

Warszawa, dnia 4 lipca 2013 r.

**Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 118 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. M.P. z 2012 r. poz. 32) 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 Roberta Kropiwnickiego.

USTAWA

z dnia 2013 r.

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

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

1. W art. 24 w ust. 1 skreśla się wyrazy „oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji”.
2. W art. 25 w ust. 1 skreśla się „art. 28 ust. 1 oraz przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej”.
3. Skreśla się art. 28 i art. 29 .
4. W art. 30 skreśla się ust. 3.
5. Skreśla się art. 31, 32, 33, 34, 34a, 34b, 34c.
6. Skreśla się art. 38d.
7. W art. 41 skreśla się wyrazy:
„- w tym ewidencji i rozliczania otrzymanych środków publicznych”
8. Skreśla się art. 49d.

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

1. Skreśla się art. 100 § 2, art. 147 § 1 i art. 148
2. W art. 149 dodaje się § 11 w brzmieniu:
„Do kwot wydanych z naruszeniem przepisów kodeksu stosuje się przepisy dotyczące korzyści majątkowych.”
3. Skreśla się art. 150, art. 151 i art. 286.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

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 149 poz. 889, nr 147 poz. 881, nr 171 poz. 1016, nr 217 poz. 1281, z 2012 r. poz. 849, poz. 951, poz. 1529.

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel wydania ustawy

Proponowana nowelizacja zakłada całkowitą rezygnację z przyznawania partiom politycznym subwencji, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (dalej: u.p.p.) (Dz.U. 2011 r. Nr 155, poz. 924), finansowanej z budżetu państwa, a przeznaczonej na działalność statutową partii.

Projekt przewiduje również rezygnację z przyznawania partiom politycznym dotacji podmiotowej (za każdy uzyskany w wyborach mandat posła i senatora), o której mowa w art. 150 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (dalej: k.w.) (Dz.U. 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) oraz dotacji podmiotowej (za każdy uzyskany w wyborach mandat posła do Parlamentu Europejskiego), o której mowa w art. 151 k.w.

Celem proponowanej nowelizacji jest ograniczenie wydatków na finansowanie partii politycznych w sytuacji gdy możliwe jest jej samofinansowanie.

Obowiązujący stan prawny

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o partiach politycznych środkami składającymi się na majątek partii politycznej, na podstawie art. 24 ust.1 u.p.p., są: (1) składki członkowskie; (2) darowizny; (3) spadki; (4) zapisy; (5) dochody z majątku; (6) dotacje i subwencje określone ustawami.

Prawo do otrzymywania subwencji z budżetu państwa na działalność statutową posiada partia polityczna, która samodzielnie utworzyła komitet wyborczy i uzyskała 3% głosów ważnych w skali całego kraju albo weszła w skład koalicji wyborczej, która uzyskała 6% głosów ważnych w całym kraju (art. 28 u.p.p.).

Zasady obliczania subwencji określone są przez art. 29 ustawy za pomocą wzoru:

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

S – kwota rocznej subwencji

W_{1-5} - wartości wyrażające liczbę głosów ważnych oddanych w skali kraju na kandydatów na posłów, rozbite w przedziałach (1: do 5%; 2: 5-10%; 3: 10-20 %; 4: 20-30%; 5: powyżej 30%)

M_{1-5} - mnożnik wyrażający wysokość kwoty w złotych, którego indeks odpowiada właściwemu indeksowi wartości (W), w przedziałach (1: 5,77 zł; 2: 4,61 zł; 3: 4,04 zł; 4: 2,31 zł; 5: 0.87 zł).

Warto zaznaczyć, że obecna wysokość kwoty finansowania ujęta w wierszach M_{1-5} została obniżona w nadzwyczajnych warunkach gospodarczych. Z uwagi na wysoki poziom

deficytu oraz złą koniunkturę na światowych rynkach, w październiku 2010 roku grupa posłów wniosła projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, który przewidywał czasowe obniżenie kwot wypłacanej subwencji. Ostatecznie, na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych², wysokość kwoty za jeden głos (M) została na stałe obniżona o 50%. Uchylono także przepisy mówiące o waloryzacji kwoty w przypadku wystąpienia wskaźnika inflacji przekraczającego 5%.

Subwencja wypłacana jest w kwartalnych ratach od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory do końca roku, w którym odbywają się następne wybory. Wyjątek od tej reguły ma zastosowanie w przypadku skrócenia kadencji Sejmu – wówczas prawo do otrzymywania subwencji wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu (art. 28, 29 i 32 u.p.p.). Szczegółowy tryb wypłacania subwencji określa rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym³. W myśl § 2 i 3 rozporządzenia, warunkiem wypłaty subwencji w danym roku jest złożenie odpowiedniego wniosku, którego wzór znajduje się w załączniku do rozporządzenia. Wniosek składany jest Ministrowi Finansów za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej, przez organ statutowo uprawniony do reprezentowania partii na zewnątrz. Do wniosku załączany jest aktualny wyciąg z ewidencji partii politycznych. Właściwy organ partii podaje informacje dotyczące konta, na które należy przekazać subwencję. Ponadto, składa oświadczenia w zakresie:

- uprawnienia do otrzymania subwencji (wraz z podaniem odpowiedniej kwoty);
- złożenia informacji finansowej dotyczącej wysokości przekazanej subwencji oraz wydatkowania pochodzących jej środków w poprzednim roku kalendarzowym;
- złożenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym.

Warto podkreślić, że należna wysokość subwencji obliczana jest przez zainteresowany podmiot (w tym przypadku partię polityczną), a nie przez zewnętrzny organ. Rola Państwowej Komisji Wyborczej ogranicza się jedynie do potwierdzenia wniosku pod względem uprawnienia partii i wysokości subwencji oraz przekazaniu wniosku Ministrowi Finansów.

Terminem składania wniosku jest 31 marca każdego roku, w którym ma być wypłacana subwencja (art. 29 ust. 3 u.p.p.).

² Dz.U. 2010 nr 254 poz.1702.

³ Dz.U. 2003 nr 33 poz. 267.

Zarówno subwencja, jak i dotacja podmiotowa należą do środków publicznych w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych⁴. Posiadanie takiego statusu powoduje zwiększoną kontrolę nad wydawaniem środków oraz zastosowanie zasady jawności (art. 33 ust. 1 u.f.p.). Ma to związek z konstytucyjną zasadą jawności finansowania partii politycznych, zawartej w art. 11 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Przeznaczenie całego majątku partii politycznej jest ogólnie określone przez art. 24 ust 2 u.p.p.: „*Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne*”. Celami statutowymi są cele wymienione w statucie partii. Natomiast przez cele charytatywne należy rozumieć „*cele dobroczynne, nastawione na bezinteresowną pomoc potrzebującym*”⁵. Dwie kategorie wydatkowania środków wskazują, że majątek partii może być przeznaczany tylko na jej działalność opisaną w statucie lub skierowaną na dobro społeczne. Pewne powtórzenie zakresu wydatkowania środków w odniesieniu do subwencji dla partii politycznych znajduje się w pełnej nazwie tego źródła finansowania, przytaczanej w art. 28 (subwencja z budżetu państwa na działalność statutową).

Art. 30 u.p.p. wskazuje jeden z konkretnych celów wydatkowania subwencji. Zgodnie z ust. 3 przywołanego artykułu, partia przekazuje od 5% do 15% środków pochodzących z subwencji na Fundusz Ekspercki. W polu działalności przywołanego Funduszu, finansowanej z subwencji, znajdują się: ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne, a także działalność wydawniczo-edukacyjna, związana z działalnością statutową partii. Obecne przepisy nie regulują szczegółowego trybu pracy Funduszu Eksperckiego.

Drugim źródłem finansowania partii politycznych, pochodzącym z budżetu państwa, jest dotacja podmiotowa. Wspomina o niej przywoływany wcześniej art. 24 u.p.p., jednakże szczegółowe przepisy związane z tym źródłem dochodów partii znajdują się w Kodeksie wyborczym. Zgodnie z art. 150 § 1 k.w. dotacja podmiotowa przysługuje wszystkim partiom, (koalicjom wyborczym oraz komitetom wyborczym obywateli), których komitety wyborcze brały udział w wyborach do Sejmu i Senatu. Dotacja wypłacana jest za każdy uzyskany mandat posła lub senatora. W 2011 roku dotacja podmiotowa ukształtowała się na poziomie 176 253,58 zł za 1 mandat. Kodeks wyborczy przywołuje następujący wzór do obliczania dotacji podmiotowej:

$$D_p = \frac{W}{560} \times M$$

D_p – wysokość przysługującej dotacji podmiotowej;

⁴ Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

⁵ M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 57.

W – suma wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom wyborczym limitów wydatków), które uzyskały co najmniej 1 mandat posła lub senatora;

M - liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

Przykład: partia, która wystawiła kandydatów na posłów i senatorów we wszystkich okręgach wyborczych i zmieściła się limicie wydatków określonym w art. 199 i 259 k.w., wydała podczas wyborów kwotę równą 15 mln zł. Wszystkie komitety wyborcze, które uzyskały przynajmniej jeden mandat, wydały na kampanię 84 mln zł. W wyniku wyborów partia zdobyła łącznie 70 mandatów. Podstawiając do wzoru, partii przysługuje dotacja w wysokości 10,5 mln zł.⁶

Jak widać na powyższym przykładzie, kwota przysługującej dotacji podmiotowej jest związana przede wszystkim z wynikiem wyborczym danej partii. Poszczególne komitety wywierają ograniczony wpływ na wysokość wydatków poniesionych przez wszystkie podmioty, które zdobyły mandaty w wyborach. W przywołanym przykładzie wysokość dotacji dla partii zrównałaby się z poniesionymi wydatkami w przypadku uzyskania 100 mandatów w wyborach. Równowartość poniesionych wydatków byłaby też maksymalną kwotą dotacji podmiotowej.

Szczegółowe zasady przyznawania dotacji podmiotowej za wybory do Parlamentu Europejskiego ujęte zostały w art.151 k.w. Prawo do tejże dotacji zostało przyznane komitetom wyborczym, które uzyskały przynajmniej jeden mandat posła do PE. Wysokość dotacji podmiotowej została określona za pomocą wzoru:

$$D_p = \frac{W}{L} \times M$$

D_p – wysokość dotacji podmiotowej;

W – kwota złotych równą liczbie wyborców, którzy oddali głosy, przy czym w praktyce liczbę wyborców interpretuje się jako ilość wyjętych ważnych kart do głosowania;

L – liczba mandatów do obsadzenia w wyborach na terenie Polski;

M – liczba mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

⁶ $D_p = (84000000/560) \times 70$

Wysokość dotacji jest ściśle uzależniona od frekwencji w danych wyborach do PE, natomiast kwota wydana przez komitety na kampanię nie ma jakiegokolwiek znaczenia. Liczba mandatów uzyskanych przez dany komitet ma ograniczony wpływ na wysokość przysługującej dotacji, ponieważ wskaźnik ten waha się w stosunkowo niewielkim przedziale (w ostatnich wyborach do PE 1-50).

Proponowana nowelizacja zakłada całkowitą rezygnację z przyznawania partiom politycznym subwencji z budżetu państwa, poprzez wprowadzenie stosownych zmian w ustawie o partiach politycznych. W szczególności proponuje się zmianę treści art.24 i art.25 oraz skreślenie art.27-29, art.30 ust. 3 oraz art.31-34c powyższej ustawy.

Projekt przewiduje również rezygnację z dotacji podmiotowych przyznawanych za wybory do Sejmu, Senatu oraz Parlamentu Europejskiego, poprzez nowelizację ustawy o partiach politycznych oraz Kodeksu wyborczego. W szczególności proponuje się zmianę treści art.41 oraz skreślenie art.38d i art.49d ustawy o partiach politycznych, jak również skreślenie art.100 §2, art. 147§1, art. 148, art. 150, art.151 oraz art. 286 Kodeksu wyborczego.

Proponuje się aby przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Wyznaczenie takiego terminu jest zgodne z interesem państwa i ważnym interesem społecznym.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Uchwalenie projektowanych rozwiązań przyniesie pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i finansowe.

Proponowana nowelizacja przyniesie pozytywne skutki społeczne w postaci zwiększenia zaufania społecznego do partii politycznych oraz zmobilizuje same partie do zabiegania o środki od wyborców i poprawi dyscyplinę wydawania pozyskanych kwot.

Proponowana zmiana jest również odpowiedzią na oczekiwania społeczne, co potwierdzają badania przeprowadzone przez CBOS:

Skąd, Pana(i) zdaniem, partie polityczne powinny uzyskiwać największą część funduszy na swoją działalność?	Wskazania respondentów według terminów badań		
	XI 1992	VII 2000	III 2008
	w procentach		
Ze składek swoich członków i sympatyków	58	62	59
Z budżetu państwa	2	5	6
Z własnej działalności gospodarczej	23	17	19
Od bogatych sponsorów, biznesmenów	5	5	6
Z zagranicy	0	0	1
Z innych źródeł	0	0	1
Trudno powiedzieć	12	11	8

Tabela 1 na podst. Danych CBOS „Finansowanie partii politycznych. Komunikat z Badań”

Warszawa, kwiecień 2008 r.

Ponadto w aktualnej sytuacji finansów publicznych, kiedy Rada Ministrów ogranicza wszelkie wydatki, konieczne jest dokonanie analizy wysokości wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na działalność partii politycznych w Polsce. Proponowane rozwiązanie jest jednym ze sposobów mających na celu pozyskanie oszczędności we wszystkich sferach finansowanych z budżetu państwa.

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań będzie miało pozytywny wpływ na budżet państwa.

Jak wynika z danych przedstawionych przez Państwową Komisję Wyborczą na działalność statutową partiom politycznym w latach 2008-2011 przyznane zostały subwencje w wysokości:

Nazwa partii	Wysokość subwencji za 2008 r. (zł)	Wysokość subwencji za 2009 r.** (zł)	Wysokość subwencji za 2010 r.** (zł)	Wysokość subwencji za 2011 r.*** (zł)
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	37 966 470,31	40 430 797,40	40 430 797,40	20 244 868,20
Prawo i Sprawiedliwość	35 508 066,85	37 805 465,31	37 805 465,31	18 924 614,49
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 201 375,95	15 119 448,77	15 119 448,77	7 563 759,94
Sojusz Lewicy Demokratycznej*	13 515 020,02	14 388 733,69	14 388 733,69	7 198 906,60
Socjaldemokracja Polska*	3 329 787,54	3 545 050,33	3 545 050,33	0****
Partia Demokratyczna – demokraci.pl*	2 252 503,34	2 398 122,29	2 398 122,29	1 199 817,77
Unia Pracy*	489 674,64	521 330,94	521 330,94	260 829,95
Łącznie	107 262 898,65	114 208 948,73	114 208 948,73	55 392 796,95

Tabela 2 na podst. danych Państwowej Komisji Wyborczej

Objaśnienia:

* Wysokość subwencji została ustalona przez podział łącznej kwoty przysługującej Koalicji Wyborczej Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP w proporcjach ustalonych w umowie koalicyjnej (Sojusz Lewicy Demokratycznej: 69%, Socjaldemokracja Polska: 17%, Partia Demokratyczna - demokraci.pl: 11,5%, Unia Pracy: 2,5%).

** Z dniem 1 stycznia 2009 r. kwoty za jeden głos, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, z późn. zm.) zostały podwyższone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie podwyższenia kwoty subwencji dla partii politycznej albo koalicji wyborczej (Dz. U. Nr 207, poz. 1301).

*** Z dniem 1 stycznia 2011 r. kwoty za jeden głos, określone w art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zostały obniżone ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz. U. Nr 254, poz. 1702).

**** Sprawozdanie partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2009 r. zostało odrzucone przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą z dnia 27 września 2010 r.; Sąd Najwyższy oddalił wniesioną w tej sprawie skargę partii postanowieniem z dnia 18 listopada 2010 r. (sygn. akt III SW 391/10). Zgodnie z art. 38d ustawy o partiach politycznych Socjaldemokracja Polska utraciła prawo do otrzymania subwencji od początku I kwartału 2011 r.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Państwową Komisję Wyborczą, partiom politycznym i komitetom wyborczym, po wyborach parlamentarnych w 2011 roku przyznane zostały dotacje w wysokości⁷:

Partia polityczna/komitet wyborczy	Liczba uzyskanych mandatów poselskich i senatorskich	Wydatki na kampanię wyborczą (zł)	Wysokość przysługującej dotacji podmiotowej (zł)	Stosunek dotacji do poniesionych wydatków
Platforma Obywatelska RP	270	29 274 776,20	29 274 776,20	100 %
Prawo i Sprawiedliwość	188	30 120 511,00	30 120 511,00	100 %
Ruch Palikota	40	1 753 422,87	1 753 422,87	100 %
Polskie Stronnictwo Ludowe	30	12 699 503,72	5 287 607,24	41,6 %
Sojusz Lewicy Demokratycznej	27	24 163 755,58	4 758 846,52	19,6 %
KWW Mniejszość Wyborcza	1	226 953,79	176 253,58	77,7 %
KWW Cimoszewicz do Senatu	1	24 424,46	24 424,46	100 %
KWW Kazimierza Kutza	1	10 036,04	10 036,04	100 %
KWW Marka Borowskiego	1	43 314,01	43 314,01	100 %
KWW Rafał Dutkiewicz	1	385 304,12	176 253,58	45,7 %
Razem	560	98 702 001,79	71 625 445,50	72,6 %

Tabela 3 na podst. danych Państwowej Komisji Wyborczej

Za ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego (2009) przyznane zostały dotacje w wysokości⁸:

Partia polityczna/koalicja wyborcza	Liczba uzyskanych mandatów	Wydatki na kampanię wyborczą (zł)	Wysokość przysługującej dotacji podmiotowej (zł)	Stosunek dotacji do poniesionych wydatków
Platforma Obywatelska RP	25	9 587 834,75	3 748 648,00	39,1 %
Prawo i Sprawiedliwość	15	10 349 887,00	2 249 188,80	21,7 %
Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy	7	7 040 149,97	1 049 621,44	14,9 %

⁷ Dane: Polska Komisja Wyborcza.

⁸ Dane: Państwowa Komisja Wyborcza.

Polskie Stronnictwo Ludowe	3	10 017 653,13	449 837,76	4,5 %
Razem	50	36 995 524,85	7497296	20,3 %

Tabela 4 na podst. danych Państwowej Komisji Wyborczej

W zakresie likwidacji subwencji z budżetu państwa na statutową działalność partii politycznych wprowadzenie proponowanej zmiany spowoduje obniżenie wydatków z budżetu państwa o około 55 mln zł rocznie (suma kwot subwencji na cele statutowe przyznanych w 2012 roku według komunikatu PKW [M.P. 2013 nr 0 poz. 488]: 299954,44 zł (PD) + 6670642,92 zł (PSL) + 65207,49 zł (UP) + 6519528,39 zł (SLD) + 17140526,06 zł (PiS) + 18358620,23 zł (PO) + 5601025,37 zł (RP) = 54 655 504,90 zł).

W zakresie likwidacji dotacji podmiotowych za wybory do Sejmu, Senatu oraz Parlamentu Europejskiego wprowadzenie proponowanej zmiany spowoduje obniżenie wydatków z budżetu państwa w latach 2014-2019 o około 79 mln zł.

Biorąc pod uwagę okres kolejnej kadencji Parlamentu Europejskiego przypadający na lata 2014-2019 oraz wybory do Sejmu i Senatu, które zgodnie ze standardową procedurą powinny odbyć się w latach 2014-2019 dwukrotnie tj. w 2015 oraz w 2019 r. można zakładać, iż wprowadzenie postulowanych zmian przyniesie budżetowi państwa w latach 2014-2019 oszczędność rzędu 424 mln zł.

Zakres projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.