# Konstytucjonalizacja kapitału politycznego: od Austin do Citizens United w świetle teorii Adama Winklera


**AUTOR**

Fundacja Dobre Państwo



**STRESZCZENIE / ABSTRACT**

Tekst analizuje ewolucję amerykańskiego prawa konstytucyjnego w zakresie finansowania polityki, skupiając się na przejściu od doktryny Austin do wyroku Citizens United. Autor opisuje mechanizmy oddzielania kapitału gospodarczego (general treasury) od wpływów politycznych, co miało zapobiegać dominacji ekonomicznej potęgi korporacji nad demokratycznym procesem agregacji preferencji obywateli. Kluczowym elementem jest analiza teorii niekonwertowalności kapitałów oraz roli funduszy wydzielonych (separate segregated funds), które miały chronić integralność wyboru i zapobiegać przymusowej ekspresji politycznej uczestników rynku. Artykuł ukazuje napięcie między wolnością słowa korporacji a dążeniem państwa do ochrony systemu wyborczego przed nadmiernym wpływem kapitału.

The text analyzes the evolution of American constitutional law regarding political financing, focusing on the transition from the Austin doctrine to the Citizens United ruling. The author describes the mechanisms for separating economic capital (general treasury) from political influence, which was intended to prevent the economic power of corporations from dominating the democratic process of aggregating citizens' preferences. A key element is the analysis of the theory of non-convertibility of capitals and the role of separate segregated funds, which were meant to protect the integrity of choice and prevent the forced political expression of market participants. The article illustrates the tension between corporate freedom of speech and the state's aim to protect the electoral system from excessive capital influence.


Artykuł analizuje ewolucję amerykańskiego prawa konstytucyjnego w zakresie finansowania polityki, koncentrując się na przejściu od doktryny ochrony systemu przed

dominacją kapitału (sprawa Austin) do modelu absolutnej wolności komunikacji (Citizens United). Autor stawia tezę, że kluczowy wyrok Sądu Najwyższego nie tyle zrównał korporacje z ludźmi, co stworzył prawną infrastrukturę pozwalającą na masową konwersję potęgi ekonomicznej w polityczną siłę perswazji. Poprzez analizę synergii między Citizens United a sprawą SpeechNow, tekst wyjaśnia mechanizm powstania Super PAC-ów oraz zjawisko 'dark money', gdzie warstwowość danych finansowych maskuje rzeczywistych beneficjentów wpływów politycznych. Głównym problemem nie jest zatem sama obecność korporacji w debacie, lecz systemowe uprzywilejowanie modelu demokracji jako otwartego rynku idei nad modelem niedominacji, co w praktyce prowadzi do instytucjonalnej amplifikacji kapitału i osłabienia epistemicznej integralności wyborczego wyboru obywateli.

**SŁOWA KLUCZOWE**

konstytucjonalizacja kapitału politycznego | Citizens United v. FEC | Austin v. Michigan Chamber of Commerce | Super PAC | dark money | independent expenditures | corporate speech | First Amendment | quid pro quo corruption | anti-distortion rationale | general treasury funds | separate segregated fund | epistemiczna integralność wyboru | SpeechNow.org v. FEC | corporate identity

# Doktryna Austin i bariera między kapitałem a polityką

Od **Austin** do **Citizens United**: Super PAC, dark money i konstytucjonalizacja politycznego kapitału

Pod koniec XX wieku amerykańskie prawo konstytucyjne gromadziło już niemal wszystkie elementy niezbędne do radykalnego przekształcenia systemu finansowania polityki, choć nie tworzyły one jeszcze jednej, spójnej konstrukcji. **Buckley v. Valeo** wprowadziło rozróżnienie między wpłatą na rzecz kandydata a niezależnym wydatkiem komunikacyjnym. **Virginia Pharmacy** przesunęło ciężar uzasadnienia Pierwszej Poprawki z autonomii mówcy w stronę prawa odbiorcy do informacji, natomiast **Bellotti** uznało, że wypowiedź dotycząca spraw publicznych nie traci swojej konstytucyjnej wartości tylko dlatego, że jej nadawcą jest korporacja. Równocześnie ustawodawstwo federalne zachowywało sceptycyzm typowy dla Progressive Era wobec

wykorzystywania ogólnego skarbca przedsiębiorstwa w wyborach kandydackich. Powstał system hybrydowy: korporacja mogła bronić swojej własności, publikować informacje i uczestniczyć w debacie publicznej, a w określonych warunkach finansować referendum, jednak państwo wciąż dążyło do oddzielenia kapitału wypracowanego w działalności gospodarczej od bezpośredniej walki o obsadę urzędów publicznych. Najpełniejszą konstytucyjną obronę tego rozdzielenia przedstawił Sąd Najwyższy w sprawie **Austin v. Michigan Chamber of Commerce** z 1990 roku.

Michigan zabraniało korporacjom używania środków z ogólnego skarbca na niezależne wydatki wspierające lub zwalczające kandydatów w wyborach stanowych, pozostawiając im jednak możliwość prowadzenia działalności politycznej poprzez oddzielne fundusze finansowane dobrowolnymi wpłatami. Michigan Chamber of Commerce – sama będąca korporacją non-profit skupiającą tysiące podmiotów – chciała sfinansować z ogólnych środków reklamę prasową popierającą konkretnego kandydata. Sąd uznał, że choć zakaz ten obciąża political speech, może zostać utrzymany ze względu na szczególny interes państwa związany ze strukturą korporacyjnej akumulacji kapitału. Rozumowanie sędziego Thurgooda Marshalla było kluczowe, gdyż nie opierało się wyłącznie na klasycznym pojmowaniu korupcji jako łapówki czy bezpośredniej wymiany pieniędzy na decyzje polityczne. Punktem odniesienia stało się zagrożenie wynikające z ogromnych zasobów finansowych gromadzonych dzięki uprzywilejowaniom korporacyjnej formy prawnej, których skala może być niemal całkowicie oderwana od faktycznego społecznego poparcia dla poglądów przedsiębiorstwa. Michigan mogło zatem ograniczać wykorzystanie general treasury nie dlatego, że poglądy korporacji były mniej wartościowe, lecz dlatego, że ekonomiczna potęga osoby prawnej powstaje na rynku dzięki mechanizmom zupełnie innym niż polityczne poparcie obywateli. Była to w istocie teoria niekonwertowalności kapitałów.

Przedsiębiorstwo może osiągnąć ogromny sukces ekonomiczny dzięki technologii, przewadze skali, patentom, sieci dystrybucji, kredytowi, pozycjonowaniu marki lub regulacyjnie skonstruowanej osobowości prawnej. Żaden z tych czynników sam w sobie nie dowodzi jednak, że miliony obywateli popierają jego stanowisko polityczne. Jeśli dziesięć miliardów dolarów zgromadzonych na rynku można bez ograniczeń wykorzystać do masowej komunikacji wyborczej, ekonomiczna skuteczność organizacji zostaje przeliczona na możliwość dominowania w innym systemie selekcji społecznej. Rynek wynagradza zdolność generowania kapitału; demokracja ma agregować polityczne preferencje obywateli. **Austin** próbowało zachować instytucjonalną granicę między tymi dwiema logikami.

Ważne jest jednak, że Michigan nie zakazało korporacjom wypowiadania poglądów. System separate segregated fund pozwalał organizacjom tworzyć fundusz polityczny z pieniędzy dobrowolnie przeznaczanych na ten cel. Z punktu widzenia teorii agencji rozwiązanie to miało

istotną zaletę: oddzielało osoby, które ekonomicznie wspierają przedsiębiorstwo, od tych, którzy rzeczywiście chcą finansować jego komunikację polityczną. Sam zakup produktu, posiadanie akcji czy opłacenie składki członkowskiej nie musiały automatycznie oznaczać politycznego mandatu dla zarządu. Osoba zainteresowana political advocacy mogła natomiast dobrowolnie zasilić specjalny fundusz. Takie rozwiązanie odpowiadało również obawie dotyczącej przymusowej ekspresji.

Jeśli korporacyjny general treasury jest finansowany przez ludzi o różnorodnych poglądach, decyzja zarządu o poparciu kandydata może przypisać całej organizacji tożsamość polityczną, której część jej ekonomicznych uczestników nie podziela. Separate fund tworzył zatem mechanizm selekcji ujawnionych preferencji: środki na cele polityczne miały pochodzić od osób, które świadomie chciały je przekazać na taką działalność, a nie automatycznie z puli wytworzonej w transakcjach gospodarczych.

## Citizens United jako ochrona niezależnych wydatków, a nie zrównanie praw

Wyrok w sprawie **Austin** stanowił prawdopodobnie najbardziej rozwiniętą próbę konstytucyjnego pogodzenia corporate speech z teorią demokratycznej równości. Sąd nie negował, że political expression znajduje się w centrum Pierwszej Poprawki, ani nie zaprzeczał możliwości politycznej aktywności korporacji. Kwestionował jedynie założenie, że prawo do komunikacji musi obejmować nieograniczone prawo do wykorzystania każdej kategorii korporacyjnego majątku jako paliwa wyborczego. Konstrukcja ta była jednak niestabilna, gdyż pozostawała w napięciu z wyrokiem **Bellotti** oraz coraz silniejszą doktryną neutralności wobec tożsamości mówcy.

Jeżeli First Amendment chroni debaty publiczne dlatego, że społeczeństwo potrzebuje informacji, dlaczego pochodzenie środków z corporate treasury miałoby decydować o tym, czy informacja dotrze do wyborcy? Jeśli independent expenditure nie jest skoordynowany z kandydatem, dlaczego utożsamiać go z korupcją? Skoro ACLU, Sierra Club, gazety czy organizacje religijne mogą działać jako osoby prawne, czy ustawodawca powinien mieć prawo klasyfikować ich wypowiedzi według formalnej struktury organizacyjnej?

Dissent Justice'a Kennedy'ego w sprawie **Austin** zapowiadał przyszły konflikt niemal w gotowej postaci. Kennedy uważał, że Michigan cenzuruje wypowiedź właśnie na podstawie korporacyjnej tożsamości mówcy. Wskazywał przy tym, że skutki takiej zasady nie muszą dotyczyć wyłącznie wielkich przedsiębiorstw przemysłowych; w formie korporacyjnej funkcjonują przecież ACLU oraz organizacje feministyczne, ekologiczne, medyczne czy pro-life. Zakaz wymierzony w economic

corporation łatwo może zatem objąć civil society corporation. Dwadzieścia lat później to właśnie Kennedy napisał opinię większości, która zlikwidowała **Austin**.

Autor książki przedstawia sprawę **Citizens United v. Federal Election Commission** jako kulminację dwustuletniej ekspansji praw korporacyjnych i trafnie wskazuje na centralne znaczenie filmu **Hillary: The Movie**, ograniczeń Bipartisan Campaign Reform Act oraz sporu o finansowane korporacyjnie electioneering communications. Warto jednak doprecyzować kilka kwestii. **Citizens United** nie „zrównało korporacji z obywatelem" we wszystkich prawach politycznych, nie przyznało im prawa głosu i nie zniosło federalnego zakazu bezpośrednich corporate contributions na rzecz kandydatów. Federal Election Commission jednoznacznie wskazuje, że wyrok dotyczył finansowania independent expenditures oraz electioneering communications z corporate i union treasury funds, podczas gdy zakaz corporate contributions pozostał nienaruszony. Rozróżnienie to jest zasadnicze.

Contribution trafia bezpośrednio do kandydata lub jego komitetu, zwiększając jego zasoby. Independent expenditure finansuje natomiast komunikat podmiotu zewnętrznego, który z założenia ma działać bez koordynacji z kampanią. **Citizens United** nie stwierdziło zatem, że corporation może dowolną sumę przelać na konto polityka. Orzeczono jedynie, że państwo nie może zabronić korporacji wydania własnych środków na niezależny komunikat popierający lub krytykujący kandydata tylko ze względu na korporacyjny status nadawcy.

Sprawa wyrosła z konfliktu dotyczącego rozpowszechniania filmu krytycznego wobec Hillary Clinton w okresie prawyborów Demokratów w 2008 roku. Citizens United była nonprofit corporation, co już na poziomie stanu faktycznego komplikowało popularny obraz sporu jako bezpośredniego starcia „Wall Street" ze zwykłym wyborcą. BCRA ograniczała finansowane ze środków korporacyjnych broadcast, cable i satellite electioneering communications odnoszące się do konkretnego kandydata w określonych okresach przed głosowaniem. Citizens United dążyła do udostępnienia filmu w systemie video-on-demand oraz jego promocji za pomocą reklam.

## Odrzucenie ochrony przed zniekształceniem debaty

Autor książki szczególnie eksponuje moment argumentacji ustnej, w którym przedstawiciel rządu, Malcolm Stewart, został zapytany o możliwość zastosowania korporacyjnego zakazu wobec politycznej książki finansowanej przez korporację. Epizod ten odegrał znaczącą rolę w historii sprawy i uświadomił sędziom potencjalnie szeroki zasięg zasady bronionej przez rząd. Należy jednak unikać dramatycznego uproszczenia, jakoby jedna niefortunna odpowiedź prawnika „spowodowała" całe rozstrzygnięcie. Sąd zarządził ponowną argumentację i postawił stronom

szersze pytania dotyczące spraw **Austin** oraz **McConnell**. Ostateczny wyrok był rezultatem sporu doktrynalnego narastającego przez dekady, a nie pojedynczej procesowej wpadki. Opinia Kennedy'ego dokonała zasadniczej operacji: odrzuciła **Austin** i zawarte w nim anti-distortion rationale. Autor książki trafnie odnotowuje to zerwanie, choć przypisuje wcześniejszej linii również szerszą teorię korupcji.

W samym wyroku **Austin** kluczowe było właśnie przeciwdziałanie zniekształceniom wynikającym z zasobów zgromadzonych dzięki korporacyjnej formie. **Citizens United** uznało natomiast, że Pierwsza Poprawka nie pozwala rządowi ograniczać political speech tylko dlatego, że nadawca posiada corporate identity. Zmiana ta oznaczała odrzucenie bardzo określonej teorii demokracji.

Jeżeli wielkie przedsiębiorstwo dysponuje ogromnym skarbcem dzięki swojej skuteczności gospodarczej, to – według większości sędziów – nie jest zadaniem rządu korygowanie jego zdolności do finansowania niezależnej wypowiedzi tylko dlatego, że państwo uznaje wynikającą z tego przewagę komunikacyjną za „zniekształcenie". Taka regulacja wymagałaby bowiem od władzy ustalenia, które źródła speech posiadają zbyt duży wpływ, co w praktyce przyznawałoby jej kompetencję do moderowania politycznej debaty. W tym ujęciu lekarstwo stawało się bardziej niebezpieczne od choroby: państwo otrzymywałoby prawo do ograniczania mówców w celu wyprodukowania bardziej pożądanego rozkładu głosów. Stanowisko to opiera się na szczególnej teorii równości. Nie jest to equality of political influence, lecz **equality against censorship**. Jednostka i organizacja mogą dysponować radykalnie różnymi zasobami, ale rząd nie powinien selekcjonować legalności ich komunikacji według tożsamości mówcy. W tej perspektywie Pierwsza Poprawka nie ma zapewnić wszystkim podobnej siły politycznej; ma przede wszystkim zabronić państwu decydowania, czyja siła komunikacyjna jest zbyt duża.

Dissent sędziego Stevensa wyrastał z przeciwnego rozumienia korporacyjnej formy. Stevens podkreślał, że korporacje posiadają szczególne właściwości stworzone przez prawo, a ich pieniądze nie muszą odzwierciedlać politycznych preferencji osób, które przyczyniły się do ich ekonomicznego sukcesu. Przedsiębiorstwo może zgromadzić ogromny kapitał dzięki konsumentom, inwestorom, pracownikom i kredytodawcom, którzy nie udzielili zarządowi żadnego politycznego mandatu. Dlatego ograniczenie sposobu wykorzystania treasury funds nie musi być rozumiane jako klasyczna cenzura człowieka wypowiadającego własny pogląd. W tym miejscu ścierają się dwa sposoby konceptualizacji osoby prawnej, które przewijają się przez całą historię przedstawianą w książce. Dla jednej strony corporation jest przede wszystkim **organizacyjnym medium wypowiedzi ludzi**. Zakaz dotyczący organization ogranicza więc ostatecznie human speech.

Dla drugiej corporation jest autonomiczną strukturą ekonomiczną, której zasoby mogą znacznie przekraczać sumę dobrowolnie zadeklarowanych środków politycznych jej członków. Ochrona general treasury jako pełnego odpowiednika osobistego portfela obywatela może wówczas prowadzić do konstytucjonalizacji nie tyle wolności ludzi, ile instytucjonalnej amplifikacji kapitału.

## Transparentność i wąska definicja korupcji w Citizens United

Warto doprecyzować jeszcze jedną mocną tezę autora książki. Sugeruje on, że **Citizens United** po prostu utożsamiło finanse korporacyjne z wolnością słowa i uczyniło wypowiedź korporacyjną „bezwzględnie" chronioną. To sformułowanie zbyt szerokie. Wyrok nie czyni corporate speech absolutnie nieregulowalnym; utrzymano w nim bowiem obowiązki disclosure i disclaimer dotyczące określonych komunikatów wyborczych. Sąd uznał jawność za mniej restrykcyjną alternatywę wobec zakazu wypowiedzi, przyjmując, że informacja o finansującym pozwala obywatelom oceniać wagę komunikatu oraz relacje między politykami a interesami ekonomicznymi. Ten fragment **Citizens United** ma kluczowe znaczenie dla późniejszej debaty o dark money, gdyż większość argumentów za liberalizacją wydatków politycznych opierała się na założeniu transparentności systemu. Sędzia Kennedy wskazywał, że nowoczesne technologie umożliwiają szybkie ujawnianie informacji o wydatkach, dzięki czemu wyborcy i akcjonariusze mogą odpowiednio reagować na political speech korporacji. W idealnym modelu doktrynalnym nieograniczona komunikacja miała więc iść w parze z identyfikowalnością jej źródła finansowania.

Jeszcze istotniejsza była przyjęta w **Citizens United** koncepcja korupcji. Sąd uznał, że independent expenditures – właśnie dlatego, iż nie są koordynowane z kandydatem – nie stwarzają ryzyka quid pro quo corruption, które mogłoby usprawiedliwić ich zakaz. Wpływ, dostęp do polityka czy jego wdzięczność wobec organizacji wydającej środki nie zostały utożsamione z korupcją w znaczeniu konstytucyjnie wystarczającym. Tym samym Sąd przyjął bardzo wąską teorię corruption interest: za kluczową uznał wymianę pieniędzy na konkretne oficjalne działanie, marginalizując bardziej rozproszoną zależność polityka od finansowej infrastruktury, która pomaga mu wygrać wybory.

Z punktu widzenia nauk politycznych jest to założenie niezwykle dyskusyjne. Wpływ polityczny nie musi przyjmować postaci kontraktu „zapłata za głos". Może działać poprzez anticipatory responsiveness: polityk, świadomy, że określony podmiot potrafi wydać dziesiątki milionów dolarów na wspierające go reklamy lub równie skuteczną kampanię przeciwko niemu, może uwzględniać interesy tego podmiotu bez zawierania jakiegokolwiek nielegalnego porozumienia.

System może zatem pozostawać wolny od korupcji kryminalnej, a równocześnie generować nierówny dostęp, selektywną responsywność i strukturalną przewagę wielkich donatorów.

Libertariańska odpowiedź na ten problem jest jednak równie poważna. Jeżeli pojęcie korupcji rozszerzymy na każdy wpływ, wdzięczność czy zwiększony dostęp wynikający z działalności politycznej, niemal każda skuteczna forma rzecznictwa mogłaby zostać uznana za korupcyjną. Związek zawodowy mobilizujący tysiące wyborców również uzyskuje dostęp do polityków; gazeta popierająca kandydata zwiększa jego szanse wyborcze, a organizacja praw człowieka prowadząca masową kampanię może oczekiwać zainteresowania swoimi postulatami po wyborach. Demokracja z definicji obejmuje działania mające wpływać na reprezentantów. Problem polega więc na wytyczeniu granicy między demokratycznym wpływem a polityczną dominacją.

W tym miejscu należy dokonać jednej z najważniejszych korekt popularnej historii **Citizens United**: sam wyrok nie stworzył Super PAC-ów. Autor książki wiąże go bezpośrednio z „gwałtownym rozwojem Super PAC-ów" i ekspansją dark money. Choć kierunek tej zależności jest istotny, bezpośrednia geneza prawna jest bardziej złożona. Kluczowym drugim ogniwem stało się rozstrzygnięcie D.C.

## Super PAC jako efekt synergii Citizens United i SpeechNow

Kluczowym momentem był wyrok sądu apelacyjnego z 26 marca 2010 roku w sprawie **SpeechNow.org v. Federal Election Commission**. Warto zaznaczyć, że sprawa **SpeechNow** nie pojawia się w analizowanej książce; stanowi ona uzupełnienie wynikające z zewnętrznej weryfikacji doktrynalnej. Jak potwierdza Federal Election Commission (FEC), sąd uznał limity wpłat na rzecz organizacji dokonujących wyłącznie niezależnych wydatków (**independent expenditures**) za niekonstytucyjne, zachowując jednocześnie obowiązki rejestracyjne i sprawozdawcze.

Logika **SpeechNow** była bezpośrednią konsekwencją wyroku **Citizens United**, przeniesioną na poziom finansowania organizacji. Skoro niezależne wydatki nie stwarzają konstytucyjnie wystarczającego zagrożenia korupcją typu **quid pro quo**, to grupa utworzona wyłącznie w celu ich generowania nie powinna podlegać limitom zbierania funduszy. Ograniczenie wysokości wpłat na komitet typu **independent-expenditure-only** ograniczałoby bowiem ilość przekazu (**speech**), jaki organizacja może wyprodukować, bez wystarczającego uzasadnienia w walce z korupcją. Dopiero połączenie obu precedensów stworzyło architekturę Super PAC. **Citizens United** zniosło

zakaz niezależnych wydatków korporacji i związków zawodowych finansowanych z ich ogólnych funduszy (**general treasury**), natomiast **SpeechNow** usunęło limity wpłat do komitetu, który zobowiązuje się wydawać środki wyłącznie niezależnie od kandydatów. FEC definiuje współczesny Super PAC właśnie jako **independent expenditure-only political committee**, który może przyjmować nieograniczone wpłaty od osób prywatnych, korporacji, organizacji związkowych i innych komitetów politycznych, lecz nie może przekazywać tych środków bezpośrednio kandydatom ani finansować komunikacji skoordynowanej z ich kampaniami. Super PAC jest zatem instytucjonalnym dzieckiem dwóch operacji konstytucyjnych, a nie jednej.

Pierwsza dotyczy źródła wydatku: tożsamość korporacyjna (**corporate identity**) nie może uzasadniać zakazu niezależnej ekspresji. Druga odnosi się do źródła wpłaty do organizacji dokonującej wyłącznie takich działań: skoro ich finansowanie nie prowadzi do korupcji **quid pro quo**, ograniczanie środków na ten cel traci konstytucyjne uzasadnienie. Oficjalne materiały FEC wprost wskazują, że konstrukcja Super PAC wynika z połączenia **Citizens United** i **SpeechNow.org**. Nie oznacza to jednak całkowitej likwidacji regulacji finansowania kampanii (**campaign finance**). Super PAC podlega rejestracji i raportowaniu do FEC.

Nie może on bezpośrednio finansować kandydata ani przyjmować środków z każdego źródła – nadal obowiązują ograniczenia dotyczące m.in. obcokrajowców (**foreign nationals**) czy federalnych kontrahentów, a szczególne przepisy dotyczą banków krajowych. Jego zasadniczą cechą nie jest zatem „brak prawa", lecz brak ilościowego limitu prywatnego finansowania, pod warunkiem instytucjonalnej niezależności wydatków od kampanii. Doktrynalna waga pojęcia independent staje się w tym miejscu olbrzymia. Cała konstrukcja opiera się na założeniu, że brak koordynacji znacząco redukuje korupcyjny potencjał wydatku. Jednak w świecie profesjonalnych kampanii granica pomiędzy formalną niezależnością a funkcjonalną komplementarnością może być bardzo subtelna.

Super PAC może doskonale znać strategiczne potrzeby polityczne kandydata, opierając się na jego publicznych wypowiedziach, publikowanych materiałach, danych sondażowych i ogólnodostępnych sygnałach. Nie musi otrzymać poufnego polecenia „kup reklamę w Ohio", aby wiedzieć, że konkretny przekaz będzie dla kampanii korzystny.

Prawo rozwiązuje zatem problem korupcji głównie poprzez zakaz koordynacji, podczas gdy teoria polityczna musi pytać o szerszą strukturę zależności. Powstaje tutaj interesujący przykład różnicy pomiędzy niezależnością prawną a niezależnością funkcjonalną. Dwa podmioty mogą pozostawać formalnie niekoordynowane, mimo że ich cele są niemal identyczne.

# Mechanizm dark money i iluzja transparentności finansowania

Kandydat chce wygrać wybory, a Super PAC chce, aby ten kandydat zwyciężył. Gdy zewnętrzna organizacja finansuje większość negatywnych reklam wymierzonych w przeciwnika polityka, oszczędza jego komitetowi zasoby, które może on przeznaczyć na inne cele. Ekonomiczna substytucyjność wydatku może zatem istnieć nawet bez formalnej koordynacji. Z drugiej strony zakwestionowanie całej kategorii independent expenditure tylko dlatego, że dany komunikat może pośrednio pomóc kandydatowi, prowadziłoby do zbyt szerokiej kompetencji państwa. Artykuł prasowy, film dokumentalny, kampania organizacji ekologicznej czy internetowy kanał polityczny również mogą wpłynąć na wynik wyborów.

Gdyby sama możliwość oddziaływania na rezultat wystarczała do limitowania wydatków, państwo zyskałoby potencjalnie bardzo daleko idące instrumenty reglamentacji debaty. Konflikt nie jest więc sporem pomiędzy oczywistym dobrem a oczywistym złem, lecz pomiędzy konkurencyjnymi ryzykami ustrojowymi. Właśnie na tym tle należy oddzielić Super PAC od dark money, ponieważ ich utożsamianie jest jednym z najczęstszych błędów w publicznej debacie. Super PAC sam w sobie nie jest strukturą anonimową. Jako federal political committee składa raporty do FEC i ujawnia wymagane informacje dotyczące wpływów oraz wydatków. Dark money oznacza natomiast pieniądze wydawane w celu wpływania na politykę, których pierwotne źródło pozostaje niedostępne opinii publicznej lub zostaje ukryte za kolejnymi strukturami pośredniczącymi. Szczególną rolę odgrywają tutaj tax-exempt organizations, zwłaszcza niektóre podmioty 501(c)(4), choć należy mocno podkreślić, że 501(c)(4) nie jest synonimem dark-money organization. IRS klasyfikuje takie podmioty przede wszystkim jako social welfare organizations.

Mogą one prowadzić pewną aktywność wyborczą, o ile działalność polityczna nie staje się ich głównym celem; lobbying natomiast może w znacznie szerszym zakresie służyć realizacji ich celów statutowych. Problem transparentności pojawia się wtedy, gdy organizacja nieujawniająca publicznie pełnej tożsamości swoich sponsorów finansuje komunikację wyborczą albo przekazuje środki innemu podmiotowi uczestniczącemu w wyborach. Najważniejsza współczesna konfiguracja może wyglądać następująco: donator przekazuje pieniądze organizacji non-profit, ta transferuje je do Super PAC, a Super PAC prawidłowo wykazuje w raporcie nazwę organizacji jako swojego bezpośredniego darczyńcy. Formalnie sprawozdanie może być więc jawne, a mimo to wyborca nadal nie wie, kto pierwotnie dostarczył kapitał. W takiej strukturze transparentność istnieje na poziomie pierwszego widocznego ogniwa, ale niekoniecznie na poziomie beneficial political funding source.

# Dark money jako systemowa warstwowość danych

Właśnie dlatego dark money nie jest prostym skutkiem jednego orzeczenia sądowego. Wyrok **Citizens United** poszerzył możliwości independent corporate spending, natomiast **SpeechNow** umożliwił nieograniczone finansowanie komitetów typu independent-expenditure-only. To jednak prawo podatkowe, przepisy dotyczące ujawniania danych (disclosure), konstrukcje organizacyjne oraz praktyka transferowania środków między podmiotami stworzyły kanały, w których pierwotni sponsorzy mogą pozostawać niewidoczni dla społeczeństwa. Autor książki słusznie identyfikuje rozwój dark money jako jeden z najważniejszych skutków systemowych epoki po 2010 roku, zaznaczając, że bezpośrednie przypisanie tego zjawiska samemu **Citizens United** wymaga właśnie takiego wieloetapowego dopowiedzenia. Skala problemu stała się już historycznie znacząca.

Analiza Brennan Center z 2025 roku szacuje, że w federalnym cyklu wyborczym 2024 podmioty i przepływy kwalifikowane jako dark money odpowiadały za wpływ na wybory rzędu ponad 1,9 miliarda dolarów – to niemal dwukrotność kwoty z poprzedniego rekordowego cyklu z 2020 roku. Badacze podkreślają, że jest to prawdopodobnie dolna granica, gdyż część wydatków, zwłaszcza w sferze cyfrowej lub poprzez skomplikowane transfery, pozostaje trudna do uchwycenia. Dane te wskazują na istotną zmianę strukturalną: dark money coraz rzadziej musi bezpośrednio kupować reklamy polityczne. Według Brennan Center w ostatnich cyklach znacząca część anonimowego kapitału trafiała do powiązanych Super PAC-ów, które następnie dokonują formalnie jawnych wydatków.

Oznacza to, że jednostką analizy nie może być już pojedynczy komitet. Konieczna staje się analiza **sieci przepływu politycznego kapitału**, analogiczna do badania struktury beneficial ownership w prawie spółek i procedur przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zjawisko to obnaża naiwność optymizmu transparentności zawartego w **Citizens United**. Sąd zakładał, że disclosure pozwoli obywatelowi ocenić interes stojący za komunikatem. Jeśli jednak bezpośrednim płatnikiem jest Super PAC, jego donatorem fundacja lub podmiot 501(c)(4), a faktycznym dostarczycielem środków kolejny anonimowy podmiot, formalna informacja może być prawdziwa, lecz pozostaje niepełna poznawczo.

W takim systemie problemem przestaje być brak danych, a staje się **warstwowość danych**. Jest to różnica podobna do rozróżnienia między formalnym właścicielem spółki a jej rzeczywistym beneficjentem. Rejestr może prawidłowo podawać nazwę korporacji, ale analityk ryzyka chce wiedzieć, kto ostatecznie kontroluje kapitał. W finansowaniu kampanii pojawia się analogiczne pytanie: nie wystarczy ustalić, który komitet zapłacił za reklamę. Trzeba wiedzieć, skąd pochodziły

pieniądze, kto podjął decyzję o ich przekazaniu i czy pośrednicy nie służą przede wszystkim jako urządzenia separujące komunikat polityczny od tożsamości pierwotnego sponsora.

Z perspektywy teorii demokracji jest to problem nie tylko korupcji, lecz **epistemicznej integralności wyboru**. Obywatel ocenia przekaz częściowo przez pryzmat jego źródła. Argument przeciw regulacjom środowiskowym brzmi inaczej w zależności od tego, czy finansuje go organizacja naukowa, lokalna społeczność, czy przedsiębiorstwo bezpośrednio obciążone kosztami tych regulacji. Nie oznacza to, że którykolwiek z argumentów jest automatycznie fałszywy, jednak informacja o źródle pozwala odbiorcy ocenić potencjalny konflikt interesów i wagę perswazji. Anonimowość kapitału może zatem osłabiać zdolność społeczeństwa do racjonalnego ważenia komunikatów.

Tutaj powraca problem znany ze sprawy **NAACP v. Alabama**. Anonimowość sama w sobie nie jest antydemokratyczna – dla członka prześladowanej organizacji bywa warunkiem wolności politycznej. W przypadku **NAACP** ujawnienie tożsamości narażało ludzi na przemoc, odwet i utratę pracy; prywatność stowarzyszeniowa była tam konstytucyjną tarczą słabszych. W świecie dark money anonimowość chroni natomiast podmiot dysponujący ogromnym kapitałem przed odpowiedzialnością reputacyjną za jego wpływ polityczny. Ta powierzchowna symetria jest niezwykle pouczająca.

W obu przypadkach dąży się do ukrycia tożsamości uczestnika życia politycznego, lecz funkcja tego działania jest odmienna. W pierwszym przypadku zmniejsza ona asymetrię władzy i chroni dysydenta; w drugim – może zwiększać asymetrię informacyjną między finansującym a wyborcą. Dowodzi to, że nie istnieje uniwersalna aksjologia „jawność dobra – anonimowość zła" ani jej przeciwieństwo. Konstytucjonalizm musi zatem analizować ryzyko represji, funkcję informacji oraz strukturę politycznej mocy.

## Infrastruktura perswazji zamiast bezpośredniego kupowania głosów

Nie należy utożsamiać wszystkich corporate independent expenditures z dark money. Publiczna spółka może dokonać jawnego wydatku, ujawnić go i podpisać komunikat własną nazwą – jest to corporate political spending, lecz nie dark money. Super PAC może otrzymywać ogromne wpłaty od jawnie zidentyfikowanych miliarderów i przedsiębiorstw; staje się wtedy instrumentem nieograniczonych independent expenditures, ale nie musi być strukturą ukrytego finansowania. Dopiero brak możliwości prześledzenia pierwotnego źródła kapitału uzasadnia kategorię dark

money. To rozróżnienie pozwala usystematyzować trzy osie, które w publicystyce często ulegają zatarciu. Corporate speech odpowiada na pytanie, czy organizacja może finansować określony komunikat. Super PAC odnosi się do struktury, w której można agregować nieograniczone środki przeznaczone wyłącznie na niezależną działalność polityczną. Dark money dotyczy natomiast kwestii tego, czy społeczeństwo jest w stanie zidentyfikować rzeczywiste źródło kapitału finansującego wpływ.

Kategorie te mogą na siebie nachodzić, lecz żadna nie jest tożsama z pozostałymi. Dopiero takie rozróżnienie pozwala właściwie ocenić znaczenie wyroku Citizens United. Nie było ono prostym ogłoszeniem, że „korporacje są ludźmi". W rzeczywistości centralne zdanie doktrynalne wyroku działa w przeciwnym kierunku: tożsamość korporacyjna mówcy nie daje państwu wystarczającej podstawy do zakazania jego independent political speech. Problem zostaje przesunięty z ontologii korporacji na neutralność regulacji komunikacji. Nieprawdą jest również, że wyrok „pozwolił korporacjom kupować kandydatów". Bezpośrednie contributions pozostały regulowane, co FEC podkreśla w oficjalnym podsumowaniu rozstrzygnięcia. Rewolucja polegała na czymś subtelniejszym, a przez to prawdopodobnie bardziej doniosłym: wielki kapitał zyskał znacznie szerszą możliwość budowania równoległej infrastruktury perswazji wyborczej, formalnie niezależnej od kandydatów.

Taka struktura zmienia funkcjonowanie partii i kampanii. W klasycznym systemie kandydat lub partia gromadzi pieniądze objęte limitami i wydaje je na komunikację. W systemie Super PAC kandydat może pozostawać prawnie oddzielony od organizacji, która przeznacza na wspierający go przekaz sumy porównywalne lub większe od środków jego własnego komitetu. Powstaje wielocentryczny system kampanii, w którym formalnie niezależne organizacje przejmują znaczną część funkcji reklamowych, badawczych i mobilizacyjnych. Z punktu widzenia ekonomii organizacji oznacza to outsourcing funkcji politycznych. Regulacja wkładów do kampanii tworzy ograniczenie wewnątrz formalnego komitetu, jednak podmioty adaptują się, przesuwając część produkcji komunikacyjnej poza jego granice. Jest to analogiczne do reakcji firm na regulacje gospodarcze: jeśli pewna aktywność staje się zbyt kosztowna w ramach jednej struktury, zostaje przeniesiona do podmiotu zewnętrznego. Campaign finance staje się więc systemem, w którym prawo nie tylko ogranicza przepływ pieniędzy, ale kształtuje architekturę organizacyjną polityki. Nie jest przypadkiem, że właśnie tutaj teoria Coase'a może zostać twórczo zestawiona z prawem wyborczym.

# Konflikt między wolnością komunikacji a systemem niedominacji

Granice firmy zależą między innymi od kosztów koordynacji wewnętrznej i zewnętrznej. Podobnie granice kampanii politycznej są wyznaczane przez prawne koszty koordynacji. Jeśli wydatki skoordynowane podlegają restrykcjom, a niezależne cieszą się szeroką ochroną, system tworzy ekonomiczny bodziec do przenoszenia działalności poza formalne ramy kandydackiego przedsiębiorstwa politycznego. Prawo produkuje zatem strukturę sieciową zamiast hierarchicznej.

Ta ewolucja prowadzi do głębszego problemu konstytucyjnego. Pierwsza Poprawka była historycznie pomyślana jako ograniczenie państwa w ingerowaniu w komunikację. W systemie masowego finansowania wyborów staje się ona jednocześnie regułą określającą dystrybucję możliwości amplifikacji komunikatu. Państwo nie może łatwo ograniczyć tej amplifikacji, gdyż limitowanie funduszy wiąże się z ograniczaniem ilości wypowiadanych słów. W konsekwencji prawo do negatywnej wolności od cenzury zaczyna generować pozytywne skutki strukturalne dla podmiotów dysponujących największymi zasobami. Nie oznacza to, że Konstytucja „przyznaje pieniądze bogatym" – kapitał powstaje poza obszarem Pierwszej Poprawki. Ochrona konstytucyjna utrudnia jednak państwu ograniczenie jego późniejszej konwersji w komunikację polityczną. Jest to subtelna, lecz istotna różnica. Corporate wealth nie jest konstytucyjnym prawem do bogactwa; staje się natomiast zasobem, którego użycie do niezależnej ekspresji politycznej korzysta z niezwykle silnej ochrony. Na tym poziomie historia zatacza koło.

Virginia Company korzystała z technologii prawnej umożliwiającej agregację kapitału niezbędnego do kolonizacji. Koleje XIX wieku wykorzystały tę samą zdolność do budowy infrastruktury kontynentalnej, a wielkie przedsiębiorstwa XX wieku agregowały zasoby pozwalające na masową produkcję. W XXI wieku te same mechanizmy mogą służyć masowej produkcji komunikacji politycznej. Korporacja pozostaje więc urządzeniem agregacyjnym; zmienia się jedynie przedmiot agregacji i pole, na które skierowana zostaje jej moc.

Najgłębszy problem wyroku Citizens United nie dotyczy zatem pytania o to, czy korporacja „jest człowiekiem", lecz konfliktu między dwoma sposobami rozumienia demokracji. W pierwszym modelu demokracja jest przede wszystkim wolnym procesem komunikacji, w którym rząd nie powinien selekcjonować mówców ani limitować liczby argumentów. W drugim zaś jest systemem niedominacji, który ma chronić polityczne decyzje obywateli przed nieproporcjonalną konwersją skoncentrowanej władzy gospodarczej w władzę polityczną. Citizens United zdecydowanie uprzywilejowało ten pierwszy model.

Otwarta pozostaje jednak kwestia, której wyrok nie rozwiązał: czy demokratyczny rynek idei rzeczywiście zachowuje funkcję samokorygującą, gdy dostęp do jego największych megafonów jest skrajnie nierówny, źródła części funduszy pozostają nieprzejrzyste, a formalnie niezależne organizacje stają się stałymi elementami ekosystemu kampanii. To już nie jest wyłącznie pytanie prawne; dotyczy ono ekonomii politycznej, teorii informacji, psychologii perswazji, socjologii elit i instytucjonalnej odporności demokracji.

Jeszcze trudniejszy problem pojawia się przy przesunięciu uwagi z pieniędzy na inne wolności. Jeśli organizacja może być chroniona jako medium politycznej ekspresji ludzi, to czy może być również medium ich przekonań religijnych? Czy artificial person, pozbawiona biologicznego sumienia, może powołać się na normę chroniącą religious exercise? Czy wystarczy, że sumienie posiadają ludzie kontrolujący spółkę? Jeśli tak, co dzieje się z odrębnością korporacji, która przez dwa stulecia pozwalała właścicielom oddzielać własny majątek i odpowiedzialność od tych należących do przedsiębiorstwa? Właśnie ten problem stanie się centralny w sprawie Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc.

Nie będzie to jednak – jak często przedstawia się to skrótowo – proste orzeczenie o „konstytucyjnej wolności religijnej korporacji". Sprawa rozstrzygnie przede wszystkim interpretację federalnej ustawy Religious Freedom Restoration Act i jej zastosowanie do closely held for-profit corporations. Wróci zarazem najstarsze pytanie całej opowieści: kiedy patrzeć na organizację jako na odrębny byt, a kiedy przejść przez jej strukturę ku naturalnym osobom stojącym za nią. Tym razem za korporacyjną zasłoną nie będzie jednak ukryty obywatel potrzebujący dostępu do federalnego sądu, jak w sprawie Deveaux, ani prześladowany członek NAACP. Będzie nim przedsiębiorca twierdzący, że obowiązek nałożony na jego spółkę narusza jego religijne przekonania. Historia korporacyjnej osoby wejdzie zatem w obszar, którego Blackstone, Marshall, Conkling i twórcy Progressive Era najprawdopodobniej nie uznaliby za naturalną domenę business corporation: w domenę sumienia.

> Wkraczamy w erę, w której korporacyjna zasłona nie służy już ochronie dysydentów czy oddzieleniu majątku od odpowiedzialności, lecz staje się narzędziem projekcji sumienia przedsiębiorcy na strukturę prawną firmy. Czy system, który traktuje kapitał jako paliwo dla wolności słowa, zdoła przetrwać moment, w którym ta sama 'osoba prawna' zacznie domagać się ochrony własnych przekonań religijnych? Pozostaje pytanie, czy w świecie totalnej amplifikacji zasobów istnieje jeszcze miejsce na obywatela, którego głos nie jest jedynie echem najgłośniejszego megafonu.

## Inspiracje

**[1]** 


**"We the Corporations"** Adam Winkler

*Liveright Publishing | ISBN: 9780871403841*

**Adam Winkler** (ur. 1967) jest amerykańskim prawnikiem i profesorem prawa Connell na Wydziale Prawa Uniwersytetu Kalifornijskiego w Los Angeles (UCLA). Specjalizuje się w amerykańskim prawie konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym, polityce dotyczącej broni palnej oraz prawach konstytucyjnych korporacji. Winkler jest ceniony za swoją wnikliwą wiedzę historyczną i prawną w zakresie doktryny konstytucyjnej, a jego badania były cytowane w przełomowych orzeczeniach Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych dotyczących Pierwszej i Drugiej Poprawki, w tym w sprawach Citizens United przeciwko FEC i McDonald przeciwko miastu Chicago. Szeroko uznawany za jednego z najczęściej cytowanych prawników w opiniach sądowych, wniósł istotny wkład do literatury akademickiej i publicznego dyskursu prawnego poprzez artykuły naukowe, komentarze w mediach krajowych i uznane przez krytyków książki non-fiction, szczegółowo opisujące ewolucję praw konstytucyjnych w Stanach Zjednoczonych.

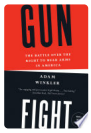
***Adam Winkler*** *(born 1967) is an American legal scholar and the Connell Professor of Law at the UCLA School of Law. He specializes in American constitutional law, the Supreme Court, gun policy, and corporate constitutional rights. Winkler is recognized for his rigorous historical and legal scholarship examining constitutional doctrine, and his research has been cited in landmark United States Supreme Court decisions on the First and Second Amendments, including Citizens United v. FEC and McDonald v. City of Chicago. Widely ranked among the most frequently cited legal scholars in judicial opinions, he has contributed extensively to academic literature and public legal discourse through scholarly articles, national media commentary, and critically acclaimed non-fiction books detailing the evolution of constitutional rights in the United States.*

*UCLA School of Law*

## Literatura uzupełniająca

### Książki

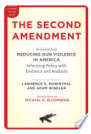
## Książki autora i dzieła przywołane w tekście:




**[1] "Gunfight"**

Adam Winkler

2011 | W. W. Norton & Company | ISBN: 9780393082296




**[2] "The Second Amendment"**

Lawrence E. Rosenthal, Adam Winkler

2013 | JHU Press | ISBN: 9781421411736



**[3] "Music's Everywhere"**

Adam Winkler, Tricia Winkler, Christy Zarlengo

2010 | Alfred Publishing Company, Incorporated | ISBN: 9780739074763

**[4] "Corporate Law or the Law of Business? Stakeholders and Corporate Governance at the End of History"**

Adam Winkler

2014

**[5] "Expressive Voting"**

Adam Winkler

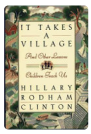
2009

**[6] "Scrutinizing the Second Amendment"**

Adam Winkler

2007

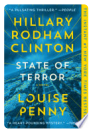
## Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:




**[7] "It Takes a Village"**

Hillary Clinton

1996




**[8] "State of Terror"**

Hillary Clinton

Simon and Schuster | ISBN: 9781982173685




**[9] "What Happened"**

Hillary Clinton

Simon and Schuster | ISBN: 9781501175572

## Artykuły naukowe

### Prace autorów przywoływanych w tekście:

**[1] "Protecting the Health of Black Communities and Fighting for a More Equitable Health System"**

Thurgood Marshall Institute

2024 | SSRN Electronic Journal | DOI: 10.2139/ssrn.4722012

Źródło

**[2] "Mr. Justice Murphy and Civil Rights"**

Thurgood Marshall

1950 | Michigan Law Review | DOI: 10.2307/1284431

Źródło

**[3] "Verres and Judicial Corruption"**

Anthony J. Marshall

1967 | The Classical Quarterly | DOI: 10.1017/s0009838800028500

Źródło

**[4] "Hillary Clinton's Politics of Meaning Speech"**

Hillary Clinton

2016 | Tikkun | DOI: 10.1215/08879982-3628161

Źródło

### Artykuły naukowe autora:

**[5] "Fatal in Theory and Strict in Fact: An Empirical Analysis of Strict Scrutiny in the Federal Courts"**

Adam Winkler

2006 | eScholarship (California Digital Library)

Źródło

**[6] "Gunfight: The Battle over the Right to Bear Arms in America"**

Adam Winkler

2011

Źródło

[7] **"Other People's Money: Corporations, Agency Costs, and Campaign Finance Law"**
Adam Winkler
2005 | SSRN Electronic Journal
Źródło

[8] **"Just Sanctions"**
Adam Winkler
1999 | Human Rights Quarterly | DOI: 10.1353/hrq.1999.0014
Źródło

[9] **"Corporate Personhood and the Rights of Corporate Speech"**
Adam Winkler
2007 | bepress Legal Repository
Źródło

[10] **"10. Citizens United, Personhood, and the Corporation in Politics"**
Adam Winkler
2017 | Harvard University Press eBooks | DOI: 10.4159/9780674977686-012
Źródło

[11] **"A Revolution Too Soon: Woman Suffragists and the 'Living Constitution'"**
Adam Winkler
2004 | eScholarship (California Digital Library)
Źródło

[12] **"Corporate Law or the Law of Business? Stakeholders and Corporate Governance at the End of History"**
Adam Winkler
2004 | Duke Law Scholarship Repository (Duke University)
Źródło

[13] **"Scrutinizing the Second Amendment"**
Adam Winkler
2007 | Michigan Law Review | DOI: 10.36644/mlr.105.4.scrutinizing
Źródło

[14] **"Fundamentally Wrong About Fundamental Rights"**

Adam Winkler

2006 | Constitutional Commentary | DOI: 10.24926/26390742.1255

Źródło

Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.
Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.
APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: 92456bcf-8de3-4708-a8f0-4fba7525b2d3