewidoczny jest znajdujący się obok napis “ogólnopolski program walki z sepsą”<sup>15</sup>,

jak i do momentu rozpoczęcia kampanii informacyjnej WOŚP (w trakcie kampanii wyborczej) oraz do aktywnego udziału szefa WOŚP, Jerzego Owsiaka, w Marszu Miliona Serc - masowym wydarzeniu kampanijnym zorganizowanym przez opozycję.

Przykład ten dobrze ilustruje kontekstowość oraz kompleksowość oceny obserwowanych wydarzeń i materiałów informacyjnych czy propagandowych w kontekście nadużycia zasobów publicznych w czasie i w związku z trwającą kampanią wyborczą.

## B) OBSERWATORZY I ICH ZADANIA

W oparciu o przygotowaną metodologię obserwacji oraz z uwzględnieniem powyżej przedstawionych generalnych zasad oceny Fundacja przeszkoliła trójkę koordynatorów regionalnych (Katowice, Kraków, Warszawa) oraz kilkunastu obserwatorów terenowych, którzy rozpoczęli obserwacje na terenie gmin swojego zamieszkania i/lub sąsiednich<sup>16</sup>.

Obserwacją objęte zostały wybrane wydarzenia odbywające się w zasięgu geograficznym pracy obserwatorów oraz wybrane gazety lokalne i samorządowe. Podsumowanie wyników obserwacji prowadzonej na poziomie ogólnopolskim, w tym w obszarach takich jak działania organizacji pozarządowych finansowanych ze środków publicznych czy działania informacyjne oraz reklamowe instytucji publicznych i spółek skarbu państwa, zostanie szerzej przedstawione w drugim raporcie, który zostanie opublikowany do połowy listopada 2023 r.

Metodologia obserwacji obejmowała sporządzenie raportu z obserwacji każdego wydarzenia lub przeglądu czasopisma (przez każdego obserwatora, który przeprowadził obserwację bezpośrednią) oraz sporządzenie raportów podsumowujących, sporządzanych przez koordynatorów regionalnych.

Łącznie do dnia sporządzenia niniejszego wstępnego raportu obserwowano 37 wydarzeń lokalnych w 27 powiatach lub gminach oraz wstępnie przeanalizowano 8 periodyków wydawanych w dziewięciu obserwowanych lokalizacjach.

Dodatkowo, obserwatorzy przekazali dodatkowe raporty z obserwacji wydarzeń *ad hoc*, np. plakatów wyborczych, plakatów informacyjnych innych niż kandydatów, instytucji lub przedsiębiorstw itp.

Ponadto, monitorowane było 25 kont instytucji publicznych, 24 konta spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa oraz 39 kont instytucji samorządowych. Dodatkowo monitorowano 107 kont organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych, które w ostatnim czasie otrzymywały znaczne środki publiczne.

## C) WYDARZENIA

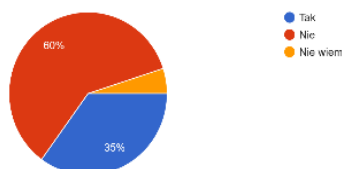
Obserwatorzy monitorowali różnego rodzaju wydarzenia - spotkania wyborcze, imprezy lokalne, spotkania promujące, “potańcówki” i inne. Zdecydowana większość obserwowanych spotkań (ponad 70%) miała miejsce w przestrzeni lub na terenie instytucji publicznych lub lokalu społecznym (5%). Oznacza to, że były to głównie spotkania organizowane przez władze lokalne (prawie 60%) lub organizacje społeczne (8%). Żadne z obserwowanych wydarzeń nie było związane z prowadzoną kampanią wyborczą, a finansowanie pochodziło w całości ze środków publicznych (samorządowych lub centralnych).

---

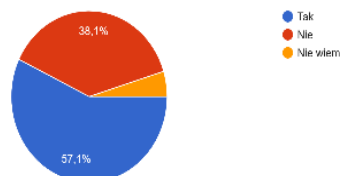
<sup>15</sup> Zagadkowe billboardy WOŚP. Kandydatka z list PIS składa zawiadomienie do PKW – Wprost

W przypadku 35% wydarzeń organizowanych przez administrację lokalną przedstawiciel miejscowej władzy samorządowej w swoich wypowiedziach wspierał kandydata/kandydatów w trakcie trwania/wydarzenia. W ponad połowie zaobserwowanych wydarzeń kandydat/ka brał/a czynny udział, np. przemawiając do zgromadzonych osób.

AL3 Czy obecny w czasie wydarzenia przedstawiciel administracji samorządowej wspierał/negował jakąś partię polityczną/kandydata/element programu wyborczego któregoś z partii/koalicji/kandydata?  
20 odpowiedzi

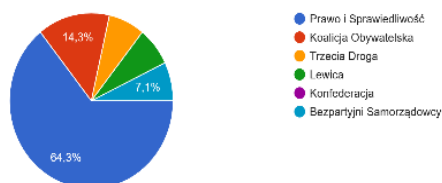


AL4 Czy w czasie wydarzenia obecny i aktywny był któryś z kandydatów?  
21 odpowiedzi

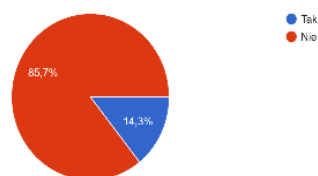


Spośród uczestniczących w wydarzeniach kandydatów prawie 65% reprezentowało KW PiS, a ponad 14% KKW KO. Promowanie kandydatów przejawiało się głównie w selektywnym zapraszaniu kandydatów tylko z jednego komitetu wyborczego, wystąpieniach kandydatów i ich autopromocji, przedstawianiu kandydatów przez urzędników, uczestniczeniu kandydatów w rozmowach z gośćmi/mieszkańcami, rozdawaniu materiałów kampanijnych. Niestety, jedynie w trakcie około 14% obserwowanych wydarzeń zauważono reakcję urzędników/organizatorów na działania kandydatów, a i tak w większości były to reakcje pozytywne.

AL4a Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował kandydat?  
14 odpowiedzi



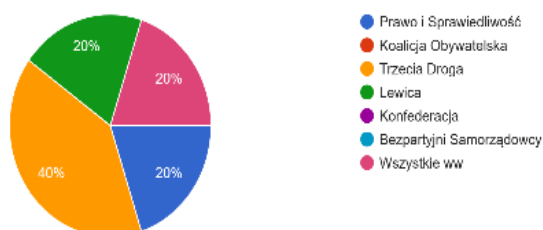
AL4c Czy opisane działania kandydata spotkały się z reakcją ze strony przedstawicieli administracji organizatorów?  
14 odpowiedzi



Podobna sytuacja została zaobserwowana w przypadku wydarzeń organizowanych przez organizacje społeczne: w trakcie blisko 70% wydarzeń aktywni byli kandydaci startujący w wyborach (po równo reprezentowali oni KW PiS i KKW KO). Podczas 1/3 spotkań przedstawiciel organizatorów wyrażał swoje poparcie dla obecnych na wydarzeniu kandydatów - byli to głównie kandydaci KW PiS. Również w trakcie 1/3 obserwowanych wydarzeń kandydaci prezentowali swoje propozycje programowe.

Obserwatorzy opisali również szereg innych rodzajów wydarzeń, które co do zasady nie były częścią kampanii, lecz podczas ponad połowy z których kandydaci byli aktywni, a ewentualna reakcja organizatorów była raczej wspierająca dla ich działalności (około 40% przypadków). W przypadku tych wydarzeń spektrum polityczne reprezentowane przez kandydatów było dużo szersze i obejmowało PiS, Lewicę czy Trzecią Drogę. Aktywność kandydatów sprowadzała się m.in do wystąpień, podczas których promowali swoje programy, prezentowali materiały lub atakowali przeciwników politycznych.

IN3a Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował?  
5 odpowiedzi



## D) MEDIA LOKALNE

Wybrane (magazynowe) wydania lokalnej prasy były obserwowane z reguły raz w tygodniu. Z wyjątkiem dwóch przypadków nie zaobserwowano w nich materiałów o charakterze *stricte* kampanijnym. Obserwatorzy zgłosili natomiast kilka przypadków reklamy innych podmiotów, które ocenili jako powiązane z kampanią wyborczą.

Głównymi reklamodawcami wydają się być duże spółki skarbu państwa (SSP), takie jak Orlen, PZU, PKO BP itp. Na podstawie analizy obserwatorów następujące elementy tych reklam zdecydowały, że uznali je oni za powiązane z kampanią wyborczą, a więc stanowiące potencjalne nadużycie zasobów publicznych:

- zamieszczona reklama promowała elementy będące jednocześnie programem KW PiS i/lub rządu (np. nowy program mieszkaniowy, "Dostępność +" itp.),
- układ graficzny reklamy, w szczególności jej barwy - tożsame z barwami identyfikującymi PiS,
- promowanie konkretnego kandydata, który okazuje się być "bohaterem" reklamy.

W wielu czasopismach zamieszczone zostały wywiady z kandydatami, które prezentowały ich samych lub ich program w pozytywnym świetle (Gazeta Wrocławska, Tomaszowski Informator, inne). W przypadku tego drugiego wydawnictwa informacje dotyczyły wyłącznie kandydatów koalicji rządzącej.

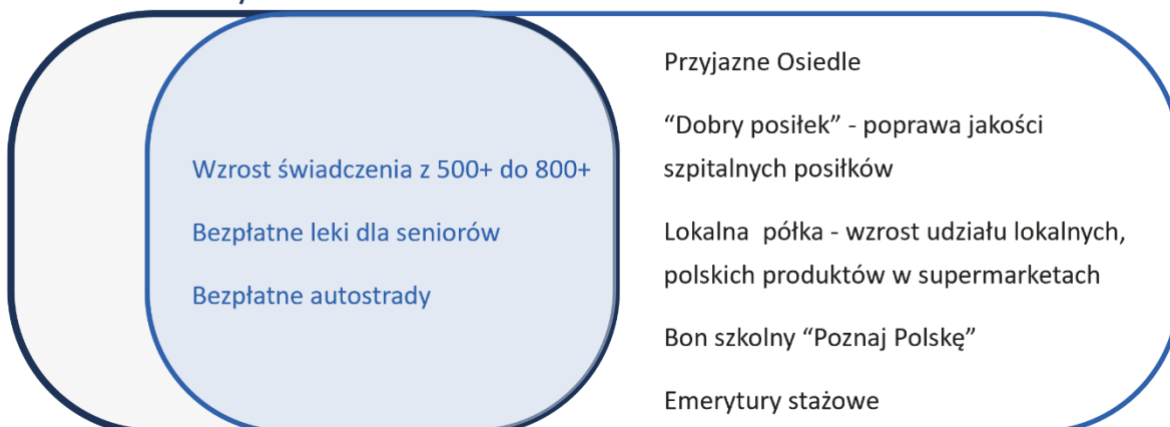
## E) DZIAŁANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

Kompleksową analizę działań instytucji publicznych przedstawimy w kolejnym raporcie, jednak już teraz chcielibyśmy zwrócić uwagę na przykłady angażowania się instytucji publicznych w kampanię wyborczą partii rządzącej.

Działania te mają z jednej strony charakter kompleksowy, z drugiej zaś indywidualny. Od początku kampanii wyborczej Kancelaria Premiera promuje kampanię #NoweKonkrety, która pokazuje nowe propozycje rządu PiS. Co ciekawe, program wyborczy PiS również przedstawiany jest pod hasłem "konkretów".

### #NoweKonkrety KRPM

### Konkrety PiS

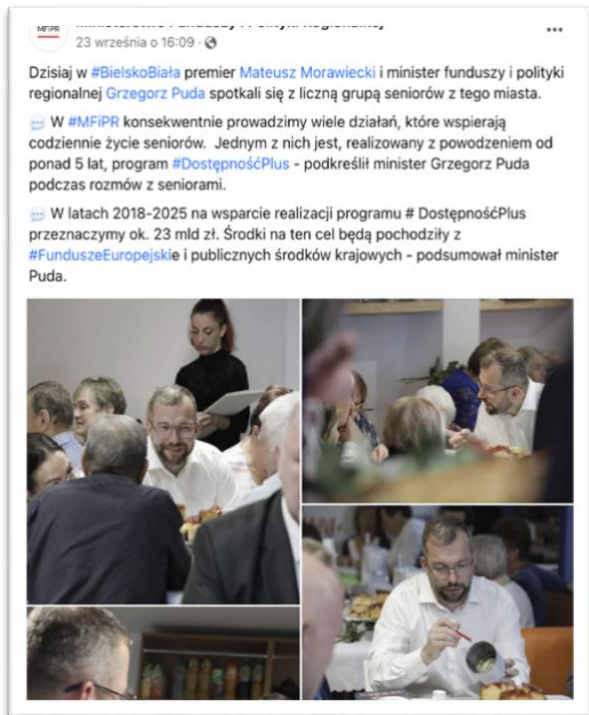


Rządowe #noweKonkrety są w 100% zbieżne z zapowiedzianym jeszcze w maju 2023 r. programem PiS, wypracowanym podczas tzw. Ulu Programowego. Strona [www.nowekonkrety.gov.pl](http://www.nowekonkrety.gov.pl) oraz promocja kampanii #NoweKonkrety ruszyły dopiero w sierpniu - w momencie startu kampanii parlamentarnej. Do tej pory reklamy kampanii na samych tylko platformach Meta (Facebook, Instagram) wyświetliło ponad 300 tys. osób.

Drugim przykładem jest wykorzystanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) do rozesłania wszystkim osobom pobierającym świadczenie 500+ informacji o jego wzroście. Takie listy, podpisane przez premiera, minister rodziny, pracy i polityki społecznej oraz szefową ZUS, trafiły do skrzynek mailowych Polek i Polaków za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na początku



października<sup>17</sup>. Warto przypomnieć, że prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę zwiększającą świadczenie 500+ 8 sierpnia, a samo wyższe świadczenie będzie wypłacane od 1 stycznia 2024 r. Wydaje się więc, że nie ma pilnej konieczności informowania obywateli o tym fakcie pod koniec kampanii wyborczej.



wyborczych.

Równie ciekawym przypadkiem jest informowanie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyższości polskiego makaronu nad włoskim przy wykorzystaniu wizerunku sekretarza stanu w ministerstwie Janusza Kowalskiego – kandydata KW PiS z okręgu 21. Nie umniejszając jakości polskiego makaronu, warto zastanowić się nad związkiem pomiędzy prezentacją jego walorów smakowych i promowaniem kandydującego do Sejmu ministra.

Kwestia prowadzenia kampanii przez osoby piastujące funkcje publiczne nie jest w Polsce precyzyjnie uregulowana. Z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy trudno jest zrozumieć, czy występujący na konferencji prasowej premier mówi do niego jako premier, czy jako kandydat - tym bardziej, że trudno jest to wywnioskować z samych wypowiedzi polityków. Warto również zwrócić uwagę na aktywność poszczególnych ministerstw, których szefowie czy zastępcy kandydują w wyborach. Tu prym wiedzie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, którego szef - minister Grzegorz Puda - jest dwójką KW PiS w okręgu 27, wiceminister Małgorzata Jarosińska-Jedynak jest siódmką w okręgu 22, zaś wiceminister Ewelina Owczarska startuje z listy KW PiS w okręgu 13.

Analizując posty publikowane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na portalu Facebook od 8 sierpnia do 7 października, widzimy, że ponad 50% postów dotyczy aktywności kandydatów (ministra i wiceministrów) w ich okręgach

	Polski makaron	Włoski makaron
Mąka	Miękka pszenna polska	Durum
Jajka	Tak, polskie	Nie
Metoda wykonania	Wałkowany tradycyjnie	Tłoczony
Gotowanie	Krótsze	Dłuższe
Preferencje	Polacy lubią makaron, który rośnie w trakcie gotowania jest miękki i sprężysty Polacy spożywają makaron głównie do zup.	Włosi wybierają twardszy makaron z mąki durum. Włosi używają makaronu głównie do drugiego dania

Wybierz  
**PRODUKT POLSKI**  
**KOWALSKI**

<sup>17</sup> <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/zus-wysyla-pisma-do-polakow-tuz-przed-wyborami-standardowa-procedura/s98xdmj>



## F) WYKORZYSTANIE ZASOBÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



Przykładem otwartego użycia zasobów samorządu w kampanii wyborczej może być wykorzystanie pojazdów komunikacji miejskiej przez kandydatów. Założenie to wymaga jednak potwierdzenia, czy materiały kampanijne były opłacone z funduszy komitetu oraz czy inne komitety również mogły zaprezentować swoje plakaty wyborcze w podobny sposób i w oparciu o ten sam cennik<sup>18</sup>.

Innym przykładem - wydaje się, że bardziej jednoznacznym - jest akcja plakatowa w Mysłowicach, z udziałem wiceprezydenta miasta, a jednocześnie kandydata do parlamentu z ramienia KW PiS. Plakaty finansowane z budżetu miasta i stanowiące oficjalną część kampanii informacyjnej miasta, zawierają hasło wyborcze kandydata oraz prezentują jego sylwetkę. Moment rozpoczęcia tej kampanii również wskazuje na silny związek z kampanią wyborczą.

Podobna sytuacja miała miejsce w warszawskiej dzielnicy Wola, gdzie burmistrz-kandydat w trakcie kampanii prowadził serię spotkań z mieszkańcami. Plakaty reklamujące te spotkania były okraszone jego wizerunkiem oraz biało-czerwonym sercem, łudzaco podobnym do kampanijnego symbolu Koalicji Obywatelskiej. Do momentu publikacji tego raportu nie uzyskaliśmy od warszawskiego Ratusza informacji o kosztach prowadzonej kampanii.

Powyższe informacje wskazują na możliwość wykorzystania środków publicznych, w tym przypadku środków samorządowych, w celu wsparcia kampanii konkretnych kandydatów, przez osoby mające bezpośredni wpływ na alokację tych środków.



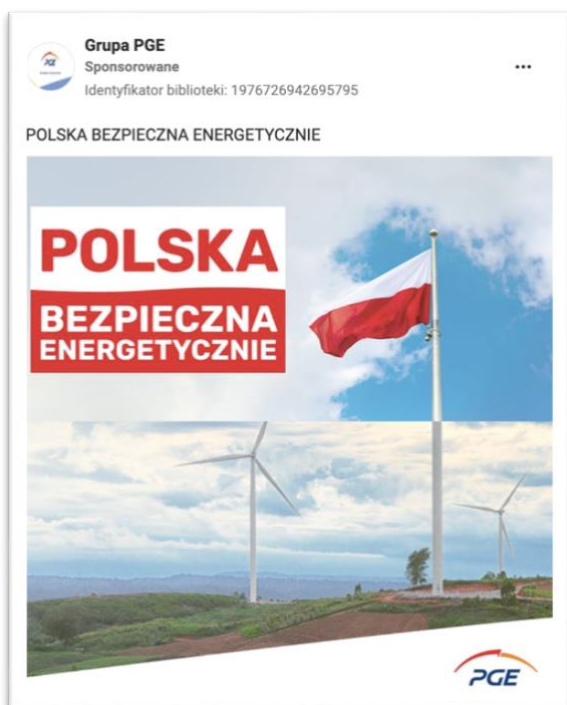
## G) WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

Kwestia udziału SSP w działaniach związanych, bardziej lub mniej, z trwającą kampanią wyborczą jest szczególnie trudna do oceny. Spółki te tłumaczą, że informacje przez nie prezentowane są związane z ich działalnością. W ramach prowadzonego monitoringu przyglądaliśmy się spółkom z większościowym lub prawie większościowym udziałem Skarbu Państwa - ich działalności informacyjnej i reklamowej - tak aby móc ocenić ich (ewentualny) udział w kampanii wyborczej. Pełną analizę przedstawimy w kolejnych raportach, jednak chcielibyśmy zwrócić uwagę na kilka przykładów działalności spółek, które mogą nosić znamiona NZP.

Polska Grupa Energetyczna opublikowała latem nową strategię, której hasłem przewodnim jest "Polska Bezpieczna Energetycznie". Samo hasło, jak i materiały promujące nową strategię, są zaskakująco podobne do hasła wyborczego KW PiS i identyfikacji wizualnej programu wyborczego PiS - przykłady poniżej.

Ponadto, PGE w okresie od rozpoczęcia kampanii wyborczej emituje na platformach Meta reklamy promujące nowe hasło i nową strategię - w ciągu 2 miesięcy reklamy te wyświetliło ponad 5 mln 750 tys. użytkowników. Poza hasłem w filmach reklamujących tę strategię PGE używa sformułowań takich jak "od 8 lat dbamy o rozwój energii", "naprawiamy błędy poprzedników" i "repolonizujemy energetyczne aktywa".

<sup>18</sup> Informacje te są w chwili obecnej gromadzone.



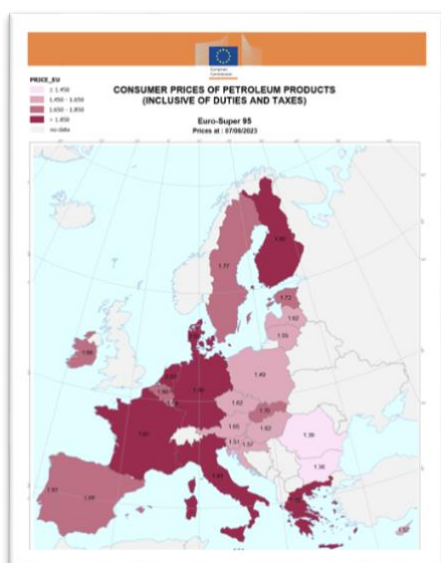
PGE jest również jedną z wielu firm energetycznych, które podnoszą kwestię zasług rządu PiS w zmniejszaniu cen energii elektrycznej dla konsumentów. Poświęconą przeciwdziałaniu manipulacji reklamę PGE wyświetliło niespełna 600 tys. użytkowników.

W ostatnich tygodniach kampanii wyborczej jesteśmy świadkami znacznego spadku cen paliwa, w szczególności na stacjach Grupy Orlen. W tym momencie Polska ma najtańszą benzynę w całej Unii Europejskiej - w porównaniu z początkiem kampanii wyborczej średnia cena benzyny 95 w Polsce spadła o 0,18 EUR, podczas gdy w innych państwach UE cena wzrosła nawet o kilkanaście centów. Eksperti podejrzewają Orlen o wykorzystywanie swojej monopolistycznej pozycji na polskim rynku do sztucznego utrzymywania niskich cen paliw w okresie przedwyborczym, co stanowi niewątpliwą

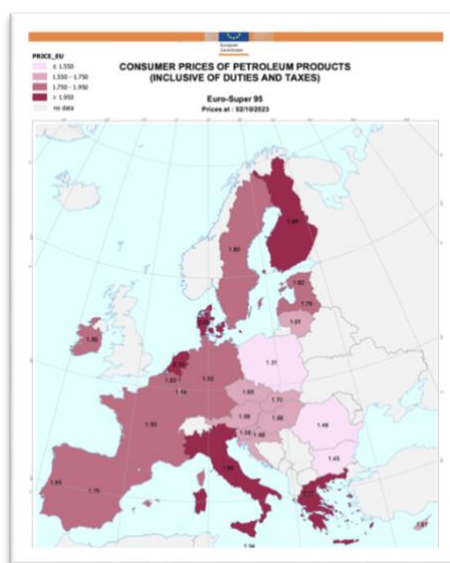
korzyść dla partii rządzącej. Pełną diagnozę sytuacji będzie można sporządzić dopiero po przeanalizowaniu, jak kształtowały się ceny paliw w kraju po wyborach.

Z punktu widzenia akcjonariuszy problematyczne może się okazać wyjaśnienie idei działania, które promuje informacje o rządowym programie ograniczającym podwyżki cen paliw i energii przez firmę, której dochód oparty jest na sprzedaży tych produktów. Według naszych kryteriów wskazuje to na nadużycie zasobów publicznych i skierowanie ich do wspierania kampanii wyborczej jednej ze stron sceny politycznej.





19



20

## H) KAMPANIA WYBORCZA A KAMPANIA REFERENCJALNA

Przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w tym samym czasie co referendum ogólnokrajowe powoduje nakładanie się (intencjonalnie lub przypadkowe) obu kampanii. Przy czym kampania referendalna, w odróżnieniu od kampanii wyborczej, nie ma ograniczeń finansowych, a regulacje prawne pozwalają na udział w niej większej liczbie podmiotów. Ma to swoje konsekwencje w postaci możliwości prezentowania kandydatów do parlamentu jako osób prezentujących określone stanowisko względem pytań referendalnych bez konsekwencji finansowych dla danego komitetu wyborczego (Przykłady 1 i 2).



Innym przejawem wzajemnego przenikania się obu kampanii jest udział w kampanii referendalnej fundacji kilku firm państwowych lub spółek ze znacznym lub większościowym udziałem skarbu państwa, np. PGE (Przykład 3). Zdecydowane wspieranie narracji rządu/partii rządzącej w prezentowaniu pytań i odpowiedzi

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/energy/maps/maps\\_weekly\\_oil\\_bulletin/2023\\_08\\_07\\_Oil\\_Prices\\_ES95.pdf](http://ec.europa.eu/energy/maps/maps_weekly_oil_bulletin/2023_08_07_Oil_Prices_ES95.pdf)

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/energy/maps/maps\\_weekly\\_oil\\_bulletin/latest\\_Oil\\_Prices\\_ES95.pdf](https://ec.europa.eu/energy/maps/maps_weekly_oil_bulletin/latest_Oil_Prices_ES95.pdf)



w referendum jest praktycznie tożsamy ze wspieraniem programu wyborczego partii rządzącej. Chociaż można podać w wątpliwość bezpośredni związek pomiędzy tymi dwoma „nurtami” kampanii, ilość podobieństw (tematyka, czas pojawienia się, kolorystyka itp.) pozwala zaklasyfikować te działania jako wykorzystujące zasoby państwowe dla zwiększenia szans programu wyborczego partii rządzącej, a tym samym - jej kandydatów.

## I) WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW WYKONAWCZYCH

Działania policji w stosunku do osób prezentujących odmienne niż rządowe poglądy przybiera czasami nieproporcjonalne rozmiary i kontrastuje z niejednokrotnym brakiem działań wobec przedstawicieli kręgów związanych z partią rządzącą. Przykładem może być interwencja policji wobec posłanki partii opozycyjnej w trakcie wiecu zorganizowanego przez premiera i brak interwencji w sytuacji, kiedy spotkanie lidera opozycji zostało przerwane przez awanturującego się pracownika TVP.



Wykorzystywanie w taki sposób służb porządkowych ma dwojaki skutek z punktu widzenia kampanii wyborczej: (i) ogranicza prawa niektórych kandydatów, a jednocześnie (ii) wzmacnia pozycję innych kandydatów - związanych z partią rządzącą. Efektem takich działań może być też tzw. efekt mrozący, który ujawni się po stronie kandydatów opozycji i będzie miał ograniczający wpływ na ich aktywność w trakcie kampanii wyborczej.

## VI. PODSUMOWANIE - PROCES OBSERWACJI W KONTEKŚCIE WYSTĘPOWANIA PRZYPADKÓW NZP

Obserwacja NZP dotyczy szerokiego spektrum wydarzeń związanych z różnymi fazami procesu wyborczego (przed, w trakcie i po dniu głosowania), które w wielu wypadkach są również rozciągnięte w czasie.

Oznacza to, że ocena danego zdarzenia często nie jest możliwa natychmiast po jego zaistnieniu, ale konieczne jest prześledzenie innych - związanych często pośrednio - wydarzeń, aby takiej oceny dokonać. Przykładem są tu sprawozdania finansowe komitetów wyborczych, które udostępniane są dopiero na ok. 3 miesiące po dniu głosowania. Osobną kategorią są kwestie wymagające dostępu do informacji publicznej (jak wspomniany powyżej przykład umieszczenia materiałów wyborczych na pojazdach komunikacji miejskiej w Warszawie) – oczekiwanie na odpowiedź ze strony urzędów państwowych lub samorządowych może trwać również do ok. dwóch miesięcy, co oznacza, że do analizy zebranych danych (o ile zostaną udostępnione) może dojść na długo po zakończeniu kampanii wyborczej.

Biorąc dodatkowo pod uwagę, że nasza obserwacja nie ma charakteru interwencyjnego, należy zaznaczyć, że rozciąga się ona na okres po zakończeniu wyborów i zebraniu niezbędnych - możliwych do uzyskania - danych i informacji. Dopiero analiza oparta na tak zgromadzonych danych pozwoli nam na sformułowanie konkluzji oraz na stwierdzenie, czy i jakie zmiany, regulacyjne lub wdrożeniowe, moglibyśmy zaproponować w celu zmniejszenia skali nadużywania zasobów publicznych podczas kampanii wyborczej (i nie tylko).