

Warszawa, dnia 8 listopada 2022 r.

PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA

ZKF-416-10-2/22

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z nałożonymi na nią zadaniami określonymi w art. 160 § 3a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277) oraz w art. 27b i 27c ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 372) informuje o konieczności pilnego wprowadzenia zmian w przepisach określających zasady sprawdzania wykonania przez partie polityczne obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 6 ustawy o partiach politycznych, oraz rejestru umów, o którym mowa w art. 27a ust. 1 ustawy, a także nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 27c ustawy.

Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie po wejściu w życie powołanych wyżej przepisów rozpoczęła działania wynikające z nałożonych na nią obowiązków. Po stwierdzeniu, że tylko kilkanaście partii politycznych wpisanych do ewidencji partii politycznych podjęło jakiekolwiek czynności zmierzające do wykonania obowiązków określonych w art. 25 ust. 6-11 i art. 27a ust. 1-8 ustawy o partiach politycznych, Komisja skierowała do wszystkich partii pismo przypominające o tych obowiązkach i wskazujące sposób ich wykonywania. Państwowa Komisja Wyborcza stale monitoruje stan wykonania przez partie tych obowiązków ustawowych i ustaliła, że większość partii politycznych nie wykonuje ich, a nawet nie utworzyła własnych stron Biuletynu Informacji Publicznej, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Państwowa Komisja Wyborcza po dokonaniu szczegółowej analizy powołanych na wstępie przepisów Kodeksu wyborczego i ustawy o partiach politycznych stwierdza jednak, że nie pozwalają jej one na podjęcie dalszych działań zmierzających do wyegzekwowania wykonania przez partie polityczne ciążących na nich obowiązków.

Komisja wskazuje, że przepisy nakładające na Państwową Komisję Wyborczą zadania sprawdzania wykonania przez partie polityczne obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 6 ustawy o partiach politycznych, oraz rejestru umów, o którym mowa w art. 27a ust. 1 ustawy, a także nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 27c ustawy, zostały sformułowane wadliwie.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca w szczególności uwagę na to, że podstawą wykonywania przez nią zadania polegającego na nakładaniu kar pieniężnych, o których mowa w art. 27c ustawy o partiach politycznych, jest art. 160 § 3a Kodeksu wyborczego. Zasady działania i tryb wykonywania zadań Państwowej Komisji Wyborczej są określone jedynie przepisami Kodeksu wyborczego i ustawy o partiach politycznych, które nie regulują trybu postępowania w sprawie nakładania kar. Uniemożliwia to prowadzenie postępowań zmierzających do nałożenia kar pieniężnych na partie polityczne niewykonujące obowiązków prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestrów wpłat i umów. W tym miejscu należy wskazać, że do wykonywania przez Państwową Komisję Wyborczą nałożonych na nią ustawowych obowiązków nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, Komisja nie jest bowiem podmiotem zobowiązanym jego przepisami do ich stosowania. Założeniem ustawodawcy – od pierwszych aktów określających zasady działania organów wyborczych – było określenie trybu wykonywania przez nie ich zadań wyłącznie przepisami prawa wyborczego, nie zaś przepisami o postępowaniu administracyjnym, zadania te mają bowiem zupełnie odmienny od administracyjnych charakter, jako zadania należące do sfery ustrojowej. W konsekwencji w taki też sposób zostały sformułowane – w Kodeksie wyborczym wyłącznie – zasady wykonywania zadań przez Państwową Komisję Wyborczą.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca również uwagę na to, że brak określenia w ustawie trybu nakładania na partie polityczne kar pieniężnych, o których mowa w art. 27c ustawy o partiach politycznych uniemożliwia wskazanie sądu, do którego partia polityczna może wnieść środek odwoławczy, a także trybu i terminu wnoszenia takiego środka. Sytuacja taka jest niedopuszczalna, gdyż naruszałoby to konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sądu.

Komisja wskazuje, że z obecnych przepisów nie sposób wyinterpretować formy, zasad i procedur, na podstawie których Państwowa Komisja Wyborcza miałaby realizować – podkreślić należy, tak poważny i mogący mieć znaczący wpływ na funkcjonowanie systemu partyjnego w Polsce – obowiązek, jak nakładanie kar pieniężnych na partie polityczne. Przepisy o charakterze represyjnym nie mogą pozostawiać organom wykonującym je swobody interpretacyjnej w sprawach proceduralnych, pozbawiałoby to bowiem karane podmioty gwarancji rzetelnego rozpatrzenia sprawy i naruszałoby zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji. Próba wykonania wskazanych w ustawie obowiązków na podstawie tak niepełnych, niedoskonałych przepisów stanowiłaby poważne zagrożenie dla obowiązującego porządku prawnego, z zasadą demokratycznego państwa prawnego na czele.

Wyjaśnić również należy, z uwagi na wynikającą z wypowiedzi wielu osób niewiedzę, że Państwowa Komisja Wyborcza dotychczas w realizacji swoich obowiązków miała wgląd wyłącznie w niewielki wycinek finansów partii politycznych, tj. ich przychody, wydatki poniesione z Funduszu Wyborczego i wydatki ze środków pochodzących z subwencji na działalność statutową. Państwowa Komisja Wyborcza nigdy nie miała podstaw prawnych wglądu w dokumenty związane z wydatkowaniem przez partie polityczne środków własnych przeznaczonych na działalność statutową. Nie jest zatem tak, jak niektórzy w trakcie prac legislacyjnych podnosili, że Państwowa Komisja Wyborcza zajmuje się finansami partii politycznych, więc nałożenie na nią zadania nadzoru nad wykonywaniem obowiązku prowadzenia rejestrów wpłat i umów jest oczywiste. Wręcz przeciwnie – ograniczony zakres kontroli finansów partii politycznych przez Państwową Komisję Wyborczą powoduje, że nadzór ten nie może być przez nią sprawowany skutecznie, bowiem do części dokumentów niezbędnych do weryfikacji poprawności prowadzenia rejestrów wpłat Państwowa Komisja Wyborcza uzyskuje dostęp dopiero po złożeniu przez partię rocznego sprawozdania finansowego, a do dokumentów potrzebnych do kontroli rejestru umów nie ma w ogóle dostępu. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma zatem instrumentów prawnych, umożliwiających wyegzekwowanie od partii politycznych dokumentów niezbędnych do weryfikacji prawidłowości wykonania przez nie ustawowych obowiązków. Jak wskazywała Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie z dnia 22 lipca 2021 r. znak  
ZKF-416-10/21 skierowanym do sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, instrumentami takimi dysponują organy ścigania i sądy, które – zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej – ze względu na rolę ustrojową i zakres posiadanych przez nie uprawnień są właściwymi do prowadzenia postępowań w sprawach karania za niewykonanie tych obowiązków.

Niezależnie od powyższych kwestii Państwowa Komisja Wyborcza pragnie raz jeszcze wyjaśnić, że nietrafnym i szkodliwym dla funkcjonowania państwa, ze względu na ryzyko zarzutu uczestniczenia Państwowej Komisji Wyborczej w bieżących sporach politycznych, jest nałożenie na ten organ przedmiotowego obowiązku. Jak wskazywała Państwowa Komisja Wyborcza w powołanym wyżej piśmie z dnia 22 lipca 2021 r, a także w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie i w Senacie, i obecnie podtrzymuje zawarte tam stanowisko, iż:

*Przyjęcie proponowanego brzmienia dodawanego art. 49ga ustawy o partiach politycznych (art. 4 pkt 4 projektu ustawy)* [obecnie: art. 27c ustawy o partiach politycznych] *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”* [obecnie: „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 stronniczości.* ***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 osłabiało 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 statutowa 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”* [obecnie: „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* [obecnie: art. 27c ustawy o partiach politycznych]*, 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.*

Państwowa Komisja Wyborcza pragnie zwrócić szczególną uwagę na zawarte w piśmie argumenty przemawiające za powierzeniem (zgodnie z pierwotnym brzmieniem przedmiotowych przepisów projektu ustawy) prowadzenia tych spraw organom ścigania i sądom, które dysponują wszelkimi środkami prawnymi umożliwiającymi wykonanie takich zadań, których to środków Państwowa Komisja Wyborcza jest pozbawiona. Jednocześnie takie rozwiązanie prawne byłoby spójne z pozostałymi przepisami prawa regulującymi procedury karne za naruszenie przepisów, których przestrzeganie objęte jest kontrolą sprawowaną przez Państwową Komisję Wyborczą. Zasadą przyjętą konsekwentnie przez ustawodawcę jest bowiem objęcie takich naruszeń sankcją karną, nie zaś prowadzenie przez Państwową Komisję Wyborczą postępowań prowadzących do ukarania naruszycieli.

Państwowa Komisja Wyborcza uważa w związku z powyższym za konieczne i pilne podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia zasad i trybu działania organu, który miałby wykonywać obowiązek sprawdzania wykonania przez partie polityczne obowiązków, o których mowa w art. 25 ust. 6, art. 27a ust. 1 i w art. 27c ustawy o partiach politycznych oraz ponowne przeanalizowanie przez organy ustawodawcze zasadności powierzenia Państwowej Komisji Wyborczej zadań związanych z egzekwowaniem wykonywania przez partie polityczne nałożonych na nie obowiązków, zwracając raz jeszcze uwagę na uzasadnienie negatywnej opinii o projekcie omawianych przepisów, zawarte w piśmie z dnia 22 lipca 2021 r.

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze podkreśla, że w obecnym stanie prawnym wykonywanie przez nią zadań, o których mowa wyżej, jest niemożliwe.

# *Łączę wyrazy szacunku*

# Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

# Sylwester Marciniak (dokument podpisany elektronicznie)