



Warszawa, dnia 4 października 2021 r.

**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZKF-416-10/21

Komisja Ustawodawcza

i

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W związku z pracami Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nad ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 495) pozwalam sobie przekazać Wysokim Komisjom opinię Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 lipca 2021 r. przekazaną Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie prac nad tą ustawą. Omawiane w opinii zmiany wprowadzane w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580 oraz z 2021 r. poz. 1407) stanowią treść art. 4 przedmiotowej ustawy, z tym, że projektowany art. 49ga dodawany w ustawie o partiach politycznych, o którym mowa w opinii, stał się dodanym w niej art. 27b.

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak  
(dokument podpisany elektronicznie)



Warszawa, dnia 22 lipca 2021 r.

**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZKF-416-10/21

Komisja Nadzwyczajna  
do spraw zmian w kodyfikacjach  
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 1252) przedstawia opinię w sprawie projektowanych w nim zmian ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580).

1. Przyjęcie proponowanego brzmienia dodawanego art. 49ga ustawy o partiach politycznych (art. 4 pkt 4 projektu ustawy) oznaczałoby dokonanie wyłomu w zasadach egzekwowania przestrzegania przepisów ustawy, które polegają na penalizacji naruszenia prawa i określają zasady odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej. Wprowadzenie nowego mechanizmu „administracyjnej kary pieniężnej”, nakładanej przez Państwową Komisję Wyborczą, stanowiłoby nałożenie na ten organ obowiązku uznaniowego orzekania kar w bliżej nieokreślonym trybie, co łamałoby dotychczasową zasadę jego działania zgodnie ze ściśle określonymi zasadami determinującymi wydawane postanowienia. Zasada ta, zgodnie z którą Państwowa Komisja Wyborcza ustala stan faktyczny i na tej podstawie podejmuje decyzje precyzyjnie określone przepisami ustawy, ma fundamentalne znaczenie dla zachowania neutralnego, apolitycznego i niepodlegającego politycznym sporom charakteru wykonywanych przez Państwową Komisję Wyborczą działań. Ma ona znaczenie nie tylko dla zapewnienia bezstronności decyzji Państwowej Komisji Wyborczej podejmowanych np. w sprawach związanych z finansowaniem partii politycznych, ale – a nawet przede wszystkim – dla zachowania przez Państwową Komisję Wyborczą pozycji wiarygodnego, neutralnego politycznie najwyższego organu wyborczego, któremu w związku z żadnymi jego decyzjami nie można zarzucać stronnictwa. Zerwanie z tą zasadą stanowiłoby zatem

zagrożenie dla wiarygodności Państwowej Komisji Wyborczej jako organu ustalającego wyniki wyborów, co uderzałoby w zaufanie wyborców do tych wyników, a w ślad za tym obniżałoby zaufanie do wybieranych władz i osłabiałoby ich legitymizację.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy o partiach politycznych i Kodeksu wyborczego wyznaczają jasną granicę pomiędzy zadaniami Państwowej Komisji Wyborczej, polegającymi na następczej kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą zgodnie ze ściśle określonymi zasadami zawartymi w bezwzględnie obowiązujących przepisach, a zadaniami innych organów, w tym organów ścigania prowadzących postępowania w sprawach naruszenia przepisów karnych tych ustaw, czy też np. organów skarbowych i sądów, prowadzących postępowania w sprawie orzeczenia przepadku środków pozyskanych przez partie polityczne lub komitety wyborcze z naruszeniem prawa. Istotnym elementem tego podziału jest także to, że Państwowa Komisja Wyborcza nie orzeka w sprawach finansowych konsekwencji naruszenia prawa przez partie polityczne lub komitety wyborcze (zmniejszenie przysługującej dotacji podmiotowej lub subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych, utrata prawa do subwencji) – konsekwencje te następują z mocy prawa. Wytyczenie w ustawach tej granicy ma podstawowe znaczenie dla zachowania przez Państwową Komisję Wyborczą wizerunku neutralnego najwyższego organu wyborczego, nieuwikłanego w spory z partiami politycznymi, które byłyby nieuniknione w razie nałożenia na Państwową Komisję Wyborczą obowiązku wymierzania „administracyjnych kar pieniężnych”. Takimi zasadami kieruje się ustawodawca niezmiennie od chwili powołania Państwowej Komisji Wyborczej jako stałego najwyższego organu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza w związku z powyższym zdecydowanie negatywnie opiniuje projektowane brzmienie dodawanego w ustawie o partiach politycznych art. 49ga, uznając, że nałożenie na nią określonych w nim zadań stanowi zagrożenie dla prawidłowego wykonywania przez nią jej podstawowych zadań, polegających na przeprowadzaniu wyborów i ustalaniu ich wyników.

2. Państwowa Komisja Wyborcza zwraca jednocześnie uwagę, że nałożenie na jakikolwiek organ zadania polegającego na wymierzaniu kar, o których mowa w projektowanym art. 49ga ustawy o partiach politycznych, wymagałoby powierzenia

temu organowi zadania kontrolowania sposobu prowadzenia przez partie polityczne rejestrów, o których mowa w projekcie (nie wystarczy do tego powierzenie nakładania kar zawarte w przepisie represyjnym), wyposażenia tego organu w odpowiednie uprawnienia kontrolne, zapewnienia mu niezbędnych sił i środków oraz określenie trybu nakładania kar i odwoływania się od nich. Dotychczasowe zasady egzekwowania przestrzegania przepisów ustawy o partiach politycznych przez penalizację niewykonywania nakazów i naruszania zakazów ustawowych nie rodzą takich problemów, ponieważ powołane do prowadzenia postępowań karnych i wykroczeniowych organy ścigania i sądy dysponują środkami określonymi w odrębnych ustawach. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest w takie środki wyposażona, nie jest zatem zdolna do wykonywania zadań określonych w projektowanym przepisie.

3. Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się do projektowanych przepisów art. 25 ust. 6-12 ustawy o partiach politycznych (art. 4 pkt 1 projektu ustawy) zwraca uwagę na to, że:
  - Projektowane przepisy nie są spójne z przepisami Kodeksu wyborczego, określającymi zasady prowadzenia rejestru wpłat, o którym mowa w art. 140 Kodeksu, choć wydaje się, że ze względu na ścisły związek między tymi aktami wskazane byłoby jak najdalej idące ich ujednoczenie. Odmiennie określono zakres ujętych w rejestrze danych osobowych wpłacającego (imię ojca), odmiennie również kwotę łączną wpłat, powyżej której mają one być ujawniane w rejestrze.
  - Zobowiązanie partii politycznej do umieszczenia w rejestrze wpłat imienia ojca wpłacającego (ust. 9 pkt 1) będzie wymagało od partii politycznych nowych działań polegających na ustalaniu tych danych, które nie są zawarte w dokumentach bankowych stanowiących dla partii podstawę do sporządzania rejestrów.
  - Określenie dolnej granicy łącznej kwoty wpłat, powyżej której mają one być ujawniane w rejestrze na 10 000 zł (ust. 10) jest niespójne z innymi, podobnymi przepisami, które posługują się wielokrotnością kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027). Brak mechanizmu waloryzacyjnego tej kwoty powodowałby stopniowe obniżanie się

faktycznej granicy, powyżej której wpłaty mają być ujawniane w rejestrze. Nadto sformułowanie tego przepisu jest niejasne, bowiem wtrącenie „z wyłączeniem składek członkowskich” nie określa jednoznacznie, jakie wpłaty podlegają wyłączeniu przy obliczaniu łącznej kwoty.

4. Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się do projektowanych przepisów art. 27a ustawy o partiach politycznych (art. 4 pkt 2 projektu ustawy) zwraca uwagę na to, że:
  - Projektowany przepis określający zakres umów podlegających umieszczeniu w rejestrze (ust. 4) jako tych, „które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176)” może spowodować niejasności i spory analogiczne do tych, z którymi mamy do czynienia obecnie w związku z wystąpieniami o udostępnienie informacji publicznej, kierowanymi do partii politycznych. Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie ze względu na konieczność zapewnienia określoności prawa, zwłaszcza, że projekt przewiduje środki represyjne w razie niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania obowiązku prowadzenia i udostępniania rejestru.
5. Państwowa Komisja Wyborcza podziela również opinię Prezesa Urzędu Danych Osobowych wskazującą na konieczność analizy projektowanych przepisów pod kątem ich zgodności z zasadami ochrony danych osobowych o charakterze wrażliwym.

W związku z powyższymi uwagami Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że rozszerzenie obowiązków informacyjnych nakładanych na partie polityczne i komitety wyborcze powinno zostać dokonane po szczegółowej analizie przepisów dotychczas obowiązujących i ich stosowania, w sposób zapewniający spójność rozwiązań zawartych w przepisach ustawy o partiach politycznych i w Kodeksie wyborczym, a także niezagrażający pozycji Państwowej Komisji Wyborczej jako najwyższego organu właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum oraz prawidłowemu wykonywaniu przez nią zadań z tej pozycji wynikających.

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak  
(dokument podpisany elektronicznie)