

Warszawa, 22 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-340/16

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 niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Agnieszka Ścigaj)

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 artykułów: 24, 25, 30, 34, 34a, 34c, 38d, uchylenie artykułów: 28, 29, 31, 32, 33 oraz dodanie artykułu 28a w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zmianami). Projekt przewiduje ponadto: dodanie artykułu 45ca w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zmianami) oraz zmianę artykułów 147 i 148 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zmianami).

Projekt zakłada modyfikację zasad finansowania partii politycznych poprzez likwidację subwencji budżetowych dla partii politycznych i zastąpienie ich środkami przekazanymi przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Przekazywanie określonej kwoty odbywałoby się na zasadach zbliżonych do zasad przekazywania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego (sformułowanych obecnie w art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Proponowany art. 45ca ustawy od podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2 projektu) umożliwiłby podatnikowi wskazanie partii politycznej na rzecz której przekazywana byłaby kwota (w wysokości 5 zł) podatku należnego. Zgodnie z projektem naczelnik urzędu skarbowego przekazywałby partii politycznej zbiorczą informację m.in. o danych identyfikacyjnych (imię, nazwisko i adres) podatników przekazujących kwotę podatku na rzecz tej partii. Z proponowaną zmianą zasad

finansowania partii politycznych jest związana zmiana zasad (i wysokości) wpłat dokonywanych przez partie polityczne na Fundusz Ekspercki¹.

Projekt zawiera postanowienia przejściowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem zmian przewidzianych w art. 2 projektu (zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), który ma wejść w życie 1 września 2016 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 osobowych². Z przepisem tym koresponduje art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPPUE), przyznający

¹ W opinii BAS z 19.1.2016 r. w sprawie zgodności z prawem UE poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy (BAS-WAPEiM-72-16), załączonej do druku nr 222, stwierdzono, że przewidziany w tym projekcie obowiązek udostępniania przez partię polityczną określonych danych osobowych nie narusza przepisów dyrektywy 95/46/WE. W przeciwieństwie do poselskiego projektu ustawy analizowanego w niniejszej opinii (BAS-WAPEiM-430/16), przetwarzanie danych osobowych zostało przez projektodawców uzasadnione istnieniem interesu publicznego. Biorąc pod uwagę uzasadniony cel przetwarzania tych danych oraz zakres możliwych transferów finansowych pochodzących od darczyńców na rzecz partii politycznych, uznano, że określony w tym projekcie obowiązek ujawnienia danych osobowych jest proporcjonalny do celu przetwarzania tych danych i nie narusza przepisów dyrektywy 95/46/WE.

² 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).

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; dalej dyrektywa 95/46). Dyrektywa 95/46 ma zastosowanie 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. 3 ust. 1 dyrektywy).

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

Projekt przewiduje system finansowania partii politycznych oparty na mechanizmie zbliżonym do mechanizmu funkcjonującego obecnie w odniesieniu do organizacji pożytku publicznego. Proponuje się, aby podatnik podatku dochodowego wskazywał partię polityczną, na rzecz której ma być przekazana kwota 5 zł z jego podatku należnego. Jednym z elementów proponowanej zmiany jest dodanie art. 45ca w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2 projektu). Przepis art. 45ca ust. 5 przewiduje, że naczelnik urzędu skarbowego właściwy według siedziby partii politycznej, we wrześniu roku następującego po roku podatkowym przekazuje partii politycznej zbiorczą informację o danych identyfikacyjnych (imię, nazwisko i adres), podatnika oraz o wysokości kwoty przekazanej na rzecz tej partii. Proponowana regulacja stanowiłaby więc podstawę prawną ujawnienia partiom politycznym danych osobowych podatników, którzy wskazali tę partię jako beneficjenta kwoty stanowiącej część ich podatku dochodowego. Projekt nie wymaga zgody podatnika na przekazanie informacji o danych osobowych (a więc na przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 2 lit. b dyrektywy). Zgodnie z art. 8 dyrektywy 95/46 zakazane jest przetwarzanie danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, opinie polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność do związków zawodowych, jak również przetwarzanie danych dotyczących zdrowia i życia seksualnego. Wymienione w art. 8 dyrektywy dane należą więc do szczególnych kategorii danych (zwanymi danymi wrażliwymi), objętych reżimem szczególnej ochrony. Fakt wskazania przez podatnika partii politycznej, na rzecz której ma zostać przekazana część kwoty podatku należnego od tego podatnika, będzie zazwyczaj świadczył o preferencjach politycznych podatnika, a więc o jego opiniach politycznych. Dane osobowe: imię, nazwisko, adres identyfikują osobę

fizyczną, której te dane dotyczą, a informacja o opiniach politycznych należy do kategorii danych wrażliwych. Zgodnie z dyrektywą 95/46 przetwarzanie danych wrażliwych możliwe jest w wyjątkowych sytuacjach. Jednym z wyjątków jest udzielenie wyraźnej zgody na przetwarzanie danych osobowych przez osobę, której dane dotyczą (art. 8 ust. 2 lit. a dyrektywy 95/46). Projekt natomiast nie wymaga zgody podatnika na przekazanie jego danych osobowych partii politycznej, którą podatnik wskazuje w zeznaniu podatkowym. Fakt wskazania przez podatnika partii, na rzecz której przekazana ma być kwota stanowiąca część podatku tego podatnika, nie może być traktowany jako udzielenie takiej zgody. Zgoda na przetwarzanie musi być bowiem „wyraźna”. W tym zakresie projekt jest sprzeczny z dyrektywą 95/46.

Nadmienić należy, że porównywalny, obowiązujący obecnie mechanizm przekazywania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, wyraźnie zakłada zgodę podatnika w zakresie przekazywanych organizacji informacji obejmujących dane identyfikacyjne podatnika („jeżeli ... podatnik wyraził zgodę na przekazanie ... danych” – art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

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

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie art. 2, który umożliwia przetwarzanie danych osobowych w sposób sprzeczny z art. 8 dyrektywy 95/46, jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych
M. Warciński
Michał Warciński

Warszawa, 22 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-341/16

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 niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Agnieszka Ścigaj) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy przewiduje zmianę artykułów: 24, 25, 30, 34, 34a, 34c, 38d, uchylenie artykułów: 28, 29, 31, 32, 33 oraz dodanie artykułu 28a w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, ze zmianami). Projekt przewiduje ponadto: dodanie artykułu 45ca w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zmianami) oraz zmianę artykułów 147 i 148 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zmianami).

Projekt zakłada modyfikację zasad finansowania partii politycznych poprzez likwidację subwencji budżetowych dla partii politycznych i zastąpienie ich środkami przekazanymi przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Przekazywanie określonej kwoty odbywałoby się na zasadach zbliżonych do zasad przekazywania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego (sformułowanych obecnie w art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Proponowany art. 45ca ustawy od podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2 projektu) umożliwiłby podatnikowi wskazanie partii politycznej na rzecz której przekazywana byłaby kwota (w wysokości 5 zł) podatku należnego. Zgodnie z projektem naczelnik urzędu skarbowego przekazywałby partii politycznej zbiorczą informację m.in. o danych identyfikacyjnych (imię, nazwisko i adres) podatników przekazujących kwotę podatku na rzecz tej partii. Z proponowaną zmianą zasad finansowania partii politycznych jest związana zmiana zasad (i wysokości) wpłat dokonywanych przez partie polityczne na Fundusz Eksperski.

Projekt ustawy w zakresie art. 2, który umożliwia przetwarzanie danych osobowych w sposób sprzeczny z art. 8 dyrektywy 95/46, jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych
M. Warciński
Michał Warciński