



# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-24/16/KBU

DOPL/379 /16

Warszawa, 2016.02. 04

**Do druku nr 222**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu 4. 02. 2016

Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 20.01.2016 r., znak: GMS-WP-173-9/16, dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Misiło), w załączeniu uprzejmie przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do przedłożonego projektu.

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Misiło)**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Misiło), zauważa się, co następuje:

1. W art. 1 projektu (zmiana ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych):

- 1) zaproponowana w pkt 1 zmiana ust. 1 w art. 24 ustawy o partiach politycznych nie jest skorelowana z brzmieniem innych przepisów. W szczególności należy zauważyć, iż zgodnie z art. 25 ust. 1 tej ustawy partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich. Tym samym nie ma potrzeby ponownego doprecyzowania podmiotów uprawnionych do dokonywania wpłat na rzecz partii politycznych;
- 2) w pkt 2:
  - a) zawarta w lit. a propozycja nadania nowego brzmienia ust. 4 w art. 25 zmienianej ustawy wprowadzając określenie kwotowe w złotych łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej w jednym roku może skutkować koniecznością nowelizowania tego przepisu w przypadku wystąpienia inflacji. Mając na uwadze powyższe, bardziej elastycznym określeniem maksymalnego pułapu tych wpłat jest obecnie obowiązująca konstrukcja polegająca na wskazaniu wielokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę;
  - b) w uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono przyczyny dodania ust. 4b ustanawiającego zakaz dokonywania wpłat na rzecz partii politycznej przekazem pocztowym. Zwrócić należy uwagę, iż z przepisu art. 25 ust. 5 ustawy wynika, że forma płatności czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą jest zastrzeżona jedynie dla wpłat przekraczających jednorazowo najniższe miesięczne wynagrodzenie za pracę. Tym samym wykładnia *a contrario* tego przepisu wskazuje, że wpłaty nie przekraczające jednorazowo minimalnego wynagrodzenia za pracę mogą być dokonywane w formie gotówkowej na rachunek bieżący lub do kasy partyjnej, przy czym kwoty wpłacone do kasy są przelewane na rachunek bieżący (z tego rachunku mogą też być przebrane na Fundusz Wyborczy), za wyjątkiem kwoty ze składek członkowskich w wysokości nie przekraczającej od jednego członka w jednym roku najniższego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę (art. 26a ustawy). Analogiczną wykładnię przepisu art. 25 ust. 5 ustawy stosuje Sąd Najwyższy (vide: postanowienie SN z dnia 3 października 2002 r., sygn. III SW 14/02). Mając na uwadze powyższe, negatywnie należy ocenić proponowany zakaz dokonywania wpłat przekazem pocztowym, których wysokość nie przekracza jednorazowo najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę na rzecz partii politycznej;
  - c) w uzasadnieniu projektu nie przedstawiono przyczyn zmiany ust. 5, który obecnie stanowi, że jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów, obowiązujące w dniu poprzedzającym wpłatę, może być dokonywana na rzecz partii politycznej jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Wymienione formy płatności stanowią formę bezgotówkową (T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 16) i mają na celu zagwarantowanie jawności i przejrzystości finansowania partii politycznych, przez udowodnienie wpłat dokonywanych na rachunek partii politycznej i prowadzenie wiarygodnej ewidencji wpływów (por. wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, „OTK - A” 2004, nr 7, poz. 64). Tym samym brak jest racjonalnej przesłanki dokonywania zmiany opiniowanego przepisu;

- d) wątpliwości budzi projektowany ust. 6 dodawany do art. 25 *ustawy o partiach politycznych*, w szczególności przez użycie nieprecyzyjnego wyrażenia: „wpłaty mogą być przyjmowane”, które może być rozumiane w różny sposób, tj. jako obowiązek dokonywania wpłaty w opisanej formie albo jako możliwość dokonania tego rodzaju wpłaty. W przypadku przyjęcia pierwszego rozumienia, można je uznać jako dyskryminujące osoby starsze nieposiadające umiejętności obsługi komputera, a także osoby, które nie posiadają dostępu do Internetu, pozbawiając je możliwości dokonywania wpłat na rzecz partii politycznej w inny sposób niż tylko w formie płatności bezgotówkowej przez formularz udostępniony na stronie internetowej;
- e) zawarta w projektowanym ust. 7 dodawanym do art. 25 *ustawy o partiach politycznych* propozycja, zgodnie z którą regulamin przyjmowania wpłat na rzecz partii politycznej może przewidywać przekazywanie przez partię osobom wpłacającym upominków, w tym przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych o wartości nieprzekraczającej 10% wartości wpłaty budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia charakteru prawnego takiej wpłaty. Otóż zgodnie z art. 24 ust. 1 *ustawy o partiach politycznych* wpłatę na rzecz partii politycznej należy uznać jako darowiznę (co podkreśla również projektowane brzmienie nowej wersji tego przepisu, stanowiąc o: „darowiznach, w tym wpłatach”). Zgodnie z art. 888 § 1 *Kodeksu cywilnego* przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Natomiast art. 890 § 1 K.c. stanowi, iż umowa darowizny zawarta bez zachowania formy aktu notarialnego staje się ważna, jeżeli przyrządzone świadczenie zostało spełnione. Tym samym jako darowizna nie może być uznana umowa przewidująca uzyskanie świadczenia wzajemnego (bliżej nieokreślonego „upominku”) przez darczyńcę od obdarowanego.
- Niezależnie od powyższego zauważa się, iż kwestia wartości upominków przekazywanych przez partie polityczne wzbudza poważne wątpliwości z punktu widzenia powstania obowiązku podatkowego po stronie obdarowanego. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 68a *ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.) wolna od podatku dochodowego jest wartość nieodpłatnych świadczeń, otrzymanych od świadczeniodawcy w związku z jego promocją lub reklamą - jeżeli jednorazowa wartość tych świadczeń nie przekracza kwoty 200 zł; zwolnienie nie ma zastosowania, jeżeli świadczenie jest dokonywane na rzecz pracownika świadczeniodawcy lub osoby pozostającej ze świadczeniodawcą w stosunku cywilnoprawnym. Mając na uwadze powyższe, zasadnym wydaje się określenie w zmienianej *ustawie o partiach politycznych* limitu kwotowego wartości upominków przekazywanych przez partie polityczne w wysokości analogicznej jak w wymienionym przepisie *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych* w celu uniknięcia powstania z tego tytułu obowiązku podatkowego po stronie obdarowanych;
- f) zakres danych dotyczących osób dokonujących wpłat na rzecz partii politycznej powinien być określony w *ustawie o partiach politycznych*, nie zaś pozostawiony do swobodnego uznania partii politycznej i instytucji płatniczej zawierających ze sobą umowę w sprawie dokonywania usług płatniczych;
- 3) w uzasadnieniu projektu nie wskazano skutków dla budżetu państwa w postaci sfinansowania subwencji dla partii politycznych, które osiągnęły niższy niż obecnie próg ważnie oddanych głosów (zmiana ust. 1 w art. 28 *ustawy o partiach politycznych*);
- 4) zasadnicze wątpliwości budzi propozycja uzależnienie wypłaty subwencji od wielkości kwot zebranych przez partię od darczyńców (ust. 3a i 3b dodawane do art. 29 *ustawy o partiach politycznych*). W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż w praktyce darowizny często nie są dobrowolną i bezinteresowną formą wspierania partii politycznych. „Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku porównania wpłat darowizn dokonywanych na rzecz partii politycznych w latach wyborczych i w tych, w których żadne wybory nie były przeprowadzane. Warto chociażby wskazać te relacje na przykładzie dwóch największych partii ostatnich lat w Polsce, tj. Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości. PO w 2008 r., czyli w roku, w którym nie było żadnych wyborów powszechnych, z darowizn wpłacanych przez osoby fizyczne zarówno na rachunek bieżący, jak i na fundusz wyborczy pozyskała środki w wysokości 669 795,34 zł, natomiast PiS — 67 647 zł. W 2009 r., w którym odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, darowizny wpłacone na rzecz PO wyniosły 5 031 998,19 zł, a na rzecz PiS — 1 871 472 zł. W roku ostatnich wyborów parlamentarnych, tj. 2011, PO

pozyskała z tego tytułu 9 485 759,69 zł, a PiS — 7 906 539,12 zł. W przypadku pierwszej z tych partii, było to ponad 14-krotnie więcej niż w niewyborczym roku 2008 r.” (T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 18). Podkreśla się również, iż „Jest to sposób niestychanie zróżnicowany, ale zarazem rodzący poważne niebezpieczeństwa. Liczba darczyńców, którzy czynią to bezinteresownie przede wszystkim ze względu na swoje poglądy polityczne, nie jest duża. Osoby te na ogół nie dokonują darowizn o znacznej wartości finansowej” (K. Skotnicki, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 36). Skutkiem przyjęcia proponowanych przepisów byłoby więc ukierunkowanie znaczącej części działalności partii politycznej na pozyskanie środków finansowych od różnych darczyńców, i oferowania im różnego rodzaju nieformalnych zobowiązań w zamian za przekazanie darowizny.

Ponadto zwrócić należy uwagę na użycie w projektowanym ust. 3a niewłaściwego terminu „zebranie przez partię wpłat”, co sugerowałoby możliwość organizowania przez partię polityczną zbiórki publicznej, co jest działaniem niezgodnym z prawem (vide: art. 24 ust. 6, który stanowi, że: „partia polityczna nie może przeprowadzać zbiórek publicznych”);

- 5) w ust. 1a dodawanym do art. 34 *ustawy o partiach politycznych* należałoby doprecyzować rodzaj informacji zawartych w informacji finansowej o poniesionych z subwencji wydatkach, gdyż sformułowanie „w stopniu szczegółowości umożliwiającym identyfikację przeznaczenia każdego wydatku” jest nieprecyzyjne. Wydaje się, iż kwestię tą należałoby uregulować w wyjaśnieniach co do sposobu sporządzania tej informacji, albo przez określenie odpowiedniego zakresu zawartych w niej danych, czyli przez wydanie nowego rozporządzenia, o którym mowa w ust. 3 w tym artykule;
  - 6) w pkt 9 projektu wątpliwości budzą ust. 1 oraz ust. 4 – 5, z powodów wskazanych w pkt 2 lit. a-d niniejszej opinii;
  - 7) w pkt 1 zamieszczonym w art. 41a ust. 2 dodawanym do *ustawy o partiach politycznych* użyto nieprawidłowego sformułowania „w rozbiu na poszczególne przychody”.
2. W art. 2 pkt 1 projektu (zmiana *ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*):
- 1) zawarta w lit. a propozycja nadania nowego brzmienia § 2 i 3 w art. 134 zmienianej ustawy wprowadzając określenie kwotowe w złotych łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej na rzecz danego komitetu wyborczego, a także od kandydata na posła, senatora, na Prezydenta Rzeczypospolitej albo na posła do Parlamentu Europejskiego w jednym roku może skutkować koniecznością nowelizowania tego przepisu w przypadku wystąpienia inflacji;
  - 2) wątpliwości budzą propozycje zmiany brzmienia § 5 oraz dodania § 5b - 5d , z powodów wskazanych odpowiednio w pkt 1 ppkt 2 lit. b-f niniejszej opinii.
3. W uzasadnieniu projektu należałoby nie posługiwać się wyrażeniem „zbiórka internetowa” (str. 11) co sugerowałoby możliwość organizowania przez partię polityczną zbiórki publicznej, co jest działaniem niezgodnym z prawem (vide: art. 24 ust. 6, który stanowi, że: „partia polityczna nie może przeprowadzać zbiórek publicznych”). Ponadto użyto potocznego sformułowania „organizacje kartowe”.

K. Baczynski  
3.07.2016r.