

BEOS-WPP-1978/24

Warszawa, dnia 15 listopada 2024 r.

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-232/24
w sprawie ustawy o partiach politycznych

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji Fundacji Dobre Państwo z siedzibą w Poznaniu (złożonej w Sejmie dnia 17 lipca 2024 r. i zarejestrowanej pod nr BKSP-155-X-232/24) jest uchwalenie zmiany ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1215). Zgłaszająca petycję formułuje wprost treść postulowanej nowelizacji.

Stwierdzić więc należy, że przedmiotem analizowanej petycji jest żądanie zmiany w obowiązującym prawie, jak i podjęcie prowadzącego do realizacji tego żądania innego działania – wniesienia do Marszałka Sejmu odpowiedniego projektu ustawy. Przyjąć oczywiście należy, że zmiana w obowiązującym prawie polegać może w sensie techniczno-prawnym na nowelizacji treści obowiązujących ustaw.

Z treści petycji nie wynika, że zawarte w niej żądanie dotyczy podmiotu składającego petycję, raczej chodzi w niej o sprawę z zakresu życia zbiorowego oraz realizację wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego. Autorka petycji zwraca przede wszystkim uwagę, że na skutek obowiązującej regulacji ustawowej dochodzi do negatywnych społecznie konsekwencji. Wybory są

niewątpliwie ważnym elementem życia zbiorowego, a przepisy powinny respektować szereg wartości w tym równość wobec prawa oraz uczciwość całego „procesu wyborczego”.

Wobec tego przyjąć należy, że petycja odpowiada treści art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t. j. Dz.U. 2018 poz. 870).

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja, będąca przedmiotem niniejszej opinii, obejmuje żądanie dokonania zmiany w obowiązującym ustawodawstwie. W związku z tym mieści się ona w zakresie zadań i kompetencji Sejmu. Nie budzi żadnych wątpliwości, że Sejm uprawniony jest do uchwalania ustaw, jak i dokonywania zmian w obowiązujących ustawach.

Zgodnie z art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu sposobem załatwienia petycji może być wniesienie przez Komisję Petycji projektu ustawy. Tym samym żądanie zawarte w petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji sejmowej Komisji Petycji. Załączona do petycji propozycja nie dotyczy przy tym kwestii, w których inicjatywa ustawodawcza byłaby konstytucyjnie zastrzeżona na rzecz Rady Ministrów (art. 221 Konstytucji).

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)

Analizowana petycja wniesiona została w formie pisemnej, spełnia zatem wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 ustawy o petycjach. Zgłaszającym petycję jest wskazana – poprzez podanie nazwy, siedziby i nr KRS - konkretna osoba prawna (fundacja). W petycji wskazano adres siedziby oraz adres do korespondencji. Uznać zatem należy, że spełnione zostały wymogi wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy.

W petycji wskazano adresata (Sejm RP) oraz opisano jej przedmiot (art. 4 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o petycjach).

Petycja nie została wniesiona w interesie konkretnego podmiotu trzeciego. Nie dotyczą jej zatem wymagania, o jakich mówi art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (zgoda osoby, w której interesie wniesiono petycję). Obecnie nie można bowiem precyzyjnie

określić, czy i które partie polityczne w przyszłości mogłyby ewentualnie skorzystać na proponowanych rozwiązaniach.

Podsumowując, stwierdzić należy, że nie zachodzą przesłanki, które uzasadniałyby pozostawienie petycji bez rozpoznania, czy też wezwanie składającego petycję do jej uzupełnienia lub wyjaśnienia (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach), a zatem powinna zostać rozpatrzona co do meritum.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych partia polityczna, która:
- 1) w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% 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 6% ważnie oddanych głosów,
- ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową.

Podmiot zgłaszający petycję proponuje zmniejszyć określony w punkcie pierwszym próg uprawniający do otrzymywania subwencji do 1% (a więc dla partii, które startują „samodzielnie” w wyborach do Sejmu) i do 3% próg ustanowiony w punkcie drugim (a więc dla koalicji wyborczych).

Należy podkreślić, że tego rodzaju postulaty były już formułowane w debacie publicznej dotyczącej finansowania partii politycznych (zob. dalej pkt 4).

2. Problematyka finansowania działalności partii politycznych należy do skomplikowanych zagadnień, a przy tym w piśmiennictwie dość niejednolicie podchodzi się do jej optymalnego kształtu. Uzasadnienie zawarte w petycji jest jednostronne i ma raczej charakter publicystyczny niż naukowy. Zwrócić trzeba krótko uwagę tylko na pewne najważniejsze aspekty całego zagadnienia.

3. W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że obowiązujące rozwiązania, których zmiany dotyczy analizowana petycja, zostały wprowadzone w 2001 r. Obowiązują więc już ponad 20 lat. Wówczas ustanowiono subwencję na realizację celów statutowych partii. W uzasadnieniu projektu, który był źródłem tej zmiany, wskazano na cel antykorupcyjny, „minimalizowanie sięgania przez partie po środki prywatne, stabilizację sceny politycznej w Polsce”. Podkreślono, że „oferta systemu subwencjonowania partii skierowana jest również do partii pozaparlamentarnych, ale jej istotą jest utrzymywanie i wspomaganie opozycji zarówno parlamentarnej, jak pozaparlamentarnej jako znaczących fundamentów demokratycznego państwa” (Uzasadnienie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, druk sejmowy nr 2091/III kadencja, s. 1 i 2; [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/D8AA1C0F4D989E33C1256922002F817D/\\$file/2091.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/D8AA1C0F4D989E33C1256922002F817D/$file/2091.pdf) dostęp: 26.10.2024 r.).

Od tamtego czasu zmienił się tylko sposób wyliczania subwencji dla poszczególnych partii politycznych. Założenie stabilności regulacji prawnych przemawiałoby przeciwko zmianom, ale upływ czasu powoduje, że uzasadniona jest analiza, czy zmiany sytuacji politycznej nie powodują potrzeby zmian ustawowych.

4. Analogiczna propozycja zmniejszenia progu uprawniającego do uzyskania subwencji znalazła się w poselskim projekcie ustawy - o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy – Kodeks wyborczy ze stycznia 2016 r. (druk sejmowy nr 222/VIII kadencja). Projekt ten został odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2016 r.

5. Rozwiązanie, którego zmianę przewidziano w analizowanej petycji, od samego początku było mocno krytykowane. Podkreślano, że faktycznie pozbawia ono zdecydowaną większość partii politycznych możliwości uzyskania subwencji. Przyjęta regulacja prowadzi też do „zabetonowania” („zacementowania”) sceny politycznej w określonym kształcie, zamykając ją tym samym przed nowymi ugrupowaniami. W kolejnych kadencjach subwencja przysługiwała bowiem odpowiednio: dziesięciu partiom w kadencji 2002–2005; siedmiu partiom w kadencjach 2006–2007 i 2008–2011, pięciu partiom w kadencji 2011–2015 oraz dziesięciu partiom w kadencji

rozpoczętej w 2015 r. Pomimo doświadczeń innych państw (oraz kwestionujących takie wysokie progi wyroków sądów konstytucyjnych w Europie), gdzie w wielu przypadkach stosuje się próg 1% lub nawet niższy, w Polsce ustalona pierwotnie „wysokość progu minimalnego” nie uległa zmianie (zob. bliżej K. Skotnicki, Finansowanie partii politycznych w Polsce, Toruńskie Studia Włosko-Polskie — Studi Polacco-Italiani di Toruń B. XII Toruń 2016, s. 84).

W 2015 r. w analizie Instytutu Batorego stwierdzono ogólnie, że „warto zastanowić się nad kwestią wysokości progów w wyborach do Sejmu (3% dla partii, 6% dla koalicji) uprawniających do uzyskania subwencji z budżetu. Wskazuje się, że dla wielu ugrupowań jest to bariera trudna do pokonania, dlatego pojawiają się argumenty, przywołujące przykłady z innych państw europejskich, za obniżeniem tego progu, np. do 1%” (J. Zbieranek, Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany? [w:] Fundacja im. Stefana Batorego, Referendum 6 września 2015, s. 8).

Nie bez znaczenia jest zwrócenie uwagi, że pierwotna krytyka społeczna systemu finansowania partii politycznych (z budżetu państwa) wyraźnie zmalała po decyzji Sejmu z 2011 r. o ograniczeniu wysokości subwencji budżetowych o połowę poprzednich stawek (J. Zawadzki, System finansowania partii politycznych w Polsce – praktyka i kierunki rozwoju, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/20pdf, s. 222).

6. Trzeba jeszcze zaznaczyć, jak sprawa wygląda z punktu widzenia europejskich standardów demokratycznych. Upraszczając znacznie całe zagadnienie, stwierdzić można, że standardy te wynikają ze stanowiska Komisji Weneckiej. „Należy pamiętać, że w dziedzinie publicznego finansowania partii lub kampanii zasada równości szans dotyczy równości «bezpośredniej» lub «proporcjonalnej». Wszystkie partie reprezentowane w parlamencie muszą w każdym przypadku być zakwalifikowane do publicznego finansowania. Jednak w celu zapewnienia równości szans wszystkim różnym partiom politycznym, publiczne finansowanie może być rozciągnięte na formacje polityczne, które reprezentują dużą część elektoratu, jak również na kandydatów występujących w wyborach. Finansowaniu partii politycznych przez fundusze publiczne musi towarzyszyć nadzór nad rachunkami partii, sprawowany przez specjalne organy publiczne (np.: Departament Generalnego

Audytora). Państwa powinny popierać politykę otwartości finansowej partii politycznych, otrzymujących publiczne fundusze” (Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo - Komisja Wenecka, Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, pkt 111; https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf - 14.11.2024 r.).

Ponadto odnotować należy, że zdaniem Komisji Weneckiej: „Jeżeli państwo finansuje partie polityczne, istnieje oczywiście swoboda decydowania o jej charakterze i zakresie przyznanej pomocy. Istnieje duża różnorodność rozwiązań. Problemem, z którym borykają się państwa, które wraz z innymi instytucjami publicznymi lub prywatnymi decydują się finansować partie polityczne, jest osiągnięcie sprawiedliwej równowagi między wszystkimi partiami – pod względem funduszy dystrybuowanych – i unikanie dystrybucji opartej na arbitralnych kryteriach, co faworyzowałoby najpotężniejsze partie ze szkodą dla tych, które albo nie uzyskały dobrych wyników w ostatnich wyborach, albo są nowo utworzone i jeszcze nie przeszły próby wyborczej” (Guidelines and Report on the Financing of Political Parties, adopted by the Venice Commission, s. 11 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)). Inaczej mówiąc, obecna regulacja w Polsce nie narusza standardów minimalnych. Kwestia, czy nie faworyzuje nadmiernie głównych partii może być różnie oceniana.

Zauważyć w tym zakresie również należy, że proponowana zasadnicza granica 1% jako taka nie ma jakiegoś specjalnego uzasadnienia. Jest w analogicznym stopniu arbitralna jak próg 3%.

7. Należy też zwrócić uwagę, że wyniki dotychczasowych wyborów pokazują, że proponowana zmiana nie doprowadziłaby do istotnych zmian w systemie partyjnym. Chodzi o to, że liczba komitetów wyborczych, których listy w wyborach do Sejmu otrzymują od 1 do 3 procent głosów jest stosunkowo niewielka. W 2023 r. było ich 2, w 2019 – nie było żadnego i w 2015 r. – też żadnego (zob. <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl>).

Naturalnie nie można wykluczyć, że proponowana zmiana przyczyniłaby się do większego odsetka głosów oddawanych na „małe” ugrupowania, chociaż wydaje się,

że próg wyborczy 5% (zakorzeniony już w świadomości społecznej) odwodzi wyborców od głosowania na takie partie. Raczej nie zmieni tego podkreślanie, że głosowanie na listy takich komitetów wyborczych pomoże partiom, które je utworzyły, uzyskać subwencję z budżetu państwa.

8. Zgłoszona w petycji propozycja może spowodować wzrost wydatków budżetowych na cel związany z wypłatą subwencji. Powinno się więc rozważyć ewentualną zmianę przeliczników określonych w art. 29 ustawy o partiach politycznych. Poza tym dla uniknięcia wątpliwości należałoby zastrzec, że ewentualna zmiana będzie obowiązywać dopiero po następnych wyborach do Sejmu.

V. Wnioski

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że realizacja propozycji zawartej w petycji jest godna rozważenia, ale wymagałaby dokładniejszej analizy z politologicznego punktu widzenia pod kątem jej skutków dla ewolucji systemu partyjnego.

Autor:

dr Piotr Czarny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:
Dyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory bazy REX: wybory do Sejmu i Senatu, partie polityczne
Weryfikacja: Wojciech Odrowąż-Sypniewski