



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 222

Warszawa, 12 stycznia 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy - Kodeks wyborczy.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Piotra Misiłę.

(-) Joanna Augustynowska; (-) Adam Cyrański; (-) Marta Golbik; (-) Zbigniew Gryglas; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Ewa Lieder; (-) Radosław Lubczyk; (-) Jerzy Meysztowicz; (-) Krzysztof Mieszkowski; (-) Piotr Misiło; (-) Mirosław Pampuch; (-) Paweł Pudłowski; (-) Monika Rosa; (-) Marek Ruciński; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Joanna Schmidt; (-) Michał Stasiński; (-) Elżbieta Stępień; (-) Mirosław Suchoń; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskołaski; (-) Witold Zembaczyński.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy - Kodeks wyborczy

Art. 1. W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 oraz z 2015 r. poz. 1064 i 1485) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 24 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, w tym wpłat osób fizycznych, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji.”;

2) w art. 25:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej, nie może przekraczać w jednym roku 50 000 złotych.”,

b) po ust. 4a dodaje się ust. 4b w brzmieniu:

„4b. Zabronione jest dokonywanie wpłat na rzecz partii politycznej przekazem pocztowym.”,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane na podstawie odrębnych przepisów, obowiązujące w dniu poprzedzającym wpłatę, może być dokonywana na rzecz partii politycznej wyłącznie w formie bezgotówkowej.”,

d) dodaje się ust. 6-8 w brzmieniu;

„6. Wpłaty od osób fizycznych na rzecz partii politycznej mogą być przyjmowane przez partię polityczną w formie płatności bezgotówkowej przez formularz udostępniony na stronie internetowej, na podstawie umowy z instytucją płatniczą w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2014 r. poz. 873 i 1916 oraz z 2015 r. poz. 1764 i 1830).

7. Partia polityczna opracowuje i udostępnia na stronie internetowej, na której zbierane są wpłaty, regulamin przyjmowania wpłat. Regulamin może przewidywać przekazywanie przez partię osobom wpłacającym upominków, w tym przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych, o wartości nieprzekraczającej 10% wartości wpłaty.

8. Umowa z instytucją płatniczą określa dane podawane przez osoby dokonujące wpłat niezbędne do zachowania wymogów zasady jawności finansowania partii politycznych.”;

3) w art. 28 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Partia polityczna, która:

1) w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 1% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo

2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów

- ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, zwanej dalej "subwencją".”;

4) w art. 29:

a) w ust. 1 tabela otrzymuje brzmienie:

Wiersz	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbiu odpowiednio dla każdego przedziału		Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	procent	liczba głosów (W)	
1	do 5%		2 złote 89 groszy
2	powyżej 5% do 10%		2 złote 31 groszy
3	powyżej 10% do 20%		2 złote 2 grosze
4	powyżej 20% do 30%		1 złoty 31 groszy
5	powyżej 30%		44 grosze

b) po ust 3 dodaje się ust. 3a i 3b w brzmieniu:

„3a. Subwencja jest wypłacana w pełnej wysokości, pod warunkiem zebrania przez partię w roku poprzedzającym wypłatę subwencji, wpłat od osób fizycznych w kwocie równej kwocie określonej na podstawie ust. 1.

3b. W przypadku, gdy w roku poprzedzającym wypłatę subwencji partia polityczna zebrała z wpłat osób fizycznych kwotę niższą niż określona na podstawie ust. 1, subwencja jest wypłacana do wysokości kwoty zebranej przez partię polityczną w roku poprzedzającym wypłatę subwencji.”,

c) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Środki z subkonta, o którym mowa w ust. 4, nie mogą być przeznaczone na Fundusz Wyborczy partii, o którym mowa w art. 35, oraz finansowanie usług wykonywanych w ramach działalności określonej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 73 – reklama, badanie rynku i opinii publicznej.;

5) w art. 30

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie

„3. Partia polityczna, która otrzymuje subwencję, przekazuje nie mniej niż 10%

subwencji na Fundusz Ekspercki.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Informację o wysokości środków przeznaczonych do wydatkowania z Funduszu Eksperckiego w danym roku kalendarzowym partia polityczna podaje do wiadomości na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej partii.”;

6) w art. 34 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Informacja zawiera szczegółowe dane o wydatkach poniesionych z subwencji, na poszczególne cele w stopniu szczegółowości umożliwiającym identyfikację przeznaczenia każdego wydatku.”;

7) w art. 34a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności informacji Państwowa Komisja Wyborcza może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad informacji, udzielenie wyjaśnień lub przedstawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, w określonym terminie.”;

8) w art. 36 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej, darowizn, w tym wpłat osób fizycznych, spadków i zapisów.”;

9) art. 36a otrzymuje brzmienie:

„Art. 36a. 1. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać 50 000 złotych.

2. Jeżeli w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnokrajowe, łączne sumy wpłat na Fundusz Wyborczy, o których mowa w ust. 1, ulegają zwiększeniu do 80 000 złotych. Przepis zdania pierwszego nie dotyczy wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji.

3. Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy wyłącznie w formie

bezugotówkowej.

4. Zabronione jest dokonywanie wpłat na rzecz partii politycznej przekazem pocztowym.

5. Wpłaty od osób fizycznych na rzecz Funduszu Wyborczego mogą być przyjmowane przez partię polityczną w formie płatności bezgotówkowej przez formularz udostępniony na stronie internetowej na zasadach określonych w art. 25 ust. 6-8.”;

10) w art. 38a po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Sprawozdanie zawiera szczegółowe dane o wszystkich źródłach pozyskania przychodów w stopniu szczegółowości umożliwiającym identyfikację pochodzenia każdego przychodu.”;

11) w rozdziale 4 po art. 41 dodaje się art. 41a w brzmieniu:

"Art. 41a. 1. Partia polityczna udostępnia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej partii rejestr przychodów i wydatków.

2. W rejestrze przychodów i wydatków umieszczane są informacje o:

- 1) przychodach pozyskanych przez partię w danym roku kalendarzowym, w tym na Fundusz Wyborczy, w podziale na poszczególne rodzaje przychodów i w rozbiciu na poszczególne przychody ze wskazaniem źródła przychodu, z tym że jeżeli dotyczy to osoby fizycznej, podawane są imię i nazwisko oraz miejscowość zamieszkania tej osoby;
- 2) wydatkach partii w danym roku kalendarzowym w zakresie ustalonym w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 38.

3. Rejestr przychodów i wydatków uaktualniany jest kwartalnie w taki sposób, aby informacje o przychodach i wydatkach ujawniane były nie później niż do końca miesiąca następującego po kwartale, którym nastąpiło uzyskanie przychodu lub poniesienie wydatku.

4. W przypadku gdy suma wpłat od jednej osoby fizycznej, o której mowa w art. 24 ust. 4 albo art. 36a ust. 1 albo art. 36a ust. 2, przekroczy 10 000 złotych, informację o tym partia polityczna przekazuje w terminie 7 dni od dnia przekroczenia Państwowej komisji Wyborczej oraz umieszcza na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej partii.”;

12) po art. 49g dodaje się art. 49ga w brzmieniu

„Art. 49ga. Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia rejestru przychodów i wydatków, o którym mowa w art. 41a, albo podaje w nim nieprawdziwe dane,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 134:

a) § 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„§ 2. Suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego nie może przekraczać 50 000 złotych.

§ 3. Kandydat na posła, kandydat na senatora, kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej oraz kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego będący obywatelem polskim może wpłacić na rzecz komitetu wyborczego sumę nieprzekraczającą 125 000 złotych.”;

b) § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego wyłącznie w formie bezgotówkowej.”;

c) po § 5 dodaje się § 5a-5d w brzmieniu;

„§ 5a. Zabronione jest dokonywanie wpłat na rzecz komitetu wyborczego przekazem pocztowym.

§ 5b. Wpłaty od osób fizycznych na rzecz partii politycznej mogą być przyjmowane przez partię polityczną w formie płatności bezgotówkowej przez formularz udostępniony na stronie internetowej, na podstawie umowy z instytucją płatniczą w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2014 r. poz. 873 i 1916 oraz z 2015 r. poz. 1764 i 1830).

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529, z 2014 r. poz. 179, 180 i 1072 oraz z 2015 r. poz. 1043, 1044 i 1045.

§ 5c. Komitet wyborczy opracowuje i udostępnia na stronie internetowej, na której zbierane są wpłaty, regulamin przyjmowania wpłat. Regulamin może przewidywać przekazywanie przez komitet osobom wpłacającym upominków, w tym przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych, o wartości nieprzekraczającej 10% wartości wpłaty.

5d. Umowa z instytucją płatniczą określa dane podawane przez osoby dokonujące wpłat niezbędne do zachowania wymogów jawności finansowania kampanii wyborczej.”;

2) w art. 150 w § 2 opis symbolu W we wzorze otrzymuje brzmienie:

„W – połowę sumy wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom wyborczym limitów wydatków przewidzianych w wyborach do Sejmu i do Senatu), które uzyskały co najmniej 1 mandat.”;

3) w art. 151 w § 2 opis symbolu W we wzorze otrzymuje brzmienie:

„W – kwotę złotych równą połowie liczby wyborców, którzy oddali głosy.”.

Art. 3. 1. Do końca kadencji Sejmu w czasie, której niniejsza ustawa weszła w życie art. 28 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

2. W roku 2017 partia polityczna otrzymuje subwencję roczną w wysokości określonej art. 29 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, niezależnie od sumy wpłat pozyskanych od osób fizycznych

3. W roku 2018 partia polityczna, która nie zebrała w roku 2017 sumy wpłat od osób fizycznych w wysokości określonej w art. 29 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, otrzymuje 50 % należnej subwencji oraz kwotę subwencji równą sumie wpłat pozyskanych od osób fizycznych, w roku 2017.

4. W roku 2019 partia polityczna, która nie zebrała w roku 2018 sumy wpłat od osób fizycznych w wysokości określonej w art. 29 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, otrzymuje 40% należnej subwencji oraz kwotę subwencji równą sumie wpłat pozyskanych od osób fizycznych, w roku 2018.

5. W roku 2020 partia polityczna, która nie zebrała w roku 2019 sumy wpłat od osób fizycznych w wysokości określonej w art. 29 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu

nadany niniejszą ustawą, otrzymuje 30 % należnej subwencji oraz kwotę subwencji równą sumie wpłat pozyskanych od osób fizycznych, w roku 2019.

6. W roku 2021 partia polityczna, która nie zebrała w roku 2020 sumy wpłat od osób fizycznych w wysokości określonej w art. 29 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadany niniejszą ustawą, otrzymuje 20 % należnej subwencji oraz kwotę subwencji równą sumie wpłat pozyskanych od osób fizycznych, w roku 2020.

7. Subwencje przekazane na podstawie ust. 3-6 nie mogą przekroczyć kwoty subwencji rocznej, ustalonej na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadany niniejszą ustawą.

Art. 4. Do wyborów, w których kampania wyborcza rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5 Do dotacji, o których mowa w art. 150 i art. 151 ustawy zmienianej w art. 2, należnych z tytułu wyborów, które odbyły się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

UZASADNIENIE

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy ma na celu wprowadzenie nowych zasad pozyskiwania środków finansowych na realizację statutowych obowiązków partii politycznych oraz rozszerzenie informacji finansowej o szczegółowe przedstawienie źródeł pozyskanych środków oraz sposobu ich wydatkowania przez partie polityczne. Niniejszy projekt ustawy znosi automatyczne przyznawanie stałej subwencji z budżetu państwa na rzecz promocji innych form finansowania działalności partii politycznych, m.in. poprzez pozyskiwanie wpłat od osób fizycznych, w tym wpłat internetowych. Wysokość subwencji państwowej będzie uzależniona od skuteczności partii w pozyskiwaniu środków prywatnych. Dodatkowo część budżetu partii pozyskiwana ze środków publicznych będzie podlegała nowym regulacjom definiującym kategorie wydatków, na jakie można je przeznaczyć. Taki wariant zachęci partie do aktywnego zabiegania o głosy wyborców, także między wyborami oraz pozwoli zapobiec nieodpowiedzialnemu wydatkowaniu środków z subwencji przyznawanej partiom z budżetu państwa.

Szersze finansowanie działalności partyjnej przez osoby fizyczne pozwoli stworzyć nowe warunki rozwoju polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Osoby fizyczne będą mogły przedstawiać swoje preferencje polityczne nie tylko za pośrednictwem głosowania w wyborach czy też udziału w debacie publicznej, ale również poprzez możliwość regularnego dofinansowania opcji politycznych, które w ich przekonaniu zasługują na dodatkowe środki. Wprowadzenie konieczności aktywnego pozyskiwania środków przez partie polityczne stworzy bodźce do większej dyscypliny finansowej i racjonalizacji własnych wydatków.

Główne zmiany wprowadzane przez niniejszy projekt ustawy:

1. Zmniejszenie finansowania partii z budżetu państwa o minimum połowę w stosunku do obecnych wydatków (w ciągu czteroletniej kadencji pozwoli to zaoszczędzić ponad 200 mln zł.).
2. Uzależnienie subwencji państwowej od skuteczności pozyskiwania środków prywatnych.
3. Zachęty do finansowania na szerszą skalę analiz, ustaw, ekspertów, konsultacji społecznych i innych działań merytorycznych partii. Jednocześnie zakaz szerokokorozumianej reklamy partii z budżetu państwa. Partie mogą opłacać promocję tylko

- z funduszy, które zbiorą od osób prywatnych (ograniczy marnotrawienie środków publicznych na kampanie reklamowe i zachęci do przeznaczania pieniędzy publicznych na merytoryczne obszary działalności).
4. Wsparcie nowoczesnych form zbierania funduszy, w tym zbiórek internetowych i crowdfundingu.
 5. Obniżenie progu wyborczego uprawniającego do otrzymania dofinansowania z budżetu państwa do 1% dla samodzielnych komitetów wyborczych oraz obniżenie progu do 3% dla koalicji wyborczych, co da szansę na odświeżenie sceny politycznej i zwiększy pluralizm (dalsze "odbetonowanie" obecnej sceny politycznej).
 6. Bezwzględny obowiązek publikowania szczegółowych sprawozdań finansowych, danych osób wpłacających i rozliczenia wydatków w BIP partii. Brak takiej publikacji w określonym terminie, będzie skutkował bezwarunkową utratą dotacji z budżetu państwa. Rozwiązanie to zagwarantuje pełną jawność i przejrzystość osób dokonujących wpłat na partie polityczne (pełna transparentność finansowania partii politycznych).

1.1 Regularne finansowanie partii politycznych

Projekt ustawy zakłada budowę systemu finansowania, w którym budżet danej partii politycznej maksymalnie w połowie składałby się z dotacji państwowej a pozostałą część środków stanowiłyby fundusze pozyskane przez partię od zwykłych obywateli (darowizny od osób prywatnych, w tym mikrowpłaty internetowe, crowdfunding) i działaczy partii (składki członkowskie i ich wpłaty w zakresie limitu).

Jeśli chodzi o subwencję dla partii z budżetu państwa, jej ostateczna wysokość będzie uzależniona od 3 czynników: wyniku wyborczego partii w ostatnich wyborach parlamentarnych, wysokości środków pozyskanych przez partię ze źródeł innych niż publiczne oraz prawidłowego rozliczenia całego budżetu partii za zeszły rok zgodnie ze zdefiniowanymi standardami. Zasady wyliczenia subwencji na dany rok będą opierały się na zależności między kwotą zebraną przez partię w drodze wpłat prywatnych, a przysługującej danej partii subwencji z budżetu państwa. Jeśli partia polityczna nie ueziera w danym roku ze źródeł prywatnych funduszy równych wysokości subwencji, wówczas subwencja z budżetu państwa na kolejny rok zostanie proporcjonalnie zmniejszona do kwoty uezieranej ze źródeł prywatnych. W sytuacji, gdy partia pozyska z wpłat

prywatnych kwotę na poziomie przysługującej jej subwencji, za środki powyżej wysokości subwencji nie będzie przysługiwała dopłata z budżetu państwa. Tak skonstruowany model finansowania partii będzie zachęcał do zbalansowanego budżetu, w którym środki prywatne i środki publiczne mają podobny udział.

Niniejszy projekt ustawy zawiera regulacje dotyczące nowoczesnych sposobów pozyskiwania funduszy, w szczególności zbiorów internetowych. Określa wprost relacje pomiędzy partiami politycznymi a operatorami płatności internetowych i organizacjami kartowymi. Umożliwia również prowadzenie akcji crowdfundingowych, w których darczyńcy danej partii mogą zostać wynagrodzeni symbolicznymi prezentami w zamian za wsparcie działalności partii (przy czym wartość nagrody dla darczyńcy nie powinna przekraczać 10% wartości darowizny). Zapisy te ułatwią współpracę partii politycznych z operatorami płatności internetowych.

Projekt ustawy zakłada również obniżenie progu wyborczego uprawniającego do otrzymania dofinansowania z budżetu państwa do 1% dla samodzielnych komitetów wyborczych oraz obniżenie progu do 3% dla koalicji wyborczych. Takie rozwiązanie sprzyja reprezentacji na scenie politycznej oraz przedstawienia szerszego spektrum poglądów panujących w społeczeństwie. W części dotyczącej wpłat pozyskiwanych przez partie ze źródeł innych niż środki publiczne, projekt zakłada korektę limitów wpłat na partię polityczną, Fundusz Wyborczy partii i poszczególnych kandydatów od osoby fizycznej. Proponujemy korektę limitów do równych, czytelnych dla darczyńców kwot: 50 tys. zł na rzecz partii, 50 tys. zł na rzecz Fundusz Wyborczego i 125 tys. dla kandydata rocznie lub na kampanię wyborczą.

Ostatnią kwestią poruszoną w projekcie zmian ustawy to regulacje dotyczące sposobu wykorzystania środków publicznych uzyskanych przez partie. Fundusz Ekspercki z obecnego art. 30 ustawy jest dobrym rozwiązaniem, należy zwiększyć jego procentowy udział w całościowym budżecie partii politycznych. Proponujemy, aby Fundusz Ekspercki pochłaniał min. 10% subwencji, ale bez określania górnej granicy procentowej. Partie każdego będą określać procent, jaki chcą przeznaczyć na prace merytoryczne. Wartość ta będzie podawana publicznie. Ponadto projekt ustawy zakłada wprowadzenie zakazu wykorzystania środków publicznych na jakiegokolwiek formy reklamy, marketingu, organizację konwencji itp. Środki publiczne pochodzą z podatków wszystkich obywateli. Dlatego nie jest uzasadnione, by sympatycy danej partii składali się przymusowo na promocję innych partii. Środki pozyskane ze źródeł prywatnych będą mogły być wykorzystywane w dowolny sposób, ale przy zachowaniu pełnej transparentności wydatków.

Te rozwiązania pozwolą ograniczyć udział wydatków marketingowych w budżetach partii.

1.2 Finansowanie kampanii wyborczej

W wypadku wpłat od osób fizycznych na rzecz Funduszu Wyborczego danej partii w jednym roku, kwota nie może przekroczyć limitu 50 tys. zł. Jeśli w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnokrajowe, łączne sumy wpłat na Fundusz Wyborczy ulegają zwiększeniu do 80 tys. zł. Zwiększenie sumy wpłat na Fundusz Wyborczy nie obejmuje wyborów uzupełniających do Senatu, wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy wyłącznie w formie bezgotówkowej. Wprowadzony zostanie zakaz wpłat przekazem pocztowym. Suma wpłat od kandydatów na posłów, senatorów, kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej oraz kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego nie może przekroczyć 125 tys. zł. Wraz ze zmianą Kodeksu Wyborczego, wpłaty od osób fizycznych na Fundusz Wyborczy mogą być przyjmowane w formie bezgotówkowej przez formularz zamieszczony na odpowiedniej stronie internetowej Funduszu.

Jednorazowe dotacje zwrotne za kampanię wyborczą wynosiłyby połowę pełnej prawidłowo wykazanej i rozliczonej sumy kosztów poniesionych w związku z agitacją. Dotacja zwrotna nie może przekroczyć połowy wysokości kwoty ustawowo zapisanego limitu przysługującego każdemu z komitetów startujących w wyborach powszechnych.

1.3. Pełna transparentność finansowa partii politycznych

Kolejną kwestią wymagającą zmiany jest wprowadzenie ustawowego obowiązku pełnej transparentności finansów partii politycznych. Wraz z poszerzeniem źródeł finansowania działalności partii politycznych przez konieczne wpłaty prywatne, należy zapewnić pełny dostęp do informacji o źródłach pozyskiwania środków. Ponadto dotychczasowy format rozliczeń finansów partyjnych i ich dostępność budzą wiele zastrzeżeń.

Dlatego na stronach partii politycznych w Biuletynie Informacji Publicznej będzie prowadzony kompletny rejestr wpłat i wydatków. Rejestr wpłat i wydatków będzie zawierał wszystkie informacje finansowe partii od momentu wejścia w życie ustawy oraz informację o darczyńcach danej partii oraz jej funduszu wyborczego. Wszystkie wpłaty na konto partii wraz z nazwiskami

darczyńców i miejscem ich zamieszkania, będą publikowane w kwartalnych sprawozdaniach finansowych partii, z zastrzeżeniem, że wpłaty powyżej 10 000 zł będą niezwłocznie zgłaszane do PKW i w ciągu 7 dni ujawniane na stronie internetowej zawierającej informację o rozliczeniu danej partii. Takie działanie ma na celu zapobieganie powstawaniu nadużyć finansowych w postaci niekontrolowanych wpływów kapitału ze strony osób fizycznych, np. w czasie trwania procesu legislacyjnego w danej sprawie, stanowiącej przedmiot zainteresowania darczyńców.

Idąc za przykładem stosowanym w demokracjach zachodnich (m.in. w Niemczech czy Wielkiej Brytanii), dostęp do źródeł finansowania powinien być w pełni otwarty dla obywateli, jak i instytucji badających zgodność pozyskiwania i wydatkowania środków przez partie polityczne. Aktualny stan prawny i stosowana praktyka nie regulują tych kwestii w sposób dostateczny. Brak przekazywania dokumentacji związanej z bieżącym wydatkowaniem środków publicznych do Państwowej Komisji Wyborczej ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności społecznej kontroli dokonywanej m.in. przez organizacje pozarządowe czy media. Aktualnie obowiązująca ustawa o partiach politycznych przewiduje nieskuteczny w praktyce mechanizm kontroli i zgłaszania przez podmioty zewnętrzne nieprawidłowości w sposobie wykorzystywania przez partie polityczne środków finansowych. Największym mankamentem tego mechanizmu jest zbyt krótki czas na zgłaszanie ewentualnych wątpliwości, dodatkowo ograniczony przez utrudnianie ze strony partii politycznych dostępu do wykazów finansowania działalności. Obywatele praktycznie nie mają dostępu do materiałów wykazujących wykorzystanie publicznych pieniędzy przez partie polityczne.

Jednym z głównych celów niniejszego projektu ustawy jest dążenie do szczegółowego przedstawiania wszelkich wydatków dokonywanych przez partie polityczne. Aktualnie obowiązujące zasady nie są w stanie w szczegółowy sposób wykazać wydatków ponoszonych przez partie polityczne. Zmiany w formularzach informacji finansowej przysłużą czytelności oraz dostępności danych. Aktualnie partie polityczne często korzystają z możliwości wpisania części kosztów do rubryki "pozostałe cele" widniejącej w informacji finansowej. Wpisując koszty w tę rubrykę, partie mogą legalnie ukryć sporą część ponoszonych wydatków bez ujawniania ich celu.

Niniejszy projekt ustawy umacnia pozycję Państwowej Komisji Wyborczej jako organu sprawującego pełną kontrolę nad przejrzystością budżetów oraz posiadającego pełny dostęp do ksiąg finansowych partii politycznych. Ponadto wszystkie partie polityczne powinny publikować

uaktualniać co kwartał informacje finansowe, w których byłyby wykazane wszelkie wpłaty zewnętrzne oraz poniesione wydatki.

Za niedopełnienie obowiązków informacyjnych przedstawionych w niniejszej ustawie partie polityczne narażają się na kary finansowe a nawet utratę subwencji.

W obliczu prawidłowo funkcjonującego systemu monitorującego finanse partyjne, argument o "wykupowaniu" partii politycznych przez podmioty zewnętrzne, czy ew. nadużyciach finansowych straci swoją moc.

Proponowane zmiany są zgodne z raportem grupy GRECO (Grupa Państw Przeciwko Korupcji) działającej w ramach Rady Europy, gdzie wykazano, że najlepszym wariantem finansowania partii politycznych jest połączenie finansowania prywatnego z publicznym. W takim wypadku należy zadbać o jak najlepiej funkcjonujące przepisy regulujące finansowanie ze źródeł publicznych. Należy publikować szczegółowe raporty dotyczące wydatkowania środków pozyskanych zarówno ze źródeł publicznych jak i prywatnych.

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana

Źródłem obowiązującego prawa w zakresie regulacji finansowania partii politycznych jest ustawa o partiach politycznych oraz ustawa - Kodeks Wyborczy, stanowiąca przepisy dot. prowadzenia kampanii wyborczej. Podstawą finansowania są środki publiczne przekazywane na działalność partii w postaci subwencji na realizację celów statutowych. Zgodnie z obowiązującą ustawą, partie mogą być finansowane tylko ze składek członkowskich, ściśle określonych, limitowanych, pochodzących od osób fizycznych darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz wspomnianych subwencji. Partiom przysługuje dodatkowo dotacja związana z kosztami kampanii wyborczych do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego.

Subwencje z budżetu państwa mogą otrzymać partie, które w wyborach do Sejmu uzyskały wynik minimum 3% (w przypadku koalicji - 6%) ważnie oddanych głosów. Wysokość subwencji jest uzależniona od uzyskanego wyniku (jej wysokość jest obliczana na podstawie algorytmu szczegółowo przedstawionego w ustawie). Algorytm uwzględnia podział procentowy ostatecznego wyniku wyborów - im partia uzyskuje wyższy wynik, tym otrzymuje mniejszą subwencję. Taki mechanizm ma zapobiec nadmiernemu różnicowaniu ugrupowań.

Aktualnie obowiązujący system opierający się na przyznawaniu subwencji z budżetu państwa jest niewydolny: „rozleniwia” partie i niepotrzebnie nadwyręża budżet państwa. Partie polityczne

otrzymują wysokie subwencje z budżetu państwa, co skutkuje małą aktywnością w okresie między wyborami oraz prowadzeniem rozrzutnej polityki finansowej. Dodatkowo tak wysokie subwencje dla ugrupowań parlamentarnych znacząco utrudniają zaistnienie na scenie politycznej nowym podmiotom. Finansowanie partii z budżetu sprzyja "zabetonowaniu" sceny politycznej. Dzięki zagwarantowanym corocznym, wysokim subwencjom, partie polityczne obecne w parlamencie nie muszą aktywnie zabiegać o bezpośrednie poparcie ze strony wyborców. Politycy zwracają się bezpośrednio do wyborców tylko w okresie kampanii wyborczych. Zmiana metod finansowania partii, rozszerzona o konieczność zabiegania o wpłaty prywatne, zachęci partie polityczne do regularnego przedstawiania efektów swojej działalności i bezpośredniego kontaktu z obywatelami. Podstawą dobrze przeprowadzonej reformy metod finansowania partii jest także doprowadzenie do pełnej transparentności finansowej zarówno po stronie wpływów, jak i wydatków wszystkich partii.

Powszechnie uważa się, że partie polityczne otrzymują za duże subwencje z budżetu, co z kolei prowadzi do rozrzutności w wydawaniu publicznych pieniędzy. Upublicznione w ostatnich latach dowody na nieracjonalne wydatki czołowych polskich partii politycznych potwierdzają realne istnienie problemu prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki finansowej ze środków pochodzących z budżetu państwa. Subwencje z budżetu państwa przekraczają realne potrzeby finansowe ugrupowań. Należy zaznaczyć, że przeznaczana na realizację celów statutowych roczna subwencja wynosiła w czasie trwania VII kadencji Sejmu w latach 2011-2015 54,5 mln zł. W kontekście 4-letniego okresu trwania kadencji Sejmu, kwota ta rośnie do przeszło 218 mln zł. Szacunkowa wysokość przyznawanych subwencji w kadencji 2015-2019 wynosi 63,1 mln zł rocznie (dane za 2015r.). W kontekście 4-letniego okresu trwania kadencji Sejmu, kwota ta rośnie do przeszło 252 mln zł.

Na podstawie obecnych przepisów istnieje szereg barier związanych z prowadzeniem zbiórki funduszy według nowoczesnych wzorców stosowanych np. w USA, Francji, czy Wielkiej Brytanii. Nawet jeśli PKW zaczęła w przychylny sposób interpretować obowiązujące dotychczas przepisy, co przełożyło się na udane zbiórki internetowe ruchów takich jak KORWIN, Kukiz'15 a przede wszystkim Nowoczesna Ryszarda Petru, nadal nie można zbierać pieniędzy w formie klasycznego crowdfundingu, gdy za wsparcie finansowe partii bądź konkretnego pomysłu darczyńca nagradzany jest np. symbolicznym gadżetem. Istnieją również bariery w stosowaniu platform płatniczych pośredniczących w zbieraniu funduszy.

2.1. Doświadczenia międzynarodowe

Finansowanie partii politycznych bez udziału środków publicznych, bądź z ich okrojonym udziałem, jest praktyką powszechnie stosowaną w wielu demokratycznych systemach partyjnych na świecie. Przykładowo, dominującym źródłem finansowania partii politycznych w Wielkiej Brytanii są wpłaty prywatne. Ich skuteczność nie byłaby możliwa bez aktywnego zabiegania polityków o poparcie wyborców, angażując się czy to w sprawy lokalne, czy też ogólnokrajowe. Prawodawstwo brytyjskie zawiera szczegółowe regulacje dot. podmiotów uprawnionych do przekazywania wsparcia finansowego na rzecz partii politycznych. Co prawda, w Wielkiej Brytanii nie obowiązują ograniczenia co do wysokości darowizn lub pożyczek na rzecz partii, ale każda wpłata powyżej 500£ może pochodzić wyłącznie z tzw. dozwolonych źródeł. Podmiotami uprawnionymi do finansowania partii politycznych w WB są m.in. osoby fizyczne zarejestrowane w spisie wyborców Zjednoczonego Królestwa, spółki zarejestrowane i prowadzące działalność na terenie WB, zarejestrowane brytyjskie partie polityczne, brytyjskie związki zawodowe i inne podmioty szczegółowo przedstawione w treści ustawy o finansowaniu partii (Political Parties, Elections and Referendums Act). Należy zwrócić uwagę, że zakazane jest przyjmowanie darowizn powyżej 7,5 tys. £, które pochodzą od osób niezarejestrowanych jako wyborcy w Wielkiej Brytanii lub od zagranicznych spółek.

Kolejnym przykładem europejskiej demokracji korzystającej z alternatywnych metod pozyskiwania środków finansowych na działalność partii politycznych są Niemcy. W odniesieniu do niemieckich partii politycznych można wyróżnić trzy główne źródła pozyskiwania środków finansowych - dochody własne, darowizny od osób fizycznych i prawnych oraz, w mniejszym stopniu, środki państwowe. Dochody własne w przeważającej części pochodzą ze składek członkowskich, składek poselskich, dochodów z majątków partii, prowadzenia ograniczonej działalności gospodarczej, wydawania i sprzedaży publikacji oraz organizowania imprez okolicznościowych. Ostatnie przyjęte przez Bundestag sprawozdanie z finansowania partii politycznych (z 2013r.) przedstawia następujący udział dochodów własnych w całościowym budżecie największych niemieckich partii: CDU- 40,8%, CSU- 43,2%, SPD- 51,2%.

Istotnym elementem budżetu niemieckich partii politycznych są darowizny od osób fizycznych oraz prawnych. Ustawa o finansowaniu partii politycznych zawiera szczegółowe zasady opisujące mechanizmy przyjmowania wsparcia finansowego od darczyńców zewnętrznych. Partie polityczne są zobowiązane do zgłaszania przewodniczącemu Bundestagu wszelkich darowizn,

które przekraczają 50 tys. euro. Wpłaty te następnie są publikowane na specjalnej stronie internetowej Bundestagu. Ponadto, coroczne sprawozdania finansowe partii zawierają nazwy i nazwiska wszystkich podmiotów, które dokonały wpłat przekraczających kwotę 10 tys. euro. Za zatajenie informacji grożą bardzo wysokie kary finansowe. Uśredniając, rocznie wszystkie niemieckie partie otrzymują od kilku do kilkudziesięciu darowizn przekraczających kwotę 50 tys. euro. Dotychczasowa najwyższa wpłata jednorazowa wynosiła 565 tys. euro i pochodziła od przedsiębiorstwa technologicznego VBM dla partii CSU. W 2013r. łączne dochody niemieckich partii politycznych wyniosły ponad 488 mln euro, z czego raptem 150 mln (32%) to dopłaty ze środków państwowych, uzależnionych od wyniku wyborczego danej partii.

Finansowanie działalności politycznej w Stanach Zjednoczonych, oparte jest na wpłatach prywatnych. Istnieje duża różnica między kulturą polityczną USA, a tą obowiązująca w Europie. Bez ciągłego aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, oraz bez bezpośrednich spotkań z wyborcami, sukces polityków, tym samym partii politycznych, nie byłby możliwy. Partie polityczne spełniają rolę zaplecza przygotowującego kolejne kampanie wyborcze. Nie zrzeszają członków, nie prowadzą zbiórek ze składek członkowskich. To kandydaci są siłą napędową danej partii. Prawo federalne dopuszcza wpłatę bezpośrednią na rzecz komitetu danego kandydata kwotę nie wyższą niż 2,7 tys. dolarów. Oprócz wpłat indywidualnych istnieją również tzw. komitety akcji politycznej (PAC), które gromadzą środki pochodzące od korporacji, związków zawodowych czy innych organizacji. Komitety akcji politycznej mają praktycznie nieograniczone żadnymi kwotami czy innymi obostrzeniami pole do zbierania kapitału. Jedynym obowiązującym zakazem pozostaje niemożliwość wpłacania datków ze strony zagranicznych podmiotów gospodarczych. Partie są zobowiązane do składania Federalnej Komisji Wyborczej (FEC) okresowych sprawozdań, ujawniających od kogo otrzymały i jak wydały środki z darowizn. FEC publikuje sprawozdania na swoich stronach internetowych.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Wprowadzenie nowych zasad finansowania partii politycznych wiąże się ze zmianą ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. (Zmiany w Kodeksie wyborczym są konsekwencją zmian wprowadzanych do ustawy o partiach politycznych.) Proponowane zmiany dotyczą zasad finansowania partii i finansowania wyborów.

W dotychczasowym stanie prawnym łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (płaca minimalna wynosi od 1 stycznia 2016 r. 1850 zł). Taki sam limit obowiązuje dla wpłat na partyjny Fundusz Wyborczy oraz wpłat na komitet wyborczy wyborców. Projekt podnosi te kwoty do 50 000 złotych. Kwoty maksymalnych wpłat kandydatów na posła, senatora, Prezydenta Rzeczypospolitej oraz posła do Parlamentu Europejskiego wzrosną z 45-krotności minimalnego wynagrodzenia do 125 000 złotych.

Projekt reguluje także prawną możliwość zbierania wpłat od osób fizycznych na rzecz partii, na rzecz Funduszu Wyborczego partii oraz komitetu wyborczego wyborców poprzez formularz internetowy. Następowaloby to pod warunkiem zawarcia umowy z operatorem płatności (instytucji płatniczej), gwarantującej uzyskanie informacji o wpłacających, wymaganych przepisami ustawy zgodnie z zasadą jawności finansowania partii i wyborów. Nowością w stosunku do obecnego stanu prawnego będzie powiązanie wpłat z możliwością przekazywania wpłacającym w tym trybie, upominków zwyczajowo używanych w celach promocyjnych lub reklamowych.

Różnicą między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym jest wprowadzenie zakazu dokonywania wpłat na rzecz partii i funduszy wyborczych w formie przekazu pocztowego (art. 1 pkt 2 lit. b, pkt 9 i art. 2 pkt 3).

Obecnie subwencja przysługuje partiom politycznym, które wyborach do Sejmu uzyskały co najmniej 3 % ważnie oddanych głosów. Partie wchodzące w skład koalicji wyborczej mają prawo do subwencji jeżeli ich koalicja uzyskała 6 % głosów. Projekt przewiduje obniżenie tych progów odpowiednio do 1% i 3%. Nadto projekt przewiduje obniżenie kwot należnych subwencji o połowę i wprowadzenie warunku, że przysługuje ona pod warunkiem uzyskania w roku poprzedzającym wypłatę subwencji, sumy wpłat od osób fizycznych równej kwocie subwencji. Subwencja byłaby odpowiednio obniżana o kwotę różnicy pomiędzy wpłatami osób fizycznych, a kwotą subwencji wynikającą z ustawy. Projekt wprowadza dodatkowo zakaz przeznaczania środków znajdujących się subkoncie partii politycznej gromadzącym wpływy z subwencji na wybory i działalność marketingową i promocyjną partii. Ponadto projekt obniża o połowę dotacje podmiotowe dla partii politycznych należne w związku z uzyskaniem mandatów w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego.

Obecnie art. 30 ust. 3 ustawy o partiach politycznych przewiduje obowiązek przekazywania przez

partię od 5% do 15% subwencji na Fundusz Ekspercki. Proponuje się aby była to kwota nie mniejsza niż 10% subwencji. Dodatkowo zobowiązuje się partię do podawania w BIP-ie partii informacji o wysokości środków przeznaczonych w danym roku na Fundusz Ekspercki.

Projekt wprowadza zmiany doprecyzowujące szczegółowość corocznych informacji dotyczących subwencji i poniesionych z niej wydatków (art. 1 pkt 6). Dodanie ust. 1a w art. 34 spowoduje konieczność ustalenia bardziej szczegółowych wymagań dla partii politycznych przewidzianych w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 34 ust. 3 w zakresie danych zawartych w informacji. Poszerzone zostaną uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie weryfikacji wątpliwości pojawiających się przy analizie informacji (art. 1 pkt 7). Symetryczna zmiana dotyczy sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych partii i jej Funduszu Wyborczego (art. 1 pkt 10).

Nową instytucją prawną wprowadzaną nowelizacją będzie rejestr przychodów i wydatków partii politycznych udostępniany na stronach BIP partii, w którym podawane będą, aktualizowane kwartalnie, informacje o finansach partii. Wprowadzony zostanie nowy przepis karny za przestępstwa związane z nieprowadzeniem rejestru lub podawaniem w nim nieprawdziwych danych (art. 1 pkt 12).

4. Przedstawienie przewidywanych skutków

Szersze umożliwienie finansowania partii politycznych poprzez pozyskiwanie wpłat od osób fizycznych będzie miało pozytywny wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i rozwój demokracji. Obywatele będą mieli możliwość poparcia działań partii politycznej, która zgodnie z ich przekonaniem, powinna otrzymać większe fundusze na rozwój swojej działalności.

Ograniczenie wpłat z budżetu państwa spowoduje konieczność prowadzenia przemyślanej polityki finansowej przez partie polityczne, wyeliminuje zjawisko rozrzutności. Partie staną się bardziej aktywne, pojawią się bodźce do stałego kontaktu z wyborcami.

Wraz z wprowadzeniem nowej jakości w finansowaniu partii politycznych iść będą nowe zasady dotyczące przejrzystości finansów. Wszyscy zainteresowani uzyskają dostęp do pełnej informacji finansowej zawierającej dane o pochodzeniu i wydatkowaniu wpłat na rzecz partii politycznych, co zwiększy zaangażowanie obywateli w kontrolę systemu partyjnego.

Rozwiązania zawarte w niniejszej ustawie pozwolą ograniczyć udział wydatków marketingowych w budżetach partii. Jednocześnie partie powinny zwiększać udział wydatków na prace

merytoryczne.

Ustawa przyniesie znaczne oszczędności dla budżetu państwa. Roczna subwencja na realizację celów statutowych w trakcie VII kadencji Sejmu (2011-2015), przyznawana wszystkim partiom politycznym, wynosiła 54,5 mln zł. W kontekście 4-letniego okresu trwania kadencji Sejmu, kwota ta rośnie do przeszło 218 mln zł. Do kwoty oszczędności należy dodać obniżone o połowę dotacje zwrotne za kampanię wyborczą. Przykładowo, w 2012r. kiedy to partie polityczne otrzymały subwencję z budżetu państwa wraz z dotacjami zwrotnymi za przeprowadzoną kampanię parlamentarną z 2011r., koszt dla budżetu państwa wyniósł ponad 125 mln zł.

Pojawią się nieznaczne koszty jednorazowego zreformowania i dostosowania portalu internetowego Biuletynu Informacji Publicznej, do publikacji sprawozdań finansowych partii politycznych oraz poszerzenia kompetencji PKW.

Skutkami prawnymi będą zmiany z zasadach finansowania partii politycznych i wyborów w tym zwłaszcza wprowadzenie obniżenia i warunków otrzymywania subwencji otrzymywanej przez partie polityczne opisane wyżej oraz obniżenie o połowę dotacji podmiotowej otrzymywanej przez partie polityczne i komitety wyborcze wyborców z tytułu uzyskania mandatów przez ich kandydatów w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego (art. 1 pkt 4 i art. 2 pkt 2 i 3).

Skutkiem wejścia w życie ustawy będzie konieczność wydania nowych rozporządzeń na podstawie art. 34 ust. 2 i art. 38 ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Należy uznać, że ich treść nie ulegnie zasadniczej zmianie, z wyjątkiem uszczegółowienia danych, jakie mają być zawarte w informacjach i sprawozdaniach, których dotyczą te rozporządzenia.

Ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r., co pozwoli zachować odpowiedni do głębokości zmian nią wprowadzanych okres na przygotowanie się do jej stosowania. Nadto przewidziano długi okres przejściowy (*de facto* pięcioletni) na wprowadzenia zasadniczej zmiany dotyczącej wypłacania subwencji dla partii politycznych (art. 3). Tak długi okres przejściowy wynika z konieczności stopniowego przechodzenia z obecnego stanu prawnego do pełnego obowiązywania nowych przepisów dla partii otrzymujących subwencję w dniu wejścia w życie subwencji. Zakładać należy, że zaciągnęły one bowiem różne zobowiązania na poczet przyszłych wpływów z subwencji.

5. Źródło finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa

lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

6. Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

Finansowanie krajowych partii politycznych wykracza poza ramy obowiązującego prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, 19 stycznia 2016 r.

BAS-WAPEiM-72/16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu
ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks
wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Misilo)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zmianami) oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zmianami). Nowelizacja dotyczyłaby przepisów regulujących zasady finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczej. W projekcie zmodyfikowano maksymalne wysokości: łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej, sumy wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego oraz wpłaty od kandydata na posła, kandydata na senatora, kandydata na Prezydenta RP oraz kandydata do Parlamentu Europejskiego będącego obywatelem polskim na rzecz komitetu wyborczego. Pozostałe zmiany dotyczyłyby m.in.: metod dokonywania i przyjmowania wpłat na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych, zasad otrzymywania przez partie polityczne subwencji z budżetu państwa na działalność statutową oraz wysokości subwencji, procentu subwencji przekazywanej przez partię polityczną na Fundusz Eksperycki, zakresu informacji finansowych, sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych oraz rejestrów przychodów i wydatków sporządzanych przez partie polityczne oraz

kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie weryfikacji tych dokumentów. Projekt zawiera przepis karny oraz postanowienia przejściowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

W prawie Unii Europejskiej zasady finansowania partii politycznych stanowią przedmiot regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz. Urz. UE L 317 z 4.11.2014, s. 1). Rozporządzenie ustanawia warunki regulujące status i zasady finansowania partii politycznych na poziomie europejskim oraz fundacji politycznych na poziomie europejskim (art. 1). Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych, o których mowa w projekcie, nie jest regulowane prawem UE.

W zakresie przepisów UE dotyczących ochrony danych osobowych należy wskazać art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Przepis ten ustanawia zasadę prawa UE ochrony danych osobowych, mającą ogólne zastosowanie, czyli dotyczącą przetwarzania danych w sektorze prywatnym i publicznym. Artykuł 16 ust. 1 TfUE wskazuje na potrzebę ochrony danych osobowych nie tylko w odniesieniu do przetwarzania ich przez instytucje UE, ale również w odniesieniu do przetwarzania ich przez państwa członkowskie. Co więcej przyjmuje się, że art. 16 ust. 1 TfUE ma status normy bezpośrednio skutecznej, stając się podstawą uprawnień osób fizycznych w zakresie ochrony ich danych osobowych¹. Z przepisem tym koresponduje art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPPUE), przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą (art. 8 ust. 2 KPPUE). Podstawową regulację prawa pochodnego UE w zakresie danych osobowych stanowi dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. WE L 281 z 23.11.1995, s. 31, oraz Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 15, s. 355, oraz rozdz. 1, t. 4, s. 447). Dyrektywa stosuje się do przetwarzania danych osobowych w całości lub w części w sposób zautomatyzowany oraz innego przetwarzania danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 1 ust. 1).

¹ J. Sobczak, *Komentarz do art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I* (art. 1-89), Warszawa, 2012, s. 300–3329, dostępny w systemie informacji prawnej LEX).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

W art. 1 pkt 11 projektu, dotyczącym dodania art. 41a w ustawie o partiach politycznych, wprowadza się obowiązek udostępniania przez partię polityczną na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) tej partii rejestru przychodów i wydatków. W rejestrze byłyby umieszczane informacje zawierające dane osobowe (imię i nazwisko oraz miejscowość zamieszkania) osoby fizycznej dokonującej wpłaty na rzecz partii politycznej lub wpłaty na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Proponowana regulacja stanowiłaby więc podstawę prawną do podawania do wiadomości publicznej listy darczyńców, zawierającej identyfikujące te osoby dane osobowe.

Przewidziane w art. 1 pkt 11 projektu przetwarzanie danych osobowych jest objęte zakresem regulacji dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych (art. 1 ust. 1). W rozumieniu dyrektywy: „dane osobowe” oznaczają wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej [...] (art. 2 lit. a), natomiast „przetwarzanie danych osobowych” oznacza każdą operację lub zestaw operacji dokonywanych na danych osobowych przy pomocy środków zautomatyzowanych lub innych, jak np. gromadzenie, rejestracja, [...] rozpowszechnianie lub udostępnianie w inny sposób [...]” (art. 2 lit. b). Dyrektywa określa ogólne zasady legalności przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a i c dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby dane osobowe były przetwarzane legalnie oraz były prawidłowe, stosowne oraz nienadmierne ilościowo w stosunku do celów, dla których zostały zgromadzone lub dalej przetworzone.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy wprowadzenie obowiązku publikowania w BIP partii politycznej danych osobowych jej darczyńców ma na celu zapewnienie pełnej jawności i przejrzystości finansowania partii politycznych. Ujawnianie wszystkich informacji finansowych partii politycznej oraz danych osób wpłacających na rzecz partii i jej funduszu wyborczego *ma na celu zapobieganie powstawaniu nadużyć finansowych w postaci niekontrolowanych wpływów kapitału ze strony osób fizycznych, np. w czasie trwania procesu legislacyjnego w danej sprawie, stanowiącej przedmiot zainteresowania darczyńców* (s. 10 i 12–14 uzasadnienia do projektu,).

Biorąc pod uwagę wskazany w uzasadnieniu do projektu ustawy cel przetwarzania danych osobowych darczyńców partii politycznych, można stwierdzić, że określony w art. 1 pkt 11 projektu obowiązek ujawnienia wskazanych w tym przepisie danych osobowych, tj. imienia i nazwiska oraz miejscowości zamieszkania tych osób, jest proporcjonalny do celu przetwarzania tych danych i nie narusza przepisów dyrektywy 95/46/WE.

W pozostałym zakresie przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem UE.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 19 stycznia 2016 r.

BAS-WAPEiM-73/16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Misilo) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej)

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zmianami) oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zmianami). Nowelizacja dotyczyłaby przepisów regulujących zasady finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczej. W projekcie zmodyfikowano maksymalne wysokości: łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej, sumy wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego oraz wpłaty od kandydata na posła, kandydata na senatora, kandydata na Prezydenta RP oraz kandydata do Parlamentu Europejskiego będącego obywatelem polskim na rzecz komitetu wyborczego. Pozostałe zmiany dotyczyłyby m.in.: metod dokonywania i przyjmowania wpłat na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych, zasad otrzymywania przez partie polityczne subwencji z budżetu państwa na działalność statutową oraz wysokości subwencji, procentu subwencji przekazywanej przez partię polityczną na Fundusz Ekspercki, zakresu informacji finansowych, sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych oraz rejestrów przychodów i wydatków sporządzanych przez partie polityczne oraz kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie weryfikacji tych dokumentów. Projekt zawiera przepis karny oraz postanowienia przejściowe.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025.10.2016

Warszawa, dnia 22-01. 2016 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 28. 01. 2016

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Lech Czapla

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 stycznia 2016 r., nr GMS-WP-173-9/16, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie informuję, że do przedłożonego projektu uwag nie zgłaszam.

Z pozdrowieniami
A. Seremet

Andrzej Seremet