



Opinia do ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druk nr 532)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem uchwalonej przez Sejm 3 kwietnia b.r. ustawy jest czasowe (w latach 2009 i 2010) ograniczenie wysokości wypłacanych partiom politycznym z budżetu państwa subwencji na działalność statutową. Zdaniem wnioskodawców ograniczenie to jest uzasadnione potrzebą oszczędności budżetowych, które wymusza kryzys finansowy. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy "W przeszłości wystąpiła już raz potrzeba ograniczenia wielkości środków publicznych przekazywanych partiom politycznym. W 2001 roku Sejm RP na wniosek rządu przyjął ustawę czasowo zmniejszającą subwencję przeznaczaną na finansowanie partii. Zaproponowana [...] zmiana odwołuje się do tamtej regulacji. Intencją było [...] aby partie otrzymujące niższe subwencje traciły proporcjonalnie mniej środków. Zasada ta pozwoli zapewnić wszystkim objętym finansowaniem partiom odpowiednie środki na działalność, jednocześnie pozostawia będące konsekwencją wyniku wyborczego, zróżnicowanie w finansowaniu poszczególnych partii".

Osiągnięciu głównego celu nowelizacji ma służyć zmiana zawarta w art. 1 pkt 2 ustawy, polegająca na dodaniu do art. 29 ustawy o partiach politycznych ustępu 1a. Wnioskodawcy wskazują, iż "Przy zastosowaniu kwot zaproponowanych w nowej tabeli w latach 2009 i 2010 poszczególne partie otrzymywałyby: Polskie Stronnictwo Ludowe - 93% dotychczasowych środków, koalicja Lewica i Demokraci - 89%, Prawo i Sprawiedliwość - 59%, Platforma Obywatelska - 56%. Rocznie budżet państwa zaoszczędziłby na tej zmianie ponad 34 miliony 100 tysięcy złotych. Koszty budżetowe subwencjonowania partii zmniejszyłoby się z blisko 107 milionów złotych do niespełna 73 milionów, tj. o ponad 30%".

Jednocześnie nowelizacja wprowadza dodatkowe, nie incydentalne, rygory związane z wydatkowaniem przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji budżetowych:

- środki finansowe pochodzące z subwencji będą mogły być przeznaczane na płatne reklamy i audycje telewizyjne lub radiowe partii politycznych oraz na płatne ogłoszenia

- i reklamy prasowe wyłącznie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego partii politycznej i na zasadach określonych dla wydatkowania środków z tego Funduszu (art. 1 pkt 1),
- środki finansowe pochodzące z subwencji nie będą mogły być przeznaczane na propagowanie działalności partii politycznej za pomocą plakatów i haseł o powierzchni większej niż 2 m² (art. 1 pkt 1),
 - od 10% do 20% subwencji partia polityczna będzie zobowiązana przekazywać na Fundusz Eksperycki (dotychczas od 5% do 15%) (art. 1 pkt 3).

Ustawa umożliwi wykorzystywanie środków z Funduszu Eksperyckiego na finansowanie ekspertyz, które będzie się odbywało "drogą umów i porozumień zawieranych przez partię polityczną z wyspecjalizowanymi organizacjami oraz instytucjami" (art. 1 pkt 3).

Ustawa wprowadza zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m² w okresie kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu (poprzez odesłanie w art. 73 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Parlamentu europejskiego zakaz ten będzie dotyczył także do eurowyborów), wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (poprzez odesłanie w art. 2 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zakaz ten będzie dotyczył także tych wyborów) (art. 1 pkt 1, art. 2 - 4).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez posłów w dniu 3 kwietnia 2009 r. (druk sejmowy nr 1862). W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki zmierzające do usunięcia niektórych projektowanych zmian, zakładające zmniejszenie subwencji na rok 2009 począwszy od 30 czerwca oraz modyfikujące wielkość zmniejszenia. Rozpatrująca poprawki Komisja Finansów Publicznych rekomendowała odrzucenie wszystkich poprawek (druk sejmowy nr 1866). Poprawki te zostały odrzucone i Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zawartym w projekcie.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ocena zgodności z Konstytucją ograniczenia wysokości subwencji budżetowej na działalność statutową partii politycznych bez odpowiedniej *vacatio legis*, a nawet z mocą wsteczną, została przedstawiona w odrębnej opinii Biura Legislacyjnego. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować poważne trudności w stosowaniu prawa, jakie może spowodować wejście w życie znowelizowanych w tym zakresie przepisów art. 29 ustawy

o partiach politycznych. Termin na składanie przez partie polityczne wniosków o wypłacenie subwencji na rok 2009 minął 31 marca. Wnioski takie składa się do ministra właściwego do spraw finansów publicznych za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej, która potwierdza uprawnienie partii do subwencji i jej wysokość. Subwencja jest wypłacana w czterech równych ratach. Raty subwencji są wypłacane w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który jest wypłacana dana rata subwencji (a więc pierwsza rata do 30 kwietnia). Należy się spodziewać, iż pierwsza rata zostanie partiom politycznym wypłacona według zasad dotychczasowych, tj. w wysokości 1/4 kwoty subwencji potwierdzonej przez PKW, obliczonej na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Należy przypomnieć, iż kwoty określone w tym przepisie zostały niedawno podwyższone przez Ministra Finansów o 6,5% w drodze rozporządzenia z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie podwyższenia kwoty subwencji dla partii politycznej albo koalicji wyborczej (Dz.U. nr 207, poz. 1301). Wobec powyższego nasuwają się następujące pytania:

- czy PKW będzie z urzędu określała wysokość rocznej subwencji na rok 2009 według nowych zasad ?
- czy Minister Finansów wypłacając kolejne raty subwencji na rok 2009 będzie dokonywał potrącenia wynikającego ze "zbyt dużych" rat wypłaconych na zasadach dotychczasowych i jak pogodzić taki sposób wypłacania rat z zasadą (powtarzaną zresztą przez Sejm w art. 1 pkt 2 lit. b nowelizacji), w myśl której wszystkie raty są równe ?

Biorąc pod uwagę argumenty zawarte we wspomnianej opinii dotyczącej zgodności przedmiotowej nowelizacji z Konstytucją oraz powyższe wątpliwości, należy zaproponować przesunięcie wprowadzanego ograniczenia subwencji - na lata 2010 i 2011. W przedstawionych poniżej propozycjach poprawek skorygowano także błąd legislacyjny polegający na umieszczeniu przepisów o charakterze incydentalnym (czasowym) wśród przepisów o charakterze trwałym.

Propozycje poprawek:

- 1) w art. 1 skreśla się pkt 2;
- 2) dodaje się art. 5a w brzmieniu:

"Art. 5a. W 2010 r. i 2011 r. wysokość rocznej subwencji dla partii politycznej albo koalicji wyborczej, o której mowa w art. 28 ustawy nowelizowanej w art. 1, ustala się na zasadzie stopniowej degresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające

poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według następującego wzoru:

$$S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5 + W_6 \times M_6$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

S - kwotę rocznej subwencji,

W_{1-6} - liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbitcia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,

M_{1-6} - wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy poniższej tabeli:

Wiersz	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbitciu odpowiednio dla każdego przedziału		Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	Procent	Liczba głosów (W)	
1	do 5%		10 złotych
2	powyżej 5% do 10%		7 złotych 50 groszy
3	powyżej 10% do 15%		6 złotych 50 groszy
4	powyżej 15% do 20%		1 złoty
5	powyżej 20% do 30%		50 groszy
6	powyżej 30%		25 groszy

”;

3) w art. 6 wyrazy "z dniem ogłoszenia" zastępuje się wyrazami "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia";

2. Zgodnie z przejściowym przepisem art. 5 nowelizacji - dodawany do ustawy o partiach politycznych art. 28 ust. 7 (wprowadzający nowe rygory związane z wydatkowaniem przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji budżetowych) nie narusza postanowień umów zawartych przez partię polityczną przed dniem wejścia w życie nowelizacji do czasu ich wygaśnięcia. Wydaje się, iż nie chodzi o ewentualne naruszanie postanowień umownych (umowy dotyczące płatnych reklam i audycji nie określają raczej skąd pochodzą środki finansowe partii politycznej), ale o niestosowanie nowych przepisów do umów zawartych przed wejściem w życie ustawy.

Bardziej skutecznym rozwiązaniem, uniemożliwiającym zawieranie długoterminowych umów tuż przed wejściem w życie nowelizacji, byłoby jak się wydaje ustanowienie odpowiednio dłuższej *vacatio legis*, po której nowe przepisy obowiązywałyby

bezwzględnie bez żadnych wyjątków. W poniższej propozycji określono na 1 stycznia 2009 r. także termin wejścia w życie przepisu podwyższającego obowiązkowy odpis na Fundusz Ekspercki.

Propozycje poprawek:

1) skreśla się art. 5;

2) w art. 6 kropkę na końcu zastępuje się przecinkiem i dodaje się wyrazy "z wyjątkiem art. 1 pkt 1 i 3, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.";

3. Wprowadzenie zasady, w myśl której środki finansowe pochodzące z subwencji budżetowej będą mogły być przeznaczane na płatne reklamy i audycje telewizyjne lub radiowe partii politycznych oraz na płatne ogłoszenia i reklamy prasowe wyłącznie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego - oznacza, iż **poza okresem kampanii wyborczej partii polityczne nie będą mogły finansować wydatków na powyższe cele z subwencji budżetowej ani dochodów pośrednio z niej pochodzących**. Należy podkreślić, iż naruszenie tego zakazu - zakładając, że partia polityczna otwarcie przyzna się do tego w informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach lub w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego - nie spowoduje odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą tej informacji (tego sprawozdania) (przyczyny odrzucenia wskazują przepisy art. 34a ust. 1a i art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych), a tym samym naruszenie wspomnianego zakazu nie może stać się powodem utraty prawa do subwencji w następnym roku (następnych 3 latach).

Analogiczna uwaga dotyczy naruszenia wprowadzanej zasady, zgodnie z którą środki finansowe pochodzące z subwencji nie mogą być przeznaczane na propagowanie działalności partii politycznej za pomocą plakatów i haseł o powierzchni większej niż 2 m² oraz modyfikowanego obowiązku przekazywania na Fundusz Ekspercki określonej części subwencji.

Propozycja poprawki:

w art. 1 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

"4) w art. 34a ust. 1a otrzymuje brzmienie:

"1a. Odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową, z naruszeniem art. 28 ust. 7 lub z naruszeniem art. 30 ust. 3.";

4. Wprowadzanemu **zakazowi umieszczenia plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m² w okresie kampanii wyborczej** nie towarzyszą przepisy karne uznające naruszenie tego zakazu za wykroczenie.

Należy także rozważyć czy zamiar ustawodawcy nie zostanie zniweczony poprzez umieszczenie kilku czy kilkunastu plakatów bezpośrednio obok siebie, jeżeli wszystkie będą tworzyły jeden obraz (hasło).

Najważniejsze wydaje się jednak, iż tak istotna zmiana dotycząca zasad prowadzenia agitacji wyborczej nie powinna wchodzić w życie z dniem ogłoszenia nowelizacji – w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz przeprowadzanych lokalnie wyborów uzupełniających, przedterminowych i ponownych. W przedstawionej poniżej propozycji poprawki wskazano termin wynikający z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06).

Propozycja poprawki:

dodaje się art. 5b w brzmieniu:

"Art. 5b. Przepisy art. 2-4 mają zastosowanie do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.";

5. Korekty legislacyjnej wymaga tytuł nowelizowanej ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 pkt 1 nowelizacji.

Propozycje poprawek:

1) w tytule ustawy i w art. 2 wyrazy "i Senatu" zastępuje się wyrazami "i do Senatu";

2) w art. 1 w pkt 1 wyrazy "tylko i wyłącznie" zastępuje się wyrazem "wyłącznie";

Roman Kapeliński

Dyrektor Biura Legislacyjnego