

---

Warszawa, 18 lutego 2025 r.  
Nr opinii: POLIT-POL/532/2025 [NS]

---

# OPINIA NA TEMAT USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH

---

## POLSKA

---

W sporządzeniu niniejszej opinii udział wzięli: **Fernando Casal Bértoa**, profesor nadzwyczajny w dziedzinie polityki porównawczej i członek głównej grupy ekspertów ODIHR ds. partii politycznych, **Barbara Jouan-Stonestreet**, międzynarodowa ekspertka w dziedzinie zarządzania i finansowania partii politycznych oraz członkini głównej grupy ekspertów ODIHR ds. partii politycznych oraz **Tamara Otiashvili**, starsza ekspertka prawna w dziedzinie praw człowieka i demokratycznych rządów. Została ona również zrecenzowana przez **Richarda Katza**, profesora nauk politycznych na Uniwersytecie Johna Hopkinsa, przewodniczącego głównej grupy ekspertów ODIHR ds. partii politycznych.

Opracowanie powstało w oparciu o nieoficjalne angielskie tłumaczenie ustawy o partiach politycznych ze zmianami z 2023 r.

---



---

Biurow Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

---

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa  
Tel.: +48 22 520 06 00, Faks: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

Ustawa o partiach politycznych (zwana dalej „ustawą”) tworzy kompleksowe ramy regulacji funkcjonowania partii politycznych i ich finansowania, obejmując kwestie takie jak członkostwo, wpisanie do ewidencji i likwidacja, finansowanie ze źródeł prywatnych i publicznych, wymogi dotyczące sprawozdawczości, a także nadzór i sankcje. Niektóre sprawy wchodzące w zakres ustawy, takie jak finansowanie kampanii wyborczych, nadzór i kary, są zarazem również regulowane przez inne przepisy. Należy zatem dołożyć starań, aby uniknąć nakładania się uregulowań ustawy i innych przepisów, w tym Kodeksu wyborczego, poprzez wyeliminowanie wszelkich niezgodności w drodze skoordynowanego podejścia realizującego nadrzędne zasady sprawiedliwości, przejrzystości i uczciwości.

Niektóre obszary ustawy wymagają dopracowania, aby chronić prawo do wolności zrzeszania się i wyeliminować potencjalne luki, które mogłyby podważyć skuteczność regulacji dotyczących finansowania partii politycznych. Obejmuje to rewizję przepisów dotyczących członkostwa w partiach, rejestracji, finansowania, zasad rozwiązywania partii i ich wykreślenia z ewidencji oraz wymogów sprawozdawczych. W szczególności zasady likwidacji partii politycznej lub jej wykreślenia z ewidencji powinny spełniać wymogi testu proporcjonalności i być stosowane jedynie w ostateczności; należałoby też znieść ograniczenia uniemożliwiające obywatelom polskim mieszkającym za granicą finansowe wspieranie partii politycznych. Zalecana byłaby ponadto ponowna ocena systemu finansowania publicznego, aby zagwarantować, że nie zapewnia on nieproporcjonalnych korzyści większym partiom politycznym o ugruntowanej pozycji kosztem mniejszych lub nowszych graczy.

Należy wreszcie rozważyć włączenie aspektów płci do mechanizmów finansowania publicznego określonych w ustawie i wprowadzenie zachęt dla partii politycznych do promowania i zwiększania udziału kobiet w życiu politycznym, co odzwierciedlałoby konstytucyjną zasadę równości kobiet i mężczyzn. Równie istotne jest, aby rozważyć inne środki na rzecz włączenia, które wykraczałyby poza tematykę płci i objęłyby młodzież i osoby niepełnosprawne, zapewniając zróżnicowaną i sprawiedliwą reprezentację wszystkich segmentów społeczeństwa.

W szczególności, oprócz powyższych uwag, ODIHR przedstawia następujące zalecenia służące wzmocnieniu przepisów ustawy zgodnie z międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami:

A. W odniesieniu do członkostwa w partii należałoby:

1. rozszerzyć prawo do członkostwa w partiach politycznych o cudzoziemców i bezpaństwowców posiadających tytuł pobytowy, a także tych uprawnionych do głosowania, na przykład w wyborach samorządowych [pkt 26],
2. usunąć odwołanie do „pełnej zdolności do czynności prawnych” w ustawie (art. 11 ust. 3 pkt 2) oraz szerzej w przepisach dotyczących korzystania z praw politycznych [pkt 27],

B. W odniesieniu do rejestracji partii politycznych należałoby:

1. wyraźnie wskazać termin dokonania przez sąd wpisu partii politycznej do ewidencji, aby zapewnić prowadzenie procesu rejestracji w terminowy i przewidywalny sposób [pkt 35],
2. doprecyzować, że do celów wpisania do ewidencji sąd sprawdza zgodność z wymogami wymienionymi w art. 11 ustawy, z wyjątkiem przypadków wchodzących w zakres art. 14 dotyczącego zgodności statutu i działalności partii politycznej z Konstytucją [pkt 37],
3. zapisać w ustawie lub w innych obowiązujących przepisach rozsądnie krótki termin na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny spraw dotyczących zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej [pkt 39].

C. W odniesieniu do wykreślenia z ewidencji i rozwiązywania partii politycznych należałoby:

1. w pełni zrewidować wykreślenie z ewidencji jako jedyną sankcję w przypadku nieprzestrzegania wymogów przewidzianych w art. 19 (brak powiadomienia o zmianie statutu partii, adresu siedziby lub składu uprawnionych organów) lub w art. 38c (nieterminowe składanie sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych) i wprowadzić stopniowany system innych mniej restrykcyjnych, lecz proporcjonalnych i odstrasżających sankcji [pkt 46],
2. w pełni zrewidować „niezgodność z Konstytucją” jako szeroką przesłankę likwidacji partii politycznej przewidzianą w art. 21 i art. 44, a w zamian wężiej i ściślej określić wyjątkowe okoliczności, w których likwidacja partii jest możliwa na zasadzie środka ostatecznego, zgodnie z surowymi standardami legalności, pomocniczości i proporcjonalności [pkt 47].

D. W odniesieniu do finansowania partii politycznych ze źródeł prywatnych i innych rodzajów wsparcia prywatnego należałoby:

1. rozważyć zniesienie wymogu posiadania stałego miejsca zamieszkania i umożliwić wszystkim obywatelom Polski, niezależnie od tego, gdzie mieszkają, dokonywanie darowizn na rzecz partii politycznej; jednocześnie – uznając prawo państwa do ograniczenia finansowania z zagranicy – należałoby rozważyć wprowadzenie uzasadnionych wyjątków od całkowitego zakazu darowizn pieniężnych ze źródeł zagranicznych [pkt 55],
2. dodatkowo uregulować kwestię kredytów bankowych, w tym poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących skutków spłaty przez osoby trzecie lub umorzenia kredytu przez wierzycieli [pkt 57],
3. traktować składki członkowskie jako wpłaty i zapobiegać wykorzystywaniu ich jako sposobu obchodzenia limitów darowizn [pkt 59],

E. dokonać przeglądu obecnego systemu finansowania ze źródeł publicznych i rozważyć przyjęcie szerszego, bardziej inkluzywnego systemu określania warunków uzyskiwania środków publicznych poprzez obniżenie progu kwalifikowalności, aby objąć wsparciem również nowo utworzone partie polityczne, co przyczyni się do większego pluralizmu politycznego [pkt 64].

F. W odniesieniu do kwestii płci i różnorodności należałoby:

1. uwzględnić konkretny przepis dotyczący inkluzywności i równego udziału w strukturach partyjnych, rozważyć wprowadzenie parytetu płci w organach decyzyjnych wraz z mechanizmami reagowania w przypadku jego nieprzestrzegania, a także dodatkowych mechanizmów promujących większy

udział kobiet w życiu politycznym, w tym poprzez tworzenie sekcji kobiecych w partiach politycznych, ewentualne zachęty finansowe i inne, zapewnienie środków wspierania kandydatek w trakcie kampanii [pkt 22],

2. rozważyć wprowadzenie do ustawy skutecznych mechanizmów motywujących do konstruowania zrównoważonych pod względem płci list wyborczych, na przykład poprzez przyznanie dodatkowej części środków publicznych partiom politycznym, które wystawiają większą liczbę kobiet w wyborach, przy czym sposób przydziału miejsc zapewnia, aby kandydatki nie otrzymywały zbyt niskich miejsc na liście wyborczej, a także tym, które osiągają minimalny próg liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych [pkt 67],

G. W odniesieniu do sprawozdawczości i przejrzystości należałoby:

1. zmienić art. 25 ust. 6 i 10, aby wyeliminować sprzeczne przepisy, a jednocześnie rozważyć obniżenie progu rejestrowania i ogłaszania wpłat w celu zwiększenia przejrzystości [pkt 72],
2. rozważyć scalenie obu rodzajów sprawozdań i wymagać od partii politycznych składania jednego ujednoczonego sprawozdania, które obejmowałoby zarówno „sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych”, jak i „informację finansową”, aby zoptymalizować koszty związane z badaniem informacji finansowych przez biegłego rewidenta i zmniejszyć obciążenia sprawozdawcze [pkt 76],
3. opracować aktualne, ujednoczone, dostępne, szczegółowe i łatwe do przeszukiwania formularze sprawozdawcze [pkt 79].

H. W odniesieniu do nadzoru i sankcji należałoby:

1. dookreślić uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie prowadzenia dochodzeń i egzekwowania prawa, wskazać istniejące postępowania kontradiktoryjne i procedury administracyjne służące uzyskaniu dodatkowych informacji podczas procesu weryfikacji oraz określić możliwość uzyskania przez PKW bezpośredniego dostępu do wszystkich niezbędnych instytucjonalnych baz danych w celu wykrywania i eliminowania nielegalnych źródeł finansowania [pkt 82],
2. ustalić jasne i rozsądne ramy czasowe dla działań partii politycznych w zakresie korygowania błędów lub skutecznej obrony swojego stanowiska [pkt 84],
3. zapewnić, aby sankcje za naruszenia zasad finansowania partii politycznych były proporcjonalne do ich ciężaru, a drobne wykroczenia nie skutkowały odrzuceniem rocznych sprawozdań [pkt 86],
4. zapewnić proporcjonalność kar przewidzianych w rozdziale 6a do popełnionego naruszenia, biorąc pod uwagę takie czynniki jak częstotliwość, skala i okoliczności łagodzące, przy jednoczesnym wprowadzeniu stopniowości kar finansowych i innych, aby najwyższe sankcje miały zastosowanie tylko w przypadku najpoważniejszych naruszeń [pkt 88].

***Te oraz dodatkowe zalecenia, wyróżnione pogrubioną czcionką, zawarto w tekście niniejszej opinii.***

Wykonując swój mandat wspierania państw uczestniczących OBWE w wypełnianiu zobowiązań w zakresie wymiaru ludzkiego, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

## SPIS TREŚCI

<b>I. WSTĘP .....</b>	<b>6</b>
<b>II. ZAKRES OPINII.....</b>	<b>6</b>
<b>III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Międzynarodowe standardy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Definicja i struktura partii politycznych .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Członkostwo partii politycznych .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Rejestracja partii politycznych .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Likwidacja partii politycznej .....</b>	<b>16</b>
<b>6. Finansowanie partii politycznych .....</b>	<b>18</b>
<b>6.1. Finansowanie ze źródeł prywatnych.....</b>	<b>19</b>
<b>6.2. Finansowanie publiczne .....</b>	<b>23</b>
<b>6.3. Kwestie płci i różnorodności .....</b>	<b>24</b>
<b>6.4. Wymogi dotyczące przejrzystości i sprawozdawczości .....</b>	<b>26</b>
<b>6.5. Nadzór i sankcje .....</b>	<b>30</b>
<b>7. Procedura zmiany ustawy.....</b>	<b>33</b>

**Załącznik:** Ustawa z dnia 25 czerwca 2023 r., tekst jednolity z dnia 25 maja 2023 r.

## I. WSTĘP

---

1. W dniu 30 grudnia 2024 r. Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE („ODIHR”) wniosek o ocenę prawną projektu ustawy o partiach politycznych według stanu z czerwca 2023 r. (dalej „ustawa”).
2. 10 stycznia 2025 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności ustawy z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim.
3. Niniejszą opinię należy czytać łącznie z odpowiednimi ustaleniami i zaleceniami zawartymi w *Raporcie końcowym ODIHR z Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów z 15 października 2023 r.*<sup>1</sup> oraz *Opinii ODIHR z 2020 r. w sprawie ram prawnych Polski regulujących udział osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym.*<sup>2</sup>
4. Niniejszą opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek. ODIHR przeprowadziło ocenę w ramach swojego ogólnego mandatu, aby wesprzeć państwa uczestniczące OBWE w realizacji zobowiązań w wymiarze ludzkim OBWE.<sup>3</sup>

## II. ZAKRES OPINII

---

5. Niniejsza opinia dotyczy wyłącznie ustawy przedłożony do oceny. Z racji takiego ograniczenia nie stanowi ona pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych oraz instytucjonalnych działalności partii politycznych i ich finansowania w Polsce.
6. W opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące zastrzeżenia. W trosce o zwięzłość skupiono się w niej głównie na obszarach, które wymagają zmian lub udoskonaleń, nie zaś na pozytywnych aspektach. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego, w tym Wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej dotyczących regulacji partii politycznych.<sup>4</sup> Odnosi się również do odpowiednich ustaleń i zaleceń zawartych w raportach ODIHR z obserwacji wyborów.
7. W opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w innych państwach uczestniczących w OBWE. Powołując się na ustawodawstwo krajowe, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem stosowanym w danym państwie, skupia się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, zarazem wskazując sposób ich praktycznego wdrożenia w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze da się je przenieść na grunt innego państwa;

---

1 Zob. ODIHR, *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. – Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów – Raport końcowy*, 27 marca 2024 r. Zob. także [baza zaleceń ODIHR w sprawach wyborczych](#).

2 Zob. ODIHR, *Opinion on the Legal Framework of Poland Governing Participation of Persons with Disabilities in Political and Public Life*, 20 grudnia 2020 r.

3 Zob. w szczególności pkt 7.6 *Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.*, w którym państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do „poszanowania prawa jednostek i grup do tworzenia w pełnej swobodzie własnych partii politycznych lub innych organizacji politycznych oraz wyposażenia takich partii i organizacji w niezbędne gwarancje prawne, które umożliwią im rywalizację między sobą na zasadach równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne”.

4 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation* (II wydanie z 2020 r.).

należy zatem zawsze je rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także z uwzględnieniem kontekstu krajowego i kultury politycznej.

8. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet<sup>5</sup> (dalej „CEDAW”) oraz Planem działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci<sup>6</sup>, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań, programów i projektów OBWE, w niniejszej opinii uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci i różnorodności.
9. Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie ustawy, które znajduje się w załączniku do niniejszego dokumentu. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. W przypadku przetłumaczenia opinii na inny język rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.
10. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza opinia nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag dotyczących przedmiotowych kwestii w Polsce.

### III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

---

#### 1. MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO

11. Partie polityczne pełnią niezbędną rolę w procesie demokratycznym, stanowiąc fundament pluralistycznego społeczeństwa. Ich działalność powinna być uregulowana w sposób umacniający prawo do wolności zrzeszania się i wypowiedzi, a także do prawdziwych i demokratycznych wyborów. Prawa te mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa.<sup>7</sup> Aby wypełniać swoje podstawowe funkcje, partie polityczne potrzebują odpowiedniego finansowania zarówno w okresie wyborczym, jak i między wyborami. Jednocześnie regulacja finansowania partii politycznych i jego przejrzystość są niezbędne do zagwarantowania niezależności partii politycznych od nadmiernego wpływu prywatnych i zagranicznych darczyńców, organów państwowych i publicznych, a także do zapewnienia partiom możliwości rywalizowania ze sobą na zasadzie równych szans.<sup>8</sup>
12. Podstawowe prawa przyznane partiom politycznym i ich członkom zapisane są głównie w art. 19 i 22 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (zwanego dalej „MPPOiP”), który chroni prawo do wolności wypowiedzi i opinii oraz prawo do wolności zrzeszania się. Artykuł 25 zapewnia prawo do udziału w sprawach publicznych.<sup>9</sup> Międzynarodowe standardy dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych znajdują się w art. 7 ust. 3 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (dalej „UNCAC”)<sup>10</sup>.

---

5 Zob. [Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet](#) („CEDAW”), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Polska ratyfikowała konwencję w dniu 30 lipca 1980 r.

6 Zob. [OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality](#), przyjęty decyzją nr 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), pkt 32.

7 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 17.

8 *Ibidem*

9 Zob. [Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych](#) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska ratyfikowała pakt w dniu 18 marca 1977 r.

10 Zob. [Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji](#) (UNCAC), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w rezolucji 58/4 z dnia 31 października 2003 r. Konwencja weszła w życie 14 grudnia 2005 r., a Polska ratyfikowała ją 15 września 2006 r. Zob. również [Protokół dodatkowy do Prawnokarnej konwencji o korupcji](#) przyjęty w dniu 15 maja 2003 r., ratyfikowany przez Polskę w dniu 30 kwietnia 2014 r.

13. Ponadto konwencja CEDAW wspiera równość płci i różnorodność; dotyczy to w szczególności jej art. 4 (w sprawie tymczasowych specjalnych środków w celu wzmocnienia równości płci) i art. 7 (w sprawie eliminacji dyskryminacji kobiet w życiu politycznym i publicznym). Artykuł 29 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych również kładzie nacisk na udział osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym.<sup>11</sup>
14. Na poziomie regionalnym art. 11 Europejskiej konwencji praw człowieka (pełna nazwa: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, „EKPC”) wyznacza standardy dotyczące prawa do wolności zrzeszania się, chroniąc partie polityczne i ich członków jako szczególne rodzaje stowarzyszeń.<sup>12</sup> Artykuł 3 Protokołu nr 1 do EKPC gwarantuje prawo do wolnych wyborów. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”) zawiera dodatkowe wskazówki dla państw członkowskich Rady Europy dotyczące zapewnienia zgodności przepisów i polityk z głównymi aspektami regulacji art. 11 (prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się i prawo do swobodnego stowarzyszania się). Ponadto przy dokonywaniu przeglądu przepisów dotyczących partii politycznych istotne znaczenie ma też prawo do wolności opinii i wypowiedzi na mocy art. 10 EKPC oraz prawo do wolnych wyborów zagwarantowane w art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”) zawiera dodatkowe wskazówki dla państw członkowskich Rady Europy dotyczące zapewnienia zgodności przepisów i polityk z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez EKPC.
15. Zgodnie z pkt 7.6 *Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.*, państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do „poszanowania prawa jednostek i grup do tworzenia w pełnej swobodzie własnych partii politycznych lub innych organizacji politycznych oraz wyposażenia takich partii i organizacji w niezbędne gwarancje prawne, które umożliwią im rywalizację między sobą na zasadach równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne”.<sup>13</sup> Inne zobowiązania OBWE w ramach Dokumentu kopenhaskiego obejmują ochronę wolności zrzeszania się (pkt 9.3), wolności opinii i wypowiedzi (pkt 9.1) oraz rozdział państwa i partii (pkt 5.4). Zastosowanie ma również decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 dotycząca udziału kobiet w życiu politycznym publicznym.<sup>14</sup>
16. Uzupełnieniem tych standardów i zobowiązań są różne wytyczne i zalecenia organów takich jak ONZ, Rada Europy czy OBWE. Na poziomie międzynarodowym należy do nich zaliczyć Komentarz ogólny nr 25 Komitetu Praw Człowieka ONZ dotyczący prawa do udziału w sprawach publicznych, prawa do głosowania i prawa równego dostępu do służby publicznej, interpretujący zobowiązania państwa wynikające z art. 25 MPPOiP<sup>15</sup>, Rekomendację ogólną CEDAW nr 23: *Political and Public Life*.<sup>16</sup> Ponadto Rekomendacja ogólna CEDAW nr 40 w sprawie równej i inkluzywnej reprezentacji kobiet w systemach decyzyjnych zawiera szczegółowe zalecenia dotyczące partii politycznych.<sup>17</sup>

11 Zob. *Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych*, przyjęta w rezolucji A/RES/61/106 z dnia 13 grudnia 2006 r. podczas 61. sesji Zgromadzenia Ogólnego. Polska ratyfikowała konwencję w dniu 6 września 2012 r.

12 Zob. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* („EKPC”), która weszła w życie w dniu 3 września 1953 r.

13 Zob. *1990 OSCE Copenhagen Document*.

14 Zob. *OSCE Ministerial Council Decision 7/09 Women's participation in political and public life* z dnia 2 grudnia 2009 r.

15 Zob. *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

16 Zob. *CEDAW General Recommendation No. 23: Political and Public Life*.

17 Zob. Rekomendację ogólną CEDAW nr 40 (2024) w sprawie równej i inkluzywnej reprezentacji kobiet w systemach decyzyjnych (*General recommendation No. 40 (2024)*), w szczególności: pkt 39 (e) („Wprowadzić kodeksy postępowania, z uwzględnieniem perspektywy interseksjonalnej, w parlamencie, rządzie, radach regionalnych i lokalnych oraz partiach politycznych, służbie publicznej i przedsiębiorstwach sektora prywatnego w celu wyeliminowania wszelkich form przemocy wobec kobiet ze względu na płeć i mowy nienawiści, wraz z niezależnymi mechanizmami składania skarg i poufnego doradztwa, a także zapewnić odpowiednie szkolenia



17. Użytecznym odniesieniem jest ponadto Rekomendacja nr (2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych (dalej „Rekomendacja Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy”), jak również Rekomendacja nr 1516(2001) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie finansowania partii politycznych.<sup>18</sup>
18. Zalecenia zawarte w dalszej części niniejszego opracowania będą również odnosić się w stosownych przypadkach do innych niewiążących dokumentów, które zawierają dalsze szczegółowe wytyczne. Zaliczają się do nich Wspólne wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji partii politycznych (dalej „Wytyczne”)<sup>19</sup>, Wspólne wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie wolności zrzeszania się<sup>20</sup>, Wytyczne ODIHR w sprawie promowania uczestnictwa politycznego osób niepełnosprawnych<sup>21</sup> oraz odpowiednie raporty Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO)<sup>22</sup>.

## 2. DEFINICJA I STRUKTURA PARTII POLITYCZNYCH

19. Definicja w art. 1 ustawy brzmi: „[p]artia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”. Partia polityczna uzyskuje osobowość prawną po otrzymaniu wpisu do ewidencji partii politycznych (art. 1 ust. 2). W art. 3 podkreśla się dobrowolny charakter członkostwa, a art. 4 i 5 gwarantują partiom politycznym równe traktowanie i dostęp do publicznej radiofonii i telewizji. Definicja ta jest zgodna ze standardową koncepcją partii politycznej jako „wolnego stowarzyszenia osób, którego jednym z celów jest wyrażanie woli politycznej społeczeństwa poprzez dążenie do udziału w rządzeniu krajem i wpływania na nie”.<sup>23</sup> Zgodnie z Wytycznymi, powyższa definicja partii politycznej obejmuje zarazem „stowarzyszenia na wszystkich szczeblach rządzenia, których celem jest przedstawianie kandydatów w wyborach i sprawowanie władzy politycznej poprzez wybory do instytucji rządowych”. Wskazane byłoby uwzględnienie tej perspektywy w ustawie, aby lepiej odróżnić partię polityczną od grupy interesu, która stara się wpływać na politykę bez wystawiania kandydatów w wyborach.
20. Artykuł 8 określa strukturę i zasady działania partii politycznych. Stanowi on, że „[p]artie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów”. To, że ustawa wyraźnie odwołuje się do reguł demokracji w odniesieniu do wewnętrznych struktur i zasad działania partii politycznych oraz zapewnia im dość szeroką autonomię w decydowaniu o swojej strukturze należy uznać za godne pochwały, jako że wewnętrzne funkcje i procesy partii politycznych powinny być zasadniczo wolne od

---

wszystkim urzędnikom i pracownikom”); pkt 45 (d) („Zapewnić sprawiedliwe wsparcie finansowe i inne dla kandydatek, w tym limity wydatków i przystępne cenowo reklamy, aby zapewnić równe szanse w kampaniach politycznych”); pkt 51 (d) („Wprowadzić i egzekwować parytet w organach decyzyjnych partii politycznych i związków zawodowych, wraz z sankcjami za naruszenia parytetu i zachętami do jego przestrzegania”); pkt 51 (e) („Wspierać tworzenie i wzmacnianie sekcji kobiecych w partiach politycznych i związkach zawodowych, w tym poprzez fundusze celowe”).

18 Zob. Komitet Ministrów Rady Europy, [Recommendation Rec\(2003\)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns](#), przyjęta w dniu 8 kwietnia 2003 r. Zob. również Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, [Recommendation 1516\(2001\) Financing of political parties](#), przyjęta przez Stały Komitet działający w imieniu Zgromadzenia w dniu 22 maja 2001 r.

19 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Guidelines on Political Party Regulation](#) (II wydanie z 2020 r.).

20 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Guidelines on Freedom of Association](#) (2015).

21 Zob. ODIHR, [Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities](#) (2019).

22 Polska jest członkiem GRECO od 20 maja 1999 r. Zob. [trzecią rundę oceny GRECO dla Polski](#).

23 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 64.

ingerencji państwa.<sup>24</sup> Obejmuje to swobodę określania struktury organizacyjnej i ustanawiania zasad wyboru organów partii i kandydatów, co stanowi integralny element autonomii partii jako stowarzyszenia. Ważne zarazem jest, aby obecne przepisy, zwłaszcza dotyczące trybu powoływania i głosowania, nie były interpretowane lub stosowane w sposób nadmiernie restrykcyjny, ograniczając zdolność partii do wyboru sposobu samoregulacji.<sup>25</sup> W tym względzie można wziąć pod uwagę opcję, w której członkowie niektórych organów partii są w pewnych przypadkach mianowani przez wybranego lidera partii, nie zaś wybierani w wyborach.

21. Jednocześnie uzasadnione jest wprowadzenie przez państwo pewnych wymogów legislacyjnych dotyczących wewnętrznej organizacji partii politycznych, aby działać w interesie demokratycznych rządów, równego traktowania i reprezentacji kobiet oraz udziału w życiu politycznym mniejszości lub grup niedostatecznie reprezentowanych bądź znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przy czym ingerencja w wewnętrzne sprawy partii politycznych nie powinna być nadmierna. Rekomendacja ogólna CEDAW nr 40 wyraźnie zaleca, aby „[w]prowadzić i egzekwować parytet w organach decyzyjnych partii politycznych i związków zawodowych, wraz z sankcjami za naruszenia parytetu i zachętami do jego przestrzegania”.<sup>26</sup> Artykuł 8 w obecnym brzmieniu nie wymaga parytetu płci w organach decyzyjnych, ani nie nakazuje ogólnej rozumianej inkluzywności i/lub sprawiedliwej reprezentacji. Przepis ten mówi wprawdzie o „jawności” struktur, ale nie zapewnia niedyskryminacyjnych lub dostępnych procesów członkostwa, pozostawiając miejsce na ewentualne wykluczenia, które mogą szkodzić inkluzywności. **Wskazana byłaby zatem zmiana art. 8, aby uwzględnić przepis dotyczący inkluzywności i równego uczestnictwa w strukturach partii politycznej, przy jednoczesnym uzupełnieniu ustawy o konkretny wymóg parytetu płci w organach decyzyjnych wraz z mechanizmami reagowania na jego nieprzestrzeganie** (zob. również podsekcja 6.3. Względy związane z płcią i różnorodnością).
22. Zgodnie z art. 9, statut partii politycznej musi określać jej cele, strukturę i zasady działania, w tym nazwę, sposób nabywania i utraty członkostwa, prawa członków, organy partii i ich kompetencje, zarządzanie finansami, terenowe jednostki organizacyjne oraz sposoby dokonywania zmian statutu, tryb rozwiązywania i łączenia się partii. Statut uchwała zgromadzenie ogólne członków lub ich demokratycznie wybranych przedstawicieli.

### 3. CZŁONKOSTWO PARTII POLITYCZNYCH

23. Artykuł 2 ust. 1 ustawy stanowi, że „[c]złonkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”. Członkostwo w partii politycznej ma charakter dobrowolny (art. 3), co wpisuje się w art. 20 Powszechnej deklaracji praw człowieka, a w myśl art. 10 ustawy członek ma prawo do wystąpienia z partii. Ustawa nie obejmuje jednak podstawowych gwarancji prawa do zrzeszania się w sposób wolny od dyskryminacji, przewidzianych w art. 2 MPPOiP. Zasady te są przywołane jedynie w art. 4 w odniesieniu do traktowania partii politycznej. Chociaż uregulowanie to jest również konieczne, szersze gwarancje byłyby przede wszystkim niezbędne do korzystania z prawa do wolności zrzeszania się w ogóle. Chętne osoby i grupy powinny

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pkt 151.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pkt. 154 i 155.

<sup>26</sup> Zob. Komitet CEDAW, *General recommendation No. 40 (2024) on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems*, pkt 51(d).

mieć możliwość zawiązania partii politycznej na zasadzie równego traktowania wobec prawa<sup>27</sup>.

24. Zasada 9 Wytycznych przewiduje, że „[p]rawo do wolności zrzeszania się zasadniczo uprawnia osoby tworzące zrzeszenie lub do niego należące do decydowania, z kim tworzą zrzeszenie lub kogo przyjmują w poczet członków [...] Ta wolność wyboru nie jest jednak nieograniczona, ponieważ ten aspekt prawa do zrzeszania się podlega również zakazowi dyskryminacji, tak więc wszelkie odmienne traktowanie osób w odniesieniu do tworzenia zrzeszenia lub członkostwa, które opiera się na cechach osobistych lub statusie, musi mieć racjonalne i obiektywne uzasadnienie”.<sup>28</sup> W tym kontekście **wskazane byłoby włączenie do ustawy szerszych gwarancji równości praw. Takie środki promowałyby pełne uczestnictwo i reprezentację kobiet, osób niepełnosprawnych i mniejszości w procesie politycznym.**
25. Ponadto wzmianka o obywatelach oznacza wykluczenie cudzoziemców lub bezpaństwowców. Całkowite wykluczenie cudzoziemców i bezpaństwowców z członkostwa w partiach politycznych jest nieuzasadnione. Do pewnego stopnia takie osoby powinny mieć możliwość angażowania się w życie polityczne kraju zamieszkania, zwłaszcza w obszarach, w których zezwala się im na udział w niektórych rodzajach wyborów, np. lokalnych.<sup>29</sup>
26. Jak stwierdzono w Wytycznych w sprawie regulacji partii politycznych, „jedynie możliwość zakładania partii politycznych przez cudzoziemców może być ograniczona na podstawie art. 16 EKPC”, natomiast ograniczenia nie mogą dotyczyć członkostwa.<sup>30</sup> Ponadto w Rekomendacji 1500 (2001) w sprawie udziału imigrantów i cudzoziemców w życiu politycznym państw członkowskich Rady Europy zauważono, że legitymacja demokratyczna wymaga równego udziału wszystkich grup społecznych w procesie politycznym, a wkład osób niebędących obywatelami w budowanie dobrobytu kraju, w którym legalnie przebywają, dodatkowo uzasadnia ich prawo do wpływania na decyzje polityczne (pkt 4). Jak również wcześniej zauważyły ODIHR i Komisja Wenecka, „przepisy w tej dziedzinie nie są w pełni jednolite w całej Europie, a art. 16 EKPC wyraźnie uznaje prawo państw do nakładania ograniczeń na działalność polityczną cudzoziemców. ETPC orzekł jednak, że przepis ten powinien być interpretowany jedynie jako zezwolenie na ograniczenie „działań”, które bezpośrednio wpływają na proces polityczny”.<sup>31</sup> Uznając prawo państw do powiązania niektórych sposobów sprawowania urzędów publicznych i uczestnictwa w życiu politycznym z wymogiem obywatelstwa, **zaleca się rozszerzenie prawa do członkostwa w partiach politycznych na cudzoziemców i bezpaństwowców, przynajmniej tych posiadających tytuł pobytowy, a także tych uprawnionych do głosowania, na przykład w wyborach samorządowych.** W szczególności obywatele UE mieszkający w Polsce, którzy mają prawo głosu w wyborach samorządowych, powinni mieć możliwość wstępowania do partii politycznych i dokonywania wpłat na ich rzecz.
27. Ponadto, choć nie jest to wyraźnie zabronione w ustawie, Kodeks wyborczy stanowi, że osoby, które zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, w tym z

27 Zob. *ibidem*, pkt 134. Zob. również art. 2 i 26 MPPOiP, art. 14 EKPC i [Protokół nr 12 do EKPC](#). Punkt 7.6 [Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#) również stanowi, że państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do „poszanowania prawa jednostek i grup do tworzenia w pełnej swobodzie własnych partii politycznych lub innych organizacji politycznych oraz wyposażenia takich partii i organizacji w niezbędne gwarancje prawne, które umożliwią im rywalizację między sobą na zasadach równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne”.

28 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 59.

29 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties in Azerbaijan](#), CDL-AD(2023)007, pkt 86. Również ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties of Mongolia](#), CDL-AD(2022)013, pkt 48; ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on draft amendments to the legislation concerning political parties of Armenia](#), CDL-AD(2020)004, pkt 23.

30 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 149.

31 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties in Azerbaijan](#), CDL-AD(2023)007, pkt 87. Zob. również ETPC, [Perinçek przeciwko Szwajcarii](#), [Wielka Izba], skarga nr 27510/08, 15 października 2015 r., pkt 121.

powodu niepełnosprawności umysłowej, są pozbawione prawa udziału w wyborach. Artykuł 11 ust. 3 pkt. 2 ustawy wyraźnie mówi o wymogu posiadania „pełnej zdolności do czynności prawnych” w odniesieniu do 1000 członków wymaganych do wykazania poparcia społecznego. W połączeniu z art. 11 ustawy, przepisy te oznaczałyby, że członkostwo w partii podlega warunkowi posiadania „pełnej zdolności do czynności prawnych”.<sup>32</sup> Artykuł 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje Państwa Strony, aby zagwarantowały osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich na równi z innymi osobami, a art. 12 nakłada na państwa obowiązek uznania, że osoby niepełnosprawne mają zdolność do czynności prawnych na równych zasadach z innymi osobami we wszystkich aspektach życia. Na poziomie regionalnym Rada Europy zachęca państwa członkowskie w zaleceniu nr (2011)14, aby umożliwiały osobom niepełnosprawnym, w pełni i bez dyskryminacji, w szczególności w kontekście prawnym, środowiskowym lub finansowym, przystępowanie do partii politycznych, bycie ich członkami oraz ich zakładanie.<sup>33</sup> Wolność zrzeszania się, w tym tworzenia i wspierania partii politycznych, ma kluczowe znaczenie dla ochrony wolności wypowiedzi i uczestnictwa w życiu politycznym i należy ją promować w sposób wolny od dyskryminacji.<sup>34</sup> Regulacje państwowe nie mogą dyskryminować ze względu na cechy takie jak niepełnosprawność. **Zaleca się usunąć odwołanie do „pełnej zdolności do czynności prawnych” w ustawie oraz szerzej w przepisach dotyczących korzystania z praw politycznych.**

#### **ZALECENIE A.**

1. Należałoby rozszerzyć prawo do członkostwa w partiach politycznych o cudzoziemców i bezpaństwowców posiadających tytuł pobytowy, a także tych uprawnionych do głosowania, na przykład w wyborach samorządowych.
2. Należałoby usunąć odwołanie do „pełnej zdolności do czynności prawnych” w ustawie (art. 11 ust. 3 pkt 2) oraz szerzej w przepisach dotyczących korzystania z praw politycznych.

#### **4. REJESTRACJA PARTII POLITYCZNYCH**

28. Partia polityczna nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do ewidencji (art. 16). Partię polityczną zgłasza się do ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 11). Zgłoszenie powinno zawierać informacje na temat partii: nazwę, skrót nazwy, adres, imiona, nazwiska i adresy osób uprawnionych do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych. Do zgłoszenia można załączyć wzorzec symbolu graficznego partii politycznej. Do zgłoszenia należy ponadto załączyć statut partii politycznej oraz wykaz co najmniej 1000 obywateli polskich popierających zgłoszenie (którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych); dane i podpisy tych osób powinny być opatrzone adnotacją zawierającą nazwę partii. Do zbierania podpisów stosuje się przepisy Prawa o zgromadzeniach, a nazwa, skrót nazwy i symbol graficzny partii politycznej powinny odróżniać się wyraźnie od nazw, skrótów nazw i symboli graficznych partii już istniejących.

32 ODIHR w [Raporcie końcowym](#) na temat wyborów parlamentarnych w 2023 r. stwierdził, że „[o]graniczenia dotyczące kandydowania ze względu na niepełnosprawność umysłową i intelektualną są sprzeczne z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności przewidzianymi w zobowiązaniach OBWE i standardach międzynarodowych”.

33 See Rada Europy, [Recommendation CM/Rec\(2011\)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life](#), pkt 1.

34 Zob. OBWE/ODIHR, [Opinion on the Legal Framework of Poland Governing Participation of Persons with Disabilities in Political and Public Life](#), pkt. 37-51.

29. Należy zauważyć, że nie wszystkie państwa uczestniczące w OBWE wymagają rejestracji partii politycznych; uznaje się jednak również, że partie polityczne mogą ze względu na swój status prawny uzyskać pewne przywileje (takie jak finansowanie publiczne), które nie są dostępne dla innych stowarzyszeń, dlatego wymóg rejestracji partii politycznych przez organ państwowy jest uzasadniony.<sup>35</sup> W przypadku, gdy rejestracja partii politycznej jest warunkiem udziału w wyborach lub uzyskania określonych korzyści, merytoryczne i proceduralne wymogi procesu rejestracji powinny mieć umiarkowany charakter. Wymogi w zakresie rejestracji powinny być starannie opracowane, aby realizować uzasadnione cele bez nakładania nadmiernych ograniczeń zgodnie z art. 11 ust. 2 EKPC i art. 22 ust. 2 MPPOiP w świetle art. 3 protokołu nr 1 do EKPC.<sup>36</sup>
30. Wymogi w zakresie rejestracji przewidziane w art. 11 są zasadniczo wyważone. Zgodnie z Wytycznymi w sprawie regulacji partii politycznych, wymogi dotyczące rejestracji „nie mogą być wykorzystywane, aby ograniczać możliwość zawiązywania partii, które głoszą niepopularne idee. W sprawie RefahPartisi ETPC zauważył, że art. 10 EKPC ma zastosowanie nie tylko do «informacji» czy «idei» odbieranych przychylnie czy uważanych za nieobraźliwe lub obojętne, ale również do opinii, które obrażają, szokują czy niepokoją”.<sup>37</sup> Jest to ważna kwestia, jako że przedłożenie statutu stanowi warunek wstępny wpisania partii do ewidencji (art. 11 ust. 3). Zgłoszenia do ewidencji nie należy zatem odrzucać tylko dlatego, że statut zawiera idee, które mogą być niepopularne lub obraźliwe, o ile partia opowiada się za demokratycznymi i pokojowymi procedurami i środkami<sup>38</sup>.
31. Wymóg minimalnego poparcia ustalonego w drodze zbierania podpisów jest również zgodny z prawem; państwo musi jednak mieć pewność, że wymagania są rozsądne i nie na tyle uciążliwe, aby ograniczać działalność polityczną małych partii lub dyskryminować partie reprezentujące mniejszości. Wytyczne stanowią również, że „biorąc pod uwagę różnice w wielkości i charakterze państw w całym regionie OBWE, ogólnie zaleca się, aby minimalna liczba osób wymagana do ustalenia poparcia była określana, przynajmniej na poziomie lokalnym i regionalnym, nie w kategoriach bezwzględnych, lecz raczej jako odpowiedni procent całkowitej populacji głoszącej w danym okręgu wyborczym”.<sup>39</sup> Biorąc pod uwagę liczebność ludności Polski, dość niski próg 1000 podpisów należy ogólnie uznać za rozwiązanie godne pochwały, jako że jest łatwy do osiągnięcia i zapewnia inkluzywność polskiej sceny politycznej.
32. Wymóg podania szczegółowych informacji, takich jak unikalny 11-cyfrowy numer identyfikacyjny (PESEL), może zwiększyć rzetelność podpisów, zapewniając dopuszczenie tylko podpisów uprawnionych osób.<sup>40</sup> Konieczność podania danych osobowych takich jak numer PESEL może jednak zniechęcać niektóre osoby do złożenia podpisu ze względu na obawy o ochronę prywatności. **Zaleca się wyważenie potrzeby zapewnienia prawidłowej rejestracji z ochroną prawa do prywatności. Jeśli**

35 Zob. również ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 85.

36 *Ibidem*, pkt 86.

37 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 90. Zob. także ETPC, [RefahPartisi \(Partia Dobrobytu\) i inni przeciwko Turcji](#) [Wielka Izba], skarga nr 41340/98 i 3 inne, 13 lutego 2003 r., pkt 89.

38 W sprawie [Linkov przeciwko Republice Czeskiej](#), skarga nr 10504/03, 7 grudnia 2006 r., dotyczącej odmowy rejestracji partii politycznej ze względu na niezgodność jednego z celów jej działalności z konstytucją, ETPC orzekł, że ponieważ partia ta nie opowiadała się za żadną polityką, która mogłaby podważyć porządek demokratyczny w kraju i nie wzywała do użycia siły w celach politycznych ani nie próbowała jej usprawiedliwić, odmowa rejestracji nie była konieczna w demokratycznym społeczeństwie (naruszenie art. 11 EKPC). Zob. również ETPC, [Herri Batasuna i Batasuna przeciwko Hiszpanii](#), skargi nr 25803/04 i 25817/04, 30 czerwca 2009 r.

39 ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 95. W pkt 18 [opinii](#) w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych Republiki Azerbejdżanu (CDL-AD(2011)046) Komisja Wenecka stwierdziła, że w kraju liczącym osiem milionów mieszkańców minimalny wymóg 1000 członków partii jest rozsądny, natomiast wymóg 5000 byłoby nieproporcjonalny i zbędny w demokratycznym społeczeństwie, a zatem stanowiłby naruszenie art. 11 EKPC.

40 Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

**gromadzenie numerów PESEL służy wyłącznie do celów weryfikacji, takie informacje nie powinny być ogłaszane publicznie.**

33. Należy również zauważyć, że automatyczne przetwarzanie danych osobowych ujawniających poglądy polityczne osób fizycznych, jak ma to miejsce w tym przypadku, jest szczególnie drażliwą kwestią<sup>41</sup>. W związku z tym przetwarzaniu takich specjalnych kategorii danych osobowych powinny towarzyszyć szczególne zabezpieczenia, które będą wykraczały poza środki zwykle stosowane do danych osobowych w ogóle i odpowiednie do ryzyka dyskryminacji wyborców oraz chronionych interesów, praw i wolności.<sup>42</sup> Zgodność istniejących rozwiązań z tymi standardami wykracza poza zakres niniejszej opinii.
34. Ponadto zgłoszenie partii politycznej mogą poprzeć jedynie obywatele polscy; takiego poparcia nie mogą udzielić obcokrajowcy i bezpaństwowcy. **Podobnie jak w przypadku członkostwa w partiach, za nieuzasadnione należy uznać pobawienie ogółu cudzoziemców i bezpaństwowców, którzy legalnie i na stałe przebywają w Polsce, możliwości wspierania partii politycznych** (zob. również podsekcja 3 dotycząca członkostwa i podsekcja 6.1 dotycząca finansowania prywatnego).
35. Ustawa w art. 12 ust. 3 stanowi, że sąd rozpoznaje sprawy o wpis do ewidencji na posiedzeniu niejawnym, ale może zarządzić wyznaczenie rozprawy. Fakt zobowiązania sądu do niezwłocznego dokonania wpisu partii politycznej do ewidencji należy ocenić pozytywnie. Należałoby jednak wyznaczyć wyraźne ramy czasowe dla postępowania sądu, aby uczynić to rozwiązanie w pełni skutecznym. Wyeliminowałoby to wszelkie subiektywne interpretacje „niezwłoczności”, zapewniając terminową i przewidywalną realizację procesu rejestracji. **Zaleca się wyraźne wskazanie terminu dokonania przez sąd wpisu partii politycznej do ewidencji.**
36. Artykuł 12 ust. 5 dopuszcza apelację od postanowienia w przedmiocie wpisu, „chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej”. Jeżeli zgłoszenie zostało dokonane z naruszeniem przepisów, sąd wzywa zgłaszających do usunięcia stwierdzonych wad w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące. W przypadku nieusunięcia wad sąd wydaje postanowienie o odmowie wpisu partii politycznej do ewidencji, które może być zaskarżone w terminie 14 dni od jego doręczenia (art. 13). W razie powstania wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej, sąd postanawia o zawieszeniu postępowania i występuje do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem w sprawie zgodności statutu z Konstytucją. Trybunał wyda orzeczenie o niezgodności statutu z Konstytucją, Sąd odmawia wpisu partii do ewidencji; na postanowienie w sprawie wystąpienia do TK zażalenie nie przysługuje, a postanowienie

---

41 Zob. Rada Europy, *Konwencja o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych* (CETS nr 108) z dnia 28 stycznia 1981 r., która weszła w życie w Polsce w dniu 1 stycznia 2002 r., w szczególności jej art. 6, oraz [Protokół zmieniający Konwencję o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych](#) (CETS nr 223), ratyfikowany przez Polskę w dniu 10 czerwca 2020 r. Zob. również Komitet Konsultacyjny Konwencji o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Konwencja nr 108), [Guidelines on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data by and for Political Campaigns](#) (2021), pkt 4.2.4.

42 *Ibidem* Protokół (CETS nr 223) stanowi, że automatyczne przetwarzanie takich danych wrażliwych „jest dozwolone wyłącznie w przypadku, gdy odpowiednie zabezpieczenia są zapisane w prawie, uzupełniając te przewidziane w Konwencji”, a zabezpieczenia te „chronią przed ryzykiem, jakie przetwarzanie danych wrażliwych może stanowić dla interesów, praw i podstawowych wolności osoby, której dane dotyczą, w szczególności przed ryzykiem dyskryminacji” (nowy art. 6 ust. 1 i 2 Konwencji). Sprawozdanie wyjaśniające do Protokołu zawiera ponadto przykłady dodatkowych zabezpieczeń, które można rozważać pojedynczo lub łącznie w odniesieniu do przetwarzania danych wrażliwych, w tym wyraźną zgodę osoby, której dane dotyczą, przepisy określające zamierzony cel i środki przetwarzania lub wskazujące wyjątkowe przypadki, w których przetwarzanie takich danych byłoby dozwolone, obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, środki wynikające z analizy ryzyka, szczególnie i kwalifikowany środek bezpieczeństwa o charakterze organizacyjnym lub technicznym, zob. [Explanatory Report – CETS 223 – Automatic Processing of Personal Data \(Amending Protocol\)](#), 10 października 2018 r., pkt 56. Ocena ryzyka poprzedzająca przetwarzanie powinna służyć ustaleniu, czy dane są chronione przed nieuprawnionym dostępem, modyfikacją i usunięciem/zniszczeniem, a także mieć na celu zapewnienie wysokich standardów bezpieczeństwa w całym procesie przetwarzania. Taka ocena powinna uwzględniać wymogi konieczności i proporcjonalności oraz podstawowe zasady ochrony danych w odniesieniu do szerokiego zakresu ryzyk, w tym dostępności fizycznej, dostępu sieciowego do urządzeń i danych oraz tworzenia kopii zapasowych i archiwizacji danych; zob. [Guidelines on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data by and for Political Campaigns](#) (2021), pkt 4.3.5.

- o odmowie wpisu nie podlega zaskarżeniu. Artykuł 22 stanowi, że w sprawach o wpis partii politycznej do ewidencji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, z uwzględnieniem przepisów ustawy. Przewiduje się w nim również, że kasacja przysługuje jedynie od postanowień sądu drugiej instancji w przedmiocie wpisu lub wykreślenia wpisu z ewidencji.
37. Brzmienie art. 12 sugeruje, że sąd będzie jedynie sprawdzał zgodność z przepisami prawa, przypuszczalnie z wymogami wpisu do ewidencji wymienionymi w art. 11. **Jeśli tak jest, kwestię tę należy uściślić.** Jeśli jednak istnieją inne niż niekonstytucyjność statutu lub działalności partii przesłanki odmowy wpisu do ewidencji na mocy art. 14, które wykraczałyby poza niezgodność z wymogami art. 11, rozpatrywanie spraw na posiedzeniu niejawnym nie byłoby uzasadnione.
38. W myśl tego artykułu, jeśli pojawią się wątpliwości co do zgodności celów lub zasad działania partii politycznej z Konstytucją, sąd przekazuje sprawę do Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli Trybunał wyda orzeczenie o niezgodności statutu z Konstytucją, sąd odmawia wpisu partii do ewidencji; na postanowienie w sprawie wystąpienia do Trybunału zażalenie nie przysługuje, a postanowienie o odmowie wpisu nie podlega zaskarżeniu.
39. Choć ocena konstytucyjności partii politycznych często podlega jurysdykcji sądów konstytucyjnych, przeniesienie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego nieuchronnie opóźniłoby proces rejestracji, potencjalnie zagrażając zdolności partii do udziału w wyborach, chyba że termin rozpatrzenia sprawy byłby jasno uregulowany w prawie. W związku z tym, o ile nie jest to uregulowane w innych przepisach, **należałoby koniecznie przewidzieć rozsądnie krótki termin na rozstrzygnięcie takich spraw przez Trybunał Konstytucyjny.**<sup>43</sup>
40. W art. 17 i 17a ustawy znajduje się wyliczenie informacji zawartych w ewidencji, które obejmują dane osobowe nie tylko upoważnionych przedstawicieli partii. Artykuł 18 stanowi ponadto, że ewidencja partii politycznych, wraz z tekstami ich statutów, jest jawna, z wyłączeniem informacji o adresach zamieszkania osób fizycznych. Ponadto każdemu przysługuje prawo otrzymywania od sądu uwierzytelnionych odpisów i wyciągów z ewidencji i statutów partii politycznych.
41. Usunięcie adresów zamieszkania z ewidencji dostępnej publicznie jest godne pochwały. Za pozytywne należy również uznać, że ewidencja nie zawiera wykazu imion i nazwisk wszystkich członków partii, ponieważ – jak wskazano powyżej – informacje o członkostwie ujawniają poglądy polityczne i są uważane za informacje wrażliwe w świetle standardów ochrony danych osobowych.<sup>44</sup> W związku z tym uzasadniony jest wymóg, aby partie polityczne wykazywały poparcie społeczne dla ich zgłoszenia poprzez przedstawienia wykazu liczby członków spełniającego określone minimum, natomiast upublicznienie takiego wykazu byłoby zbędne.<sup>45</sup>

## ZALECENIE B.

43 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 88.

44 Zob. Rada Europy, *Konwencja o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych* (CETS nr 108) z dnia 28 stycznia 1981 r., art. 6 oraz *Protokół zmieniający Konwencję o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych* (CETS nr 223). Zob. również ODIHR-Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the draft law on political parties of Ukraine](#), CDLAD(2021)003, pkt 77. Z przywołanego w niej wyroku ETPC w sprawie *Catt przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 43514/15, 24 stycznia 2019 r., pkt. 112, wynika, że dane osobowe ujawniające poglądy polityczne należą do specjalnych kategorii danych wrażliwych, które wymagają zwiększonego poziomu ochrony.

45 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties in Azerbaijan](#), CDL-AD(2023)007, pkt 99.

1. Należałoby wyraźnie wskazać w ustawie termin dokonania przez sąd wpisu partii politycznej do ewidencji, aby zapewnić prowadzenie procesu rejestracji w terminowy i przewidywalny sposób.
2. Należałoby doprecyzować, że do celów wpisania do ewidencji sąd sprawdza zgodność z wymogami wymienionymi w art. 11, z wyjątkiem przypadków wchodzących w zakres art. 14 dotyczącego zgodności statutu i działalności partii politycznej z Konstytucją.
3. Należałoby zapisać w ustawie lub w innych obowiązujących przepisach rozsądnie krótki termin na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny spraw dotyczących zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej.

## 5. LIKWIDACJA PARTII POLITYCZNEJ

42. Partia polityczna podlega likwidacji wskutek rozwiązania mocą własnej uchwały lub postanowienia sądu opartego na konkretnych przesłankach (art. 45). W razie decyzji o samorozwiązaniu partia musi niezwłocznie powiadomić o tym sąd i wyznaczyć likwidatora (art. 46 ust. 1). Jeżeli partia nie wyznaczy likwidatora, wyznaczy go sąd (art. 46 ust. 2). Po zakończeniu likwidacji sąd wykreśla wpis partii z ewidencji, a postanowienie nie podlega zaskarżeniu (art. 46 ust. 3). Po uprawomocnieniu się postanowienia sądu o likwidacji, sąd wyznacza likwidatora (art. 47). Koszty likwidacji pokrywa się z majątku partii, a jeżeli jest on niewystarczający, pozostałą część pokrywa Skarb Państwa (art. 48).
43. Podstawy rozwiązania partii politycznej przez sąd są wskazane w art. 20, 21 i 44. Jeśli partia polityczna nie powiadomi sądu o pewnych zmianach, takich jak zmiany statutu, adresu siedziby lub składu uprawnionych organów (art. 19), sąd wzywa właściwy organ partii do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia brakujących danych w terminie nie krótszym niż trzy miesiące (art. 20 ust. 1). W razie bezskutecznego upływu terminu sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji (art. 20 ust. 2). W razie powstania wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej, sąd postanawia o zawieszeniu postępowania i występuje do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę zmian statutu (art. 21 ust. 1), podobnie jak w przypadku sprawdzenia zgodności z Konstytucją przy wpisie do ewidencji (art. 14). Jeżeli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o niezgodności zmian statutu z Konstytucją, sąd odmawia wpisu tych zmian do ewidencji partii politycznych (art. 21 ust. 2). Jeżeli wreszcie Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o niezgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej, sąd niezwłocznie wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji (art. 44).
44. Dobra praktyka nakazuje, aby tworzenie i funkcjonowanie partii politycznych nie podlegało ograniczeniom, a ich likwidacja powinna być dopuszczona jedynie na zasadzie ostatecznego środka w skrajnych przypadkach określonych przez prawo, gdy uznaje się to za konieczne w demokratycznym społeczeństwie.<sup>46</sup> Wytyczne stanowią, że partie polityczne w żadnym przypadku nie powinny być likwidowane z powodu drobnych naruszeń administracyjnych lub operacyjnych, jeśli nie zachodzą inne istotne i wystarczające przesłanki.<sup>47</sup> „Istotą demokracji jest umożliwienie proponowania różnych programów politycznych i debatowania nad nimi (...), o ile nie szkodzą one samej

46 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 50.

47 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 113.



demokracji”.<sup>48</sup> Likwidacja może być uzasadniona tylko w przypadku partii, które opowiadają się za użyciem przemocy jako środka politycznego służącego obaleniu demokratycznego porządku konstytucyjnego, a tym samym zniesieniu praw i wolności gwarantowanych przez konstytucję.<sup>49</sup> Rozwiązanie to powinno być stosowane z najwyższą powściągliwością, gdy partia w oczywisty sposób stanowi realne zagrożenie dla wolnego i demokratycznego porządku politycznego lub praw jednostek i gdy inne, mniej radykalne środki nie mogłyby temu zagrożeniu przeciwdziałać.<sup>50</sup>

45. Wykreślenie partii politycznej z ewidencji wyłącznie z powodu niepoinformowania sądu o zmianie statutu lub adresu, nawet jeśli partia została wezwana do przedstawienia takich informacji i nawet jeśli bezskutecznie minął termin na usunięcie braków, wydaje się środkiem nadmiernym i nieuzasadnionym. **Należałoby w takim przypadku zrewidować sankcję wykreślenia z ewidencji i rozważyć zastosowanie innych, mniej restrykcyjnych środków po upływie początkowego 3-miesięcznego terminu**, takich jak zawieszenie wypłaty środków publicznych lub innych świadczeń, brak możliwości ubiegania się o finansowanie ze środków Skarbu Państwa przez określony czas, administracyjna kara pieniężna lub inna sankcja o mniej restrykcyjnym charakterze.<sup>51</sup>
46. Ponadto art. 38c stanowi, że w przypadku niezłożenia przez partię polityczną sprawozdania w terminie określonym w art. 38 ust. 1 Państwowa Komisja Wyborcza (dalej „PKW”) występuje do sądu z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii z ewidencji. Sąd po przeprowadzeniu rozprawy wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji, które nie podlega zaskarżeniu. Również w tym przypadku wykreślenie z ewidencji za samo niezłożenie sprawozdania w wymaganym terminie jest nieproporcjonalne, jako że partia polityczna traciłaby osobowość prawną (art. 16). Jak wspomniano powyżej, w miejsce takiego rozwiązania można rozważyć bardziej proporcjonalne środki, takie jak tymczasowe zawieszenie finansowania ze źródeł publicznych (do czasu przedłożenia sprawozdania). **Zaleca się zmianę art. 38c ustawy i rozważenie innych mniej restrykcyjnych sankcji, które byłyby proporcjonalne i pozwalały na elastyczność w zależności od wagi naruszenia, choć zarazem miałyby skuteczny i odstrasżający charakter.**
47. Szerokie przesłanki likwidacji partii politycznej są też wskazane w art. 44 i 21. Artykuł 44 nakazuje niezwłoczne wykreślenie z ewidencji w przypadku uznania celów lub działalności partii za niezgodne z Konstytucją, natomiast art. 21 ust. 1 dopuszcza zawieszenie postępowania w razie powstania wątpliwości co do zgodności z Konstytucją i przekazanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego, co jest kryterium zbyt szerokim, aby uzasadnić likwidację partii. Artykuł 13 Konstytucji RP stanowi, że „[z]akazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Prawo powinno zawężająco określać kryteria oparte na wyjątkowych okolicznościach, w których likwidacja partii politycznych jest dopuszczalna<sup>52</sup>, takie jak na przykład użycie lub wezwania do przemocy, co stanowiłoby poważne i bezpośrednie zagrożenie dla pokoju

48 ETPC, *Partia Socjalistyczna i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 21237/93, 25 maja 1998 r.

49 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*. Zob. również ODIHR i Komisja Wenecka, *Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties in Azerbaijan*, CDL-AD(2023)007, pkt 94.

50 Zob. Komisja Wenecka, *Guidelines on Prohibition and Dissolution of political parties and analogous measures*, CDLINF(99)15, str. 3-4; Komisja Wenecka, *Opinion on the proposed Amendment to the Law on Parties and other Socio Political Organisations of the Republic of Moldova*, CDL-AD(2003)008, pkt 10.

51 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, pkt 274, aby zapoznać się z przeglądem możliwych sankcji.

52 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, pkt 109.

społecznego lub podstawowych zasad demokracji.<sup>53</sup> Likwidacja jest uzasadniona tylko wtedy, gdy wpisuje się w surowe standardy legalności, pomocniczości, proporcjonalności i niedyskryminacji.<sup>54</sup> Zaleca się **uściślić szeroką przesłankę niezgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej przewidzianą w art. 21 i 44, wężiej i ściślej określając wyjątkowe okoliczności, w których likwidacja partii jest możliwa na zasadzie środka ostatecznego, zgodnie z surowymi standardami legalności, pomocniczości i proporcjonalności.** Ponadto w przypadku, gdy w wyniku zmiany tylko niektóre postanowienia statutu wydają się sprzeczne z Konstytucją, podczas gdy podstawowe cele lub zasady są nadal zgodne, można rozważyć umożliwienie partiom dostosowania odpowiednich przepisów do Konstytucji w miejsce rygору wykreślenia partii z ewidencji.

#### **ZALECENIE C.**

1. Należałoby w pełni zrewidować wykreślenie z ewidencji jako jedyną sankcję w przypadku nieprzestrzegania wymogów przewidzianych w art. 19 (brak powiadomienia o zmianie statutu partii, adresu siedziby lub składu uprawnionych organów) lub w art. 38c (nieterminowe składanie sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych) i wprowadzić stopniowany system innych mniej restrykcyjnych, lecz proporcjonalnych i odstrasających sankcji.
2. Należałoby w pełni zrewidować „niezgodność z Konstytucją” jako szeroką przesłankę likwidacji partii politycznej przewidzianą w art. 21 i art. 44, a w zamian wężiej i ściślej określić wyjątkowe okoliczności, w których likwidacja partii jest możliwe na zasadzie środka ostatecznego, zgodnie z surowymi standardami legalności, pomocniczości i proporcjonalności.

## **6. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH**

48. Ustawa przewiduje mieszany system finansowania. Istnieją dwa różne źródła finansowania: środki przydzielane przez państwo (finansowanie państwowe lub publiczne) oraz wpłaty osób fizycznych i prawnych (finansowanie prywatne). Finansowanie prywatne jest formą partycypacji obywatelskiej, umożliwiającą jednostkom swobodne wyrażanie poparcia dla partii politycznej poprzez wkład finansowy lub rzeczowy<sup>55</sup>. Mechanizmy finansowania publicznego są często ustanawiane w celu przeciwdziałania wpływowi prywatnych darczyńców na procesy polityczne i wyborcze. Takie finansowanie ma na celu wyrównanie szans i promowanie pluralizmu politycznego poprzez zapewnienie nowo powstałym lub mniejszym siłom politycznym łatwiejszego dostępu do areny wyborczej. Ponadto finansowanie publiczne, które może mieć charakter bezpośredni lub pośredni (np. bezpłatny lub dotowany dostęp do środków masowego przekazu, korzystanie z budynków publicznych lub przestrzeni na potrzeby kampanii), może przyczynić się do większej równości.
49. Na wstępie należy zauważyć, że finansowanie kampanii wyborczych jest również regulowane przez inne przepisy, takie jak Kodeks wyborczy, więc nie jest tu szczegółowo omówione. Niniejsza opinia odnosi się w tym względzie do niektórych

53 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt. 114 i 120. Zob. również ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Interim Opinion on the Law of Ukraine on the Condemnation of the Communist and National Socialist \(Nazi\) Regimes and Prohibition of Propaganda of their Symbols](#), przyjęta przez Komisję Wenecką na 105. sesji plenarnej w Wenecji (18-19 grudnia 2015 r.).

54 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 109.

55 *Ibidem*, pkt 204.

kluczowych ustaleń i zaleceń zawartych w raporcie końcowym Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów ODIHR dotyczącym wyborów parlamentarnych z dnia 15 października 2023 r.<sup>56</sup> Należy dołożyć starań, aby przepisy te wzajemnie się uzupełniały, wszelkie niespójności zostały usunięte, a przepisy obowiązujące w ramach szerszego porządku prawnego regulującego działalność partii politycznych i finansowanie wyborów zostały ujednoczone. Wszelkie przypadki nakładania się tych przepisów powinny być adresowane za pomocą skoordynowanego podejścia, które służyłoby utrwaleniu nadrzędnych zasad sprawiedliwości, przejrzystości i uczciwości.

### 6.1. Finansowanie ze źródeł prywatnych

50. Jak zauważono w Wytycznych, „finansowanie partii politycznych jest formą uczestnictwa w życiu politycznym i partie słusznie zabiegają o wpłaty od osób prywatnych, tj. darowizny (...).Z wyjątkiem źródeł finansowania, które są zakazane przez odpowiednie przepisy prawa, każda osoba powinna mieć prawo do swobodnego wyrażania poparcia dla wybranej przez siebie partii politycznej poprzez wkład finansowy i rzeczowy. Całkowitą kwotę darowizn można jednak ograniczyć poprzez nałożenie uzasadnionych limitów, a przyjmowanie darowizn powinno spełniać wymogi przejrzystości (...) Ustawodawstwo nakładające limity darowizn powinno być starannie wyważone, z jednej strony zapewniając, że proces polityczny nie będzie zakłócany w imię interesów zamożnych darczyńców, a z drugiej strony zachęcając do udziału w życiu politycznym, w tym poprzez umożliwienie osobom fizycznym wpłat na rzecz wybranych przez siebie partii”.<sup>57</sup>
51. Artykuł 24 ust. 1 stanowi, że majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji. Może on być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. Partie polityczne mogą uzyskiwać dochody pochodzące jedynie 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach; 2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi oraz 3) ze zbycia należących do nich składników majątkowych. Partie polityczne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, organizować zbiorów publicznych ani wykorzystywać majątku do celów innych niż działalność statutowa lub charytatywna. Według art. 27, sprzedaż tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz wykonywanie odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego nie stanowi działalności gospodarczej.
52. Aby zapewnić uczciwość w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych oraz ograniczyć niewłaściwe wpływy, powszechną praktyką jest ustalanie limitów wpłat dokonywanych przez osoby fizyczne (i prawne), osobistych wkładów w kampanie kandydatów oraz zakazywanie lub bardzo ściśle regulowanie niektórych rodzajów darowizn w zależności od kraju (np. z zagranicznych lub anonimowych źródeł, od osób prawnych, od przedsiębiorstw realizujących kontrakty rządowe lub będących częściowo własnością państwa).<sup>58</sup>
53. Choć możliwe i być może pożądane jest ograniczenie działalności gospodarczej partii politycznych, należy znaleźć równowagę między umożliwieniem osobom fizycznym finansowania działalności wyborczej i politycznej, zgodnie z międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami, a unikaniem nadmiernego uzależnienia podmiotów

56 Zob. ODIHR, *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. – Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów – Raport końcowy*, 27 marca 2024 r., rozdział IX. Zob. również: [zalecenia ODIHR dotyczące wyborów](#).

57 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt. 209-213.

58 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt. 2010-2015.

wyborczych / politycznych od niewielkiej liczby dużych darczyńców, co nie służy dobrze ani partiom politycznym, ani demokracji. Brzmienie art. 24.4 (3) – zbycie składników majątkowych – mogłoby zostać uściślone w tym względzie. Jeśli „składnik majątkowy” obejmuje nieruchomość i odpowiednio dochód z jej najmu (co również przewiduje art. 24 ust. 1), przedmiotowy przepis należałoby uzupełnić o stwierdzenie, że czynsz z najmu nie może być znacząco lub nieproporcjonalnie wyższy niż aktualne ceny rynkowe. Ponadto najem nieruchomości należałoby ujmować w dokumentach finansowych z zastrzeżeniem tych samych ograniczeń lub zakazów, co inne wpłaty, aby uniknąć sytuacji, w której tego typu transakcje służą obejściu ograniczeń dotyczących darowizn od osób prawnych. Zasada równości szans może również uzasadniać uwzględnienie kwoty dochodu uzyskiwanego z najmu przy wyliczaniu wysokości finansowania publicznego dla partii politycznych.<sup>59</sup> **Partie polityczne, których dochody z najmu przekraczają określony próg, mogłyby otrzymywać mniej środków publicznych lub nie otrzymywać ich wcale, aby zapewnić rywalizację na równych zasadach.** Jednocześnie wskazane byłoby doprecyzowanie w ustawie przepisów dotyczących przychodów z nieruchomości i uwzględnienie przepisów dotyczących zysków z nieruchomości oraz ewentualnych programów reinwestycji.

54. Artykuł 25 dopuszcza przekazywanie środków finansowych jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania w kraju. Kategoryczne ograniczenie finansowania z zagranicy, w tym od obywateli polskich bez stałego miejsca zamieszkania w Polsce, budzi kontrowersje. Chociaż kwestia ta pozostaje w gestii politycznej każdego państwa, taki zakaz nie powinien wykluczać darowizn od obywateli polskich mieszkających za granicą. Wytyczne stanowią, że „darowizny od obywateli, którzy mają prawo do głosowania, niezależnie od tego, gdzie mieszkają, nie powinny podlegać ograniczeniom”.<sup>60</sup> Jako że Polska udziela obywatelom mieszkającym za granicą prawa do głosowania we wszystkich wyborach, **zaleca się znieść wymóg posiadania stałego miejsca zamieszkania i umożliwić wszystkim obywatelom Polski – niezależnie od tego, gdzie mieszkają – przekazywania darowizn na rzecz partii politycznych.**
55. Chociaż zakaz pozyskiwania środków z zagranicznych źródeł mieści się w marginesie swobody państw, proporcjonalność takiego środka należy oceniać w zależności od przypadku, biorąc pod uwagę kontekst krajowy i konkretny cel, do którego się dąży.<sup>61</sup> Należy zauważyć, że wiele państw dopuszcza pewne wyjątki od całkowitego zakazu przyjmowania darowizn z zagranicy i ogólnie zaleca się uważne uregulowanie tej kwestii, aby uniknąć naruszenia prawa do wolności zrzeszania się w przypadku partii działających na poziomie międzynarodowym.<sup>62</sup> W wytycznych zauważono, że „takie uważne uregulowanie może mieć szczególne znaczenie w świetle rosnącej roli partii politycznych Unii Europejskiej, zgodnie z art. 12 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”.<sup>63</sup> Ponadto ten rodzaj regulacji może dopuszczać pewne wsparcie ze strony zagranicznego oddziału partii politycznej, zgodnie z zamysłem postanowień pkt. 10.4 i 26 Dokumentu kopenhaskiego OBWE, które przewidują zewnętrzną współpracę i wsparcie dla osób, grup i organizacji promujących prawa człowieka i podstawowe wolności. Może to mieć szczególne znaczenie dla celów budowania struktur partyjnych i prowadzenia edukacji, o ile zapewni się, że takie wpłaty nie będą wykorzystywane do

59 Zob. *Joint Opinion of the ODIHR-Venice Commission on draft amendments to the legislation concerning political parties*, CDL-AD(2020)004, pkt. 31-32.

60 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, pkt 230.

61 *Ibidem*, pkt 229 i przypis 221. Zob. również ETPC, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparalde przeciwko Francji*, skarga nr 71251/01, 7 czerwiec 2007 r.

62 Zob. *Recommendation Rec(2003)4*, rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych, w której stwierdza się, że „państwa powinny wyraźnie ograniczać, zakazywać lub w inny sposób regulować darowizny od zagranicznych darczyńców”. Zob. *Venice Commission Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources* CDL-AD(2006)014.

63 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, pkt 231.

finansowania kampanii wyborczych lub do faworyzowania niektórych partii kosztem innych. Wytyczne zarazem podkreślają, że wdrożenie zniuansowanego podejścia do finansowania z zagranicy może być trudnym zadaniem, a w przepisach prawa należy starannie wyważyć ochronę interesów narodowych z prawami jednostek, grup i stowarzyszeń do współpracy i wymiany informacji, a także z zasadami autonomii partii i pluralizmu politycznego w ogóle.<sup>64</sup> **Ustawodawca mógłby ponownie ocenić, czy całkowity zakaz darowizn pieniężnych ze źródeł zagranicznych pozostaje uzasadniony i proporcjonalny w świetle zmieniającego się kontekstu krajowego. Można na przykład przewidzieć pewne rozsądne i wyważone wyjątki, aby zezwolić na darowizny od międzynarodowych organizacji politycznych/stowarzyszeń w celu wspierania ich krajowych oddziałów w budowaniu struktur partyjnych i prowadzeniu edukacji, o ile zapewni się, że takie wpłaty nie będą wykorzystywane do finansowania kampanii wyborczych lub do faworyzowania niektórych partii kosztem innych.**

56. Artykuł 25 ust. 4 ustawy przewiduje, że łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednej partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę, nie może przekraczać w jednym roku kalendarzowym 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ponadto ustawa stanowi, że jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę może być dokonywana na rzecz partii politycznej jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Darowizny pieniężne na rzecz partii politycznych są dozwolone pod warunkiem, że pojedyncza wpłata nie przekracza progu i jest dokonywana na wskazany rachunek bankowy partii (art. 25 ust. 4). W zależności od kraju łączna suma darowizn może być ustalona jako konkretna kwota (Francja, Macedonia Północna, Słowacja)<sup>65</sup> lub przy użyciu miary zewnętrznej, takiej jak średnie miesięczne wynagrodzenie (Rumunia)<sup>66</sup> bądź miary zmiennej, takiej jak procent dochodu darczyńcy (np. na Litwie darowizny nie mogą przekraczać 10% dochodu darczyńcy w poprzednim roku lub 10 średnich miesięcznych wynagrodzeń). Określenie maksymalnej kwoty, która może zostać przekazana przez pojedynczego darczyńcę, zazwyczaj pomaga ograniczyć ryzyko korupcji lub handlu wpływami politycznymi.
57. Pożyczki są powszechną praktyką w zakresie finansowania partii politycznych. Wiele państw uczestniczących w OBWE zezwala partiom na zaciąganie pożyczek na kampanie wyborcze.<sup>67</sup> Pozostawienie tej kwestii bez regulacji może jednak sprawić, że pożyczki będą wykorzystywane przez nieuprawnionych darczyńców do obchodzenia limitów i zakazów darowizn. Zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy partie polityczne mogą zaciągać kredyty bankowe wyłącznie na cele statutowe. Są one ograniczone do kwoty określonej w art. 25 ust. 4 jako roczny limit darowizny, a poręczyciel musi być obywatelem polskim (art. 25a). **Należałoby rozważyć dodatkowe uregulowanie kwestii kredytów bankowych, w tym wprowadzenie przepisów dotyczących skutków spłaty przez osoby trzecie lub umorzenia kredytu przez wierzycieli.**
58. Zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy, partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych, z wyjątkiem kwot ze składek członkowskich. Przepis ten jest zgodny z dobrą praktyką, która zaleca dokonywanie darowizn przelewem

64 *Ibidem*

65 We Francji osoby fizyczne mogą przekazać łącznie 7500 euro rocznie na rzecz partii politycznych i łącznie 4600 euro dla jednego lub więcej kandydatów podczas jednych wyborów. W Macedonii Północnej osoby fizyczne i prawne mogą przekazywać darowizny na rzecz partii politycznych i kandydatów w maksymalnej wysokości odpowiednio 3000 euro i 30 000 euro. Na Słowacji zarówno osoby fizyczne, jak i prawne mogą przekazać na rzecz partii politycznych maksymalną kwotę 300 000 euro.

66 W Rumunii partie mogą otrzymywać darowizny od osób fizycznych i prawnych w maksymalnej rocznej kwocie równej odpowiednio dwustu i pięciuset minimalnym płacom brutto.

67 Międzynarodowa baza danych finansów politycznych IDEA, [pytanie 25](#).

bankowym.<sup>68</sup> W niektórych krajach, takich jak Litwa czy Serbia, wszelkie darowizny, niezależnie od kwoty, muszą być wpłacane na wyznaczony rachunek bankowy założony przez partię. W innych krajach z kolei przelew bankowy jest wymagany tylko w przypadku darowizn przekraczających określony próg, np. 500 euro w Albanii, Grecji i na Łotwie. Istnienie takiego przepisu należy ocenić pozytywnie. Ważnym środkiem zapobiegającym obchodzeniu przepisów jest natomiast wskazanie, co stanowi przekazanie darowizny w imieniu innej osoby. Ma to na celu pomóc organowi nadzorcemu zweryfikować legalność darczyńców, jeśli podejrzewa się niezgodne z prawem finansowanie.<sup>69</sup> **Zaleca się przyjęcie zasad, które uniemożliwią dokonywanie darowizn w imieniu innych osób, aby utrudnić obchodzenie limitów darowizn.**

59. Składki członkowskie odróżnia się od wpłat, których wysokość nie jest określona w ustawie. Jako że limit wysokości składek członkowskich może być ustalany na różnym poziomie przez każdą partię polityczną (nie przekraczając jednak w jednym roku minimalnego wynagrodzenia zgodnie z art. 25 ust. 4), a partie nie są zobowiązane do deponowania takich składek członkowskich na rachunkach bankowych (art. 26), ani do zamieszczania informacji o nich w rejestrze wpłat (art. 25 ust. 10), istnieje teoretyczne ryzyko, że darowizny mogą być przedstawiane jako składki członkowskie w celu obejścia prawnych ograniczeń dotyczących darowizn.<sup>70</sup> **Zaleca się traktować składki członkowskie jako wpłaty i je ewidencjonować, aby zapobiegać wykorzystywaniu ich jako sposobu obchodzenia limitów darowizn.**
60. Artykuł 25 ust. 4a stanowi wreszcie, że te same ograniczenia i limity darowizn mają zastosowanie do wartości niepieniężnych. Doprecyzowując status darowizn rzeczowych dokonywanych przez osoby prywatne lub prawne, regulacja ta wpisuje się w międzynarodowe zalecenia, co należy przyjąć z zadowoleniem.<sup>71</sup>

#### **ZALECENIE D.**

1. Należałoby rozważyć zniesienie wymogu posiadania stałego miejsca zamieszkania i umożliwić wszystkim obywatelom Polski, niezależnie od tego, gdzie mieszkają, dokonywanie darowizn na rzecz partii politycznej; jednocześnie – uznając prawo państwa do ograniczenia finansowania z zagranicy – należałoby rozważyć wprowadzenie uzasadnionych wyjątków od całkowitego zakazu darowizn pieniężnych ze źródeł zagranicznych.

2. Należałoby dodatkowo uregulować kwestię kredytów bankowych, w tym wprowadzenie przepisów dotyczących skutków spłaty przez osoby trzecie lub umorzenia kredytu przez wierzycieli.

68 Punkt 212 Wytycznych Komisji ODIHR-Venice w sprawie regulacji partii politycznych ([Guidelines on Political Party Regulation](#)) stanowi, że „innym sposobem na uniknięcie niewłaściwego wpływu z nieznanych źródeł jest określenie w odpowiednich przepisach, że darowizny powyżej określonej (niskiej) kwoty powinny być dokonywane przelewem bankowym, czekiem bankowym lub bankową kartą kredytową, aby zapewnić ich identyfikowalność pod względem kwoty i źródła”.

69 Na przykład w Armenii zarówno kodeks karny, jak i kodeks wykroczeń administracyjnych zawiera przepisy, które penalizują dokonanie darowizny w imieniu osoby prawnej. W Stanach Zjednoczonych prawo zabrania darczyńcom przekazywania pieniędzy innym osobom, aby dokonały darowizny pod własnym nazwiskiem i wymaga, aby partie zgłaszały tożsamość pracodawcy i zawód darczyńcy, a informacje te są następnie upubliczniane. Pozwala to organowi nadzorcemu (i docelowo opinii publicznej) rozpoznać podejrzanym mechanizmy lub potencjalne nieprawidłowości, takie jak dokonywanie darowizn (w maksymalnej dozwolonej kwocie) przez pracowników (niskiego szczebla) tej samej firmy w tym samym lub podobnym czasie.

70 Zob. również ODIHR i Komisja Wenecka [Joint Opinion on the draft law on financing political activities of the Republic of Serbia](#), 20 grudnia 2010 r., pkt 15, oraz ODIHR [Final Opinion on the Law of Montenegro on Financing of Political Entities and Election Campaigns](#), pkt 55. Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 207.

71 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 216, gdzie stwierdza się, że: „[o]prócz uregulowania darowizn pieniężnych, przepisy prawa powinny regulować wsparcie rzeczowe ze strony prywatnych darczyńców, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. [...] Ogólnie rzecz biorąc, ten rodzaj wsparcia powinien podlegać tym samym zasadom i ograniczeniom, co darowizny pieniężne. W tym celu wartość pieniężna darowizn rzeczowych powinna być określana na podstawie ceny rynkowej i wykazywana w sprawozdaniach na temat finansowania”.

3. Należałoby traktować składki członkowskie jako wpłaty i zapobiegać wykorzystywaniu ich jako sposobu obchodzenia limitów darowizn.

## 6.2. Finansowanie publiczne

61. Przydzielanie środków publicznych w jasny, obiektywny i sprawiedliwy sposób jest niezbędne do walki z korupcją i zmniejsza zależność partii politycznych od zamożnych darczyńców. Jak podkreślono we Wytycznych, poziom dostępnego finansowania publicznego powinien być jasno określony w odpowiednich przepisach, należy też wyraźnie zdefiniować prawa i obowiązki organu posiadającego uprawnienia do ustalania i zmiany maksymalnego poziomu wsparcia finansowego.<sup>72</sup> Takie systemy finansowania powinny mieć na celu zapewnienie, aby wszystkie partie, w tym opozycyjne, małe i nowo utworzone, były w stanie rywalizować w wyborach na zasadzie równych szans, wzmacniając w ten sposób pluralizm polityczny i przyczyniając się do właściwego funkcjonowania instytucji demokratycznych.<sup>73</sup> W żadnym wypadku alokacja środków publicznych nie powinna ograniczać niezależności partii politycznej, ani w nią ingerować.<sup>74</sup>
62. Artykuł 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy określają kryteria kwalifikowalności i przydziału środków publicznych. Partie, które w wyborach do Sejmu otrzymają więcej niż 3% oddanych głosów (6% w przypadku koalicji), mają prawo do rocznej subwencji z budżetu państwa. Kwalifikujące się partie polityczne są zobowiązane do złożenia wniosku o wypłatę subwencji na formularzu dostarczonym przez Państwową Komisję Wyborczą w terminie do 31 marca każdego roku. Subwencja wypłacana jest corocznie poczynając od roku następującego po wyborach, a kończąc na roku, w którym odbywają się kolejne wybory.
63. Roczna subwencja dla partii politycznej lub koalicji wyborczej jest obliczana progresywnie na podstawie całkowitej liczby ważnych głosów oddanych w całym kraju na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji.<sup>75</sup> Środki z subwencji gromadzi się na osobnym subkoncie bankowym zarządzanym przez Ministerstwo Finansów. Nie ma powszechnie obowiązującego systemu określania dystrybucji środków publicznych, a każdy ustawodawca może zdecydować się na ustalenie minimalnych progów poparcia dla partii politycznej, które warunkują otrzymanie takich środków.
64. W tym względzie można by zrewidować przepis ustawy, który ogranicza finansowanie publiczne do partii uczestniczących w ostatnich wyborach krajowych. Mechanizm ten szczególnie osłabia nowo utworzone partie polityczne lub te, które nie wzięły udziału w wyborach ogólnokrajowych, ponieważ nie będą one wówczas kwalifikować się do otrzymania środków państwowych, choć to one właśnie takiego finansowania mogą

<sup>72</sup> Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 243.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pkt 232.

<sup>74</sup> Artykuł 1 załącznika do [Recommendation Rec \(2003\)4](#) of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

<sup>75</sup> We wzorze zastosowano określone przedziały, w których głosy przydzielone do każdego przedziału mnożone są przez kwotę za jeden głos: do 5% (5,77 zł), powyżej 5% do 10% (4,61 zł), powyżej 10% do 20% (4,04 zł), powyżej 20% do 30% (2,31 zł) i powyżej 30% (0,87 zł). Subwencja jest wypłacana kwartalnie w trakcie kadencji Sejmu pod warunkiem, że partia co roku złoży wniosek w terminie do 31 marca, który zostanie potwierdzony przez PKW.

najbardziej potrzebować bądź też uczestniczyły w wyborach samorządowych.<sup>76</sup> Ponadto zachęca się do rozważenia systemów finansowania przed wyborami w miejsce zwrotu kosztów po wyborach, jako że to drugie rozwiązanie może utrwalac niezdolność małych, nowych lub mniej zamożnych partii do skutecznego konkurowania.<sup>77</sup> Ponadto z informacji publikowanych na stronie internetowej PKW wynika, że kryteria przydziału środków publicznych wydają się faworyzować większe partie, jako że tylko dziewięć partii politycznych reprezentowanych w parlamencie kwalifikuje się do takiego finansowania.<sup>78</sup> Tam, gdzie minimalne progi poparcia są wymagane do uzyskania finansowania, bezzasadnie wysoki próg może szkodzić pluralizmowi politycznemu i szansom małych partii.<sup>79</sup> Aby wspierać pluralizm polityczny i zapewnić wyborcom możliwość realnego wyboru spośród alternatyw politycznych, można rozważyć ustanowienie nawet niższego poziomu minimalnego poparcia obywateli wymaganego do otrzymania finansowania publicznego, co pozwoli na włączenie mniejszych i nowo powstałych partii wystawiających kandydatów w wyborach.<sup>80</sup> Dobrą praktyką jest wydanie jasnych wytycznych dotyczących zasad kwalifikowania się nowych partii do finansowania (w tym wprowadzenie konkretnego mechanizmu wykazania przez nie dostatecznego poparcia, aby finansowanie uzasadnić), przy jednoczesnym zapewnieniu zabezpieczeń gwarantujących, że przepis ten nie będzie nadużywany przez partie polityczne w celu rejestracji partii powiązanych i korzystania z finansowania publicznego. **Zaleca się zatem dokonać przeglądu obecnego systemu finansowania ze źródeł publicznych i rozważyć przyjęcie szerszego, bardziej inkluzywnego systemu określania warunków uzyskiwania środków publicznych poprzez obniżenie progu kwalifikowalności, aby objąć wsparciem również mniejsze partie polityczne. Umożliwienie nowo utworzonym partiom dostępu do finansowania publicznego, jeśli spełniają wymóg minimalnego poparcia ze strony obywateli, przyczyniłoby się do lepszego promowania pluralizmu politycznego.**

#### **ZALECENIE E.**

Należałoby dokonać przeglądu obecnego systemu finansowania ze źródeł publicznych i rozważyć przyjęcie szerszego, bardziej inkluzywnego systemu określania warunków uzyskiwania środków publicznych poprzez obniżenie progu kwalifikowalności, aby objąć wsparciem również nowo utworzone partie polityczne, co przyczyni się do większego pluralizmu politycznego.

### **6.3. Kwestie płci i różnorodności**

65. W wielu krajach środki publiczne można przeznaczać na tworzenie zachęt dla partii politycznych, aby działały w większym stopniu w duchu inkluzywności i różnorodności, a także na promowanie określonych polityk. Nieliczne państwa uczestniczące w OBWE,

<sup>76</sup> Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 242: „Finansowanie publiczne powinno być co najmniej w pewnym stopniu dostępne dla wszystkich partii reprezentowanych w parlamencie. Aby promować pluralizm polityczny, należałoby jednak objąć finansowaniem nie tylko partie obecne w parlamencie, ale i wszystkie partie, które wystawiają kandydatów w wyborach i osiągają minimalny próg poparcia obywateli. Ma to szczególne znaczenie w przypadku nowych partii, którym należy zapewnić możliwość równego konkurowania z istniejącymi partiami. Dobrą praktyką jest wydanie jasnych wytycznych dotyczących tego, w jaki sposób nowe partie mogą kwalifikować się do finansowania oraz zapewnienie finansowania partiom spoza parlamentu. Należy rozważyć szeroki system określania kwalifikowalności, aby zapewnić wyborcom alternatywy polityczne jako warunek realnego wyboru”.

<sup>77</sup> Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 238. Zob. również Komisja Wenecka, [Opinion on the draft law on amendments to the law on political parties of the Republic of Azerbaijan](#), CDL-AD(2011)046, pkt 43; ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the law on political parties of the Republic of Azerbaijan](#), CDL-AD(2023)007, pkt 108; ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the draft law on political parties of Ukraine](#), CDL-AD(2021)003, pkt 105.

<sup>78</sup> W oparciu o [prognozy PKW](#) dotyczące przewidywanej rocznej wysokości subwencji dla partii politycznych po wyborach do Sejmu w dniu 15 października 2023 r., całkowita roczna alokacja dla kwalifikujących się partii politycznych na lata 2023-2027 wynosi 84 246 147,77 zł (około 19,8 mln euro).

<sup>79</sup> Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 239.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pkt 242.



które przyjęły przepisy łączące równość płci z finansami politycznymi, wdrożyły różne strategie w celu zaadresowania problematyki finansowania z uwzględnieniem czynnika płci. Strategie te obejmują zachęty finansowe (Chorwacja, Mołdawia, Rumunia), sankcje (Armenia, Francja) i przeznaczanie środków publicznych na konkretny cel wspierania równości płci (Finlandia, Mołdawia). Według bazy danych finansów politycznych International IDEA, tylko 17% krajów na całym świecie zapewnia tę czy inną formę finansowania publicznego ukierunkowanego na płeć.<sup>81</sup>

66. Ustawa nie zawiera przepisów dotyczących wspierania równości płci w wewnętrznych strukturach partii (zob. pkt 21 powyżej), ani nie przewiduje żadnych warunków dostępu do finansowania publicznego. Choć liczba kandydatów każdej płci w wyborach do Sejmu musi ustawowo wynosić nie mniej niż 35%, nie obowiązują żadne wymogi dotyczące kolejności na listach wyborczych. Przedstawiciele ostatniej misji obserwacji wyborów ODIHR podkreślili również, że aby poprawić udział kobiet w życiu publicznym, należy „podjąć szeroko zakrojone wysiłki na rzecz zwiększenia reprezentacji kobiet w polityce i skutecznego wyeliminowania dotychczasowych barier związanych z płcią”.<sup>82</sup>
67. Finansowanie publiczne może służyć jako narzędzie promowania udziału kobiet w polityce, oferując zachęty finansowe w zakresie znaczącej reprezentacji i inicjatyw na rzecz równości.<sup>83</sup> **W świetle międzynarodowych dobrych praktyk, o których mowa powyżej, część środków publicznych mogłaby być przydzielana partiom politycznym, które wystawiają więcej kobiet w wyborach, przy czym sposób przydziału miejsc zapewnia, aby kandydatki nie otrzymywały zbyt niskich miejsc na liście wyborczej. Dodatkowo przepisy mogą wymagać, aby w przypadku wycofania się kandydatki, została ona zastąpiona przez inną kobietę. Dodatkowo zachęty mogą również dotyczyć partii politycznych, które osiągają minimalny próg liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych, podejmują inne działania na rzecz zwalczania dyskryminacji i przemocy wobec kobiet w polityce itp.**<sup>84</sup>
68. Finansowanie publiczne mogłoby ponadto służyć wspieraniu programów takich jak szkolenia dla kobiet-polityków, inicjatywy na rzecz wzmocnienia pozycji kobiet oraz funkcjonowanie sekcji kobiecych jako organów reprezentujących interesy kobiet w ramach struktury partyjnej, tym samym odgrywając wiodącą rolę w promowaniu równości płci. Na przykład w Szwecji alokowane są środki na działania partii promujące równość płci. W Kanadzie obniża się lub znosi opłaty dla kandydatek. Środki można również przeznaczyć na kampanie uświadamiające i edukacyjne skierowane do polityków, mediów i opinii publicznej w celu podkreślenia znaczenia pełnego, swobodnego i równego uczestnictwa kobiet w demokracji. Jeśli chodzi w szczególności o kobiece sekcje partii politycznych, należy zauważyć, że Komitet CEDAW w Rekomendacji ogólnej nr 40 wyraźnie wzywa państwa do wspierania tworzenia i wzmocniania tego typu struktur, w tym poprzez alokację środków.<sup>85</sup>
69. Równie istotne zatem jest, aby rozważyć inne środki na rzecz włączenia, które wykraczałyby poza tematykę płci, zapewniając zróżnicowaną i sprawiedliwą reprezentację wszystkich segmentów społeczeństwa. W tym względzie należałoby również wspomnieć o funduszach na wsparcie konkretnych organizacji młodzieżowych, osób niepełnosprawnych, mniejszości w partiach, w tym na kampanie uświadamiające i

81 Baza danych finansów politycznych International IDEA, [pytanie 36](#).

82 Zob. ODIHR, *Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. – Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów – Raport końcowy*, s. 5. W raporcie zauważa się, że „[w] nowo wybranym Sejmie wzrósł udział posłanek z 132 do 135 (29,3%), natomiast zmniejszyła się liczba kobiet w Senacie z 24 do 19 (19%). Dane te uwypuklają potrzebę przyspieszenia przez partie polityczne i władze wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w polityce”.

83 Zob. na przykład ODIHR *Final Opinion on the Law of Montenegro on Financing of Political Entities and Election Campaigns*, pkt 50; ODIHR i Komisja Wenecka, *Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties of Mongolia*, CDL-AD(2022)013, pkt 26.

84 Zob. *ODIHR Compendium of Good Practices for Advancing Women's Political Participation in the OSCE Region* (2016).

85 Zob. Komitet CEDAW, *General recommendation No. 40 (2024) on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems*, pkt 51(e).

edukacyjne skierowane do polityków, mediów i ogółu społeczeństwa na temat potrzeby pełnego, swobodnego i równego demokratycznego uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym.<sup>86</sup> Powyższe inicjatywy wpisywałyby się w międzynarodowe standardy służące promowaniu równości płci i różnorodności w zakresie uczestnictwa w życiu politycznym.<sup>87</sup> W przypadku młodzieży wskazane byłoby – oprócz działań wspomnianych w pkt 25 powyżej – zbadanie dodatkowych mechanizmów zwiększających udział tej grupy wiekowej w życiu politycznym, w tym ewentualnych zachęt finansowych i innych dla partii politycznych, które aktywnie promują działalność młodych ludzi w rolach przywódczych i decyzyjnych. Mogłoby to obejmować przyjęcie planów działania na rzecz młodzieży, tworzenie specjalnych struktur młodzieżowych w partiach, zorganizowane inicjatywy w zakresie mentoringu i budowania potencjału, a także wsparcie finansowe i logistyczne dla młodych kandydatów podczas kampanii wyborczych.

#### **ZALECENIE F.**

1. Należałoby uwzględnić konkretny przepis dotyczący inkluzywności i równego udziału w strukturach partyjnych, rozważyć wprowadzenie parytetu płci w organach decyzyjnych wraz z mechanizmami reagowania w przypadku jego nieprzezwyciężenia, a także dodatkowych mechanizmów promujących większy udział kobiet w życiu politycznym, w tym poprzez tworzenie sekcji kobiecych w partiach politycznych, ewentualne zachęty finansowe i inne, zapewnienie środków wspierania kandydatek w trakcie kampanii.
2. Należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy skutecznych mechanizmów motywujących do konstruowania zrównoważonych pod względem płci list wyborczych, na przykład poprzez przyznanie dodatkowej części środków publicznych partiom politycznym, które wystawiają większą liczbę kobiet w wyborach, przy czym sposób przydziału miejsc zapewnia, aby kandydatki nie otrzymywały zbyt niskich miejsc na liście wyborczej, a także tym, które osiągają minimalny próg liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych.

#### **6.4. Wymogi dotyczące przejrzystości i sprawozdawczości**

70. Międzynarodowe i regionalne standardy kładą nacisk na znaczenie przejrzystości, uwypuklając jej zasadniczą rolę w regulacji finansów politycznych. Ujawnianie źródeł finansowania i sposobów wydatkowania środków ma na celu zapewnienie legalności działań w zakresie pozyskiwania funduszy i dokonywania wydatków zgodnie z zasadami UNCAC i rekomendacją Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy.<sup>88</sup> W Wytycznych podkreśla się również podstawowe znaczenie przejrzystości finansowania partii dla budowania zaufania publicznego do partii jako instytucji i procesów demokratycznych ogółem poprzez ochronę praw wyborców i zapobieganie korupcji.<sup>89</sup> Biorąc pod uwagę zasadniczą rolę, jaką partie polityczne odgrywają w funkcjonowaniu

86 Zob. ODIHR, *Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities* (2019); *Addressing Violence against Women in Politics In the OSCE Region: Toolkit* (zwłaszcza Tool 3 for Political Parties) (2022); *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties* (2014); Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* (1999).

87 Zgodnie z CEDAW, CRPD, Deklaracją pekińską i platformą działania z Pekinu (Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Beijing Declaration and Platform for Action*, Zaleceniem Rec(2003)3 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych (przyjętym w dniu 12 marca 2003 r.) oraz *Decyzją Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym* z dnia 4 grudnia 2009 r. Zob. również *International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns*, str. 354. Zob. również *ODIHR Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain*, pkt 70.

88 Zob. art. 7.3 *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*. Zob. również *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, załącznik, art. 3.

89 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, pkt 247.

demokracji, opinia publiczna ma uzasadniony interes w otrzymywaniu informacji na temat ich działalności i finansowania, a także w zapewnieniu śledzenia i sankcjonowania nieprawidłowości w zakresie wydatków.<sup>90</sup> Obywatele potrzebują dostępu do istotnych informacji finansowych na temat partii politycznych, aby móc je rozliczać. Regulacje nie powinny jednak nakładać nadmiernych obciążeń na partie polityczne. Zasady sprawozdawczości są równie istotne dla zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi finansowania partii politycznych.

71. PKW sprawuje nadzór nad finansowaniem partii i kampanii. Ustawa zawiera szereg środków mających na celu zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności w zakresie działalności finansowej partii politycznych zgodnie z art. 11 Konstytucji RP<sup>91</sup>. Przepisy te mają na celu zapewnienie właściwego nadzoru, zapobieganie niewłaściwemu wykorzystaniu środków i budowanie zaufania publicznego do finansowania partii politycznych. Rejestr wpłat jest głównym narzędziem egzekwowania od partii politycznych wymogu ewidencjonowania wpływów na działalność statutową. Każda partia polityczna ma obowiązek prowadzić aktualny rejestr wpłat, który jest zbiorczym zestawieniem informacji o otrzymanych przez nią środkach finansowych. Do rejestru wpisuje się wpłaty od osób fizycznych w wysokości powyżej 10 000 zł rocznie (art. 25 ust. 6), a zawarte w nim informacje należy aktualizować niezwłocznie, nie później niż 14 dni po otrzymaniu wpłaty (art. 25 ust. 8). Rejestr wpłat jest prowadzony w formie elektronicznej (art. 25 ust. 7) i musi być publicznie dostępny (z możliwością wyszukiwania) na stronie Biuletynu Informacji Publicznej partii (art. 25 ust. 7). Środki te przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości.
72. Artykuł 25 ust. 10 ustawy stanowi tymczasem, że „[w] rejestrze wpłat zamieszcza się informacje o wpłatach od osoby dokonującej wpłaty na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich, w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł”. Przepis ten wydaje się być sprzeczny z ust. 6 tego samego artykułu, który wymaga ewidencjonowania wszystkich wpłat. Wysoki jest ponadto próg rejestracji darowizn, który wynosi 10 000 zł (około 2367 euro). Należy z tego wywieść wniosek, że wpłaty poniżej tego progu nie będą ani ewidencjonowane, ani publikowane, co podważa przejrzystość finansowania partii politycznych. Brak rejestracji wpłaty oznacza, że nie będzie się ona wliczała do limitu darowizn dla osób fizycznych, co tworzy lukę umożliwiającą potencjalne obchodzenie limitów. **Zaleca się, aby wszystkie wpłaty były rejestrowane niezależnie od kwoty. Aby uniknąć niejasności lub ograniczeń dotyczących tego, co jest zgłaszane i rejestrowane, należałoby zmienić art. 25 ust. 6 i 10 w celu usunięcia sprzecznych przepisów. W przypadku utrzymania progu rejestrowania i upubliczniania wpłat, próg ten powinien zostać obniżony w celu zwiększenia przejrzystości.**<sup>92</sup>
73. Środki finansowe pochodzące z subwencji gromadzi się na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej (art. 29 ust. 4). Partia polityczna, która otrzymuje subwencję, przekazuje od 5% do 15% subwencji na Fundusz Ekspercki (art. 30 ust. 3). Środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej (art. 30 ust. 4). Środki finansowe Funduszu Eksperckiego również gromadzi się na oddzielnym subconcie rachunku

<sup>90</sup> Zob. ETPC, [Cumhuriyet Halk Partisi przeciwko Turcji](#), skarga nr 19920/13, 26 kwietnia 2016 r.

<sup>91</sup> Artykuł 11 [Konstytucji RP](#) stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

<sup>92</sup> Należy zauważyć, że w 27 państwach członkowskich UE średni próg zgłaszania darowizn wynosi 385 euro.

bankowego partii politycznej (art. 30 ust. 5). Informacje związane z Funduszem Eksperckim są zawarte w rocznym sprawozdaniu z wykorzystania subwencji, zwanym „informacją”, które partie polityczne są zobowiązane przedłożyć PKW do 31 marca każdego roku (zob. pkt 74 poniżej). Alokacja środków finansowych partii zazwyczaj odnosi się do konieczności przeznaczenia subwencji na określone cele, często aby zapewnić właściwe wykorzystanie środków publicznych. Jednakże środki alokowane na cele wskazane w ustawie niekoniecznie dotyczą środków publicznych, jako że Fundusz Ekspercki składa się z wpłat własnych partii. **Wykorzystując ten mechanizm w celu wsparcia udziału kobiet i równości płci, można rozważyć podobną alokację środków na działania związane ze szkoleniem kandydatek oraz programy na rzecz wzmocnienia pozycji kobiet i promowaniem ich udziału w życiu politycznym** (zob. również podsekcja 6.3 dotycząca względów płci i różnorodności).

74. Zgodnie z art. 34 ust. 1, partie polityczne sporządzają coroczną informację finansową o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach. Mają one ponadto obowiązek złożenia „informacji za rok kalendarzowy” Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku (art. 34 ust. 2).
75. Partia polityczna jest obowiązana utworzyć Fundusz Wyborczy w celu finansowania udziału w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. Środki Funduszu są przeznaczone wyłącznie na wydatki związane z wyborami (art. 35 ust. 1). Fundusz Wyborczy musi być prowadzony jako oddzielny rachunek bankowy, a wszelkie płatności związane z wyborami należy dokonywać za pośrednictwem tego rachunku (art. 36 ust. 3). Za gospodarkę finansową Funduszu Wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy, którym nie może być kandydat na Prezydenta RP, posła, senatora lub radnego. Ze względu na możliwy konflikt interesów zabrania się pełnomocnikom finansowym pełnienia funkcji pełnomocnika finansowego dla więcej niż jednego funduszu wyborczego. Zgodnie z art. 38, wydatki ze środków Funduszu Wyborczego należy ująć w sprawozdaniu o źródłach pozyskania środków finansowych, zwanym „sprawozdaniem”. Sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy składa się do PKW nie później niż do 31 marca.
76. Partie polityczne są zatem zobowiązane do przedłożenia PKW dwóch sprawozdań finansowych do 31 marca każdego roku: informacji o otrzymanej subwencji oraz o poniesionej z subwencji środkach, w tym z Funduszu Eksperckiego, a także sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych i o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego. **Aby zoptymalizować koszty związane z badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta i zmniejszyć obciążenia sprawozdawcze, należałoby rozważyć scalenie obu rodzajów sprawozdań i wymagać od partii politycznych składania jednego ujednoczonego sprawozdania, które obejmowałby zarówno „sprawozdanie”, jak i „informację”.**
77. Ponadto nie jest do końca jasne, czy tylko partie polityczne, które otrzymują subwencję, są zobowiązane do składania rocznego sprawozdania finansowego na temat przychodów i wydatków (art. 34 ust. 1 i art. 34 ust. 3). W imię jasności prawnej należałoby tę kwestię doprecyzować. Ogólnie rzecz biorąc, przepisy prawa mogą zwalniać partie polityczne z obowiązku audytu, jeśli nie otrzymują one finansowania publicznego i nie prowadzą znaczącej działalności finansowej.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Zob. [Joint Opinion on the Draft Amendments to some Legislative Acts Concerning Prevention of and Fight against Political Corruption of Ukraine](#), CDL(2015)035, pkt 46. Zob. również [Joint Opinion on the Draft Act to regulate the formation, the innerstructures, functioning and financing of political parties and their participation in elections of Malta](#), CDL-AD(2014)035, pkt 64. Zob. również ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 278, oraz ODIHR [Final Opinion on the Law of Montenegro on Financing of Political Entities and Election Campaigns](#), pkt 108.

78. Do obu sprawozdań finansowych, czyli do „informacji” i do „sprawozdania”, załącza się sprawozdanie biegłego rewidenta, a koszty sporządzenia takiego sprawozdania pokrywa Państwowa Komisja Wyborcza, która PKW ma obowiązek ogłosić informację i sprawozdanie w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 30 dni od dnia upływu terminie na złożenie tych dokumentów (art. 34 ust. 5 i art. 38 ust. 4). Warto przypomnieć, że rejestr (wymóg publikowania przez partie polityczne rejestrów darowizn i umów (art. 25 ust. 9)) musi zawierać imię, nazwisko, imię ojca i miejsce zamieszkania osoby dokonującej wpłaty, a także datę i kwotę wpłaty. Publikacja sprawozdań finansowych ma zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania publicznego wobec partii, ale wymogi dotyczące sprawozdawczości muszą również zapewniać równowagę między niezbędnym ujawnieniem a wyjątkowo nagłącymi obawami o prywatność osób dokonujących wpłat w przypadkach uzasadnionego prawdopodobieństwa gróźb, nękania lub odwetu, albo gdy ujawnienie mogłoby skutkować poważnymi reperkusjami politycznymi.<sup>94</sup> **Ze względu na ochronę prywatności należy rozważyć rezygnację z zamieszczania w rejestrze informacji o miejscu zamieszkania, zwłaszcza jeśli oznaczałoby to ujawnianie prywatnych danych, w tym adresów osób dokonujących wpłat.**
79. W przypadku obu rodzajów sprawozdań Minister Finansów, w porozumieniu z PKW, określa wzór informacji lub sprawozdania, zakres i sposób prezentacji danych, sposób sporządzenia, sposób składania (w tym drogą elektroniczną) oraz wykaz dokumentów, które należy dołączyć (art. 34 ust. 3 i art. 38 ust. 2). Szczegółowość sprawozdań ma zasadnicze znaczenie dla przejrzystości i rozliczalności, ale w imię dobra informacji publicznej i zaufania publicznego należy zapewnić, aby wytyczne i szablony sprawozdawcze były jasne, kompleksowe, przyjazne dla użytkownika i kompletne. Jednocześnie wytyczne te nie powinny nakładać nadmiernych obciążeń na partie polityczne, zachowując równowagę między szczegółowością a praktycznością.<sup>95</sup> **Można rozważyć opracowanie w odpowiednim czasie ujednoczonych, dostępnych, szczegółowych i łatwych do przeszukiwania formularzy, najlepiej w porozumieniu z partiami politycznymi.** Ponadto w celu wspierania przejrzystości i zapewnienia społeczeństwu obywatelskiemu i innym zainteresowanym stronom wglądu w finansowanie kampanii partii politycznych, dobrą praktyką jest, aby takie sprawozdania finansowe udostępniać za pośrednictwem publicznych źródeł informacji w sposób spójny, kompletny i aktualny oraz przez dłuższy okres czasu.<sup>96</sup>

#### **ZALECENIE G.**

1. Należałoby zmienić art. 25 ust. 6 i 10, aby wyeliminować sprzeczne przepisy, a jednocześnie rozważyć obniżenie progu rejestrowania i ogłaszania wpłat w celu zwiększenia przejrzystości.
2. Należałoby rozważyć scalenie obu rodzajów sprawozdań i wymagać od partii politycznych składania jednego ujednoczonego sprawozdania, które obejmowałby zarówno „sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych”, jak i „informację finansową”, aby zoptymalizować koszty związane z badaniem informacji finansowych przez biegłego rewidenta i zmniejszyć obciążenia sprawozdawcze.

<sup>95</sup> ODIHR zauważył w [raporcie końcowym](#) na temat wyborów w 2023 r., że: „[b]rak kompleksowego, szczegółowego, przyjaznego dla użytkownika i aktualnego ujawniania darowizn i wydatków wyborczych zmniejszył przejrzystość finansowania kampanii, przez co wyborcy mogli być nieświadomi powiązań finansowych i ich wpływu na poszczególne partie i kandydatów”.

<sup>96</sup> Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 259.

3. Należałoby opracować aktualne, ujednolicone, dostępne, szczegółowe i łatwe do przeszukiwania formularze sprawozdawcze.

## 6.5. Nadzór i sankcje

80. Zgodnie z Wytocznymi, „monitorowanie może być prowadzone przez wiele różnych organów, obejmując wewnętrzny niezależny audyt rachunkowości partii przez certyfikowanych ekspertów, lub przez pojedynczy organ nadzoru publicznego wyposażony w wyraźny mandat, odpowiednie uprawnienia i wystarczające zasoby”.<sup>97</sup> Podkreśla się w nich ponadto, że „[g]eneralnie przepisy prawa powinny przyznawać agencjom nadzoru możliwość prowadzenia dochodzeń i ścigania potencjalnych naruszeń. Bez takich uprawnień agencje prawdopodobnie nie będą w stanie skutecznie wykonywać swojego mandatu. Odpowiednie finansowanie i zasoby to kolejny warunek zapewnienia właściwego funkcjonowania i działania organu nadzoru”.<sup>98</sup> Rekomendacja Rec2003(4) Komitetu Ministrów także zawiera wymóg, aby „niezależne monitorowanie obejmowało nadzór nad rozliczeniami partii politycznych i wydatkami związanymi z kampaniami wyborczymi, a także ich prezentacją i publikacją”.<sup>99</sup> W art. 16 załącznika do rekomendacji stwierdza się, że „państwa powinny wymagać, aby naruszenie zasad dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych podlegało proporcjonalnym, skutecznym i odstrasającym sankcjom”. Wszelkie naruszenia powinny w jednolity sposób podlegać proporcjonalnym, skutecznym i odstrasającym karom<sup>100</sup>, przy czym proponowane sankcje/grzywny powinny być zaprojektowane w sposób zapewniający ich proporcjonalność do wagi naruszenia, na przykład poprzez uwzględnienie czynników takich jak częstotliwość/powtarzalność, rozmiar/skala, okoliczności łagodzące lub ich brak itp.
81. PKW jako organ nadzorczy może przyjmować lub odrzucać sprawozdania, stwierdzać braki i żądać ich usunięcia. W przypadku wystąpienia rozbieżności PKW może skierować sprawę do sądu wyższej instancji lub nałożyć sankcje. W szczególności, zgodnie z art. 34a i 38a, PKW po zakończeniu weryfikacji, co następuje w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia zarówno „sprawozdania”, jak i „informacji”, przyjmuje informację/sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjmuje informację/sprawozdanie ze wskazaniem uchybień lub odrzuca informację/sprawozdanie.
82. Proces weryfikacji może okazać się nieskuteczny, jeśli organ nadzoru opiera się wyłącznie na przedłożonych mu informacjach, bez możliwości oceny, czy są one realistyczne, dokładne oraz przedstawiają pełny obraz przychodów i wydatków partii politycznej. W trakcie 6-miesięcznego okresu weryfikacji PKW może zwrócić się do partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie. PKW może również zlecać sporządzanie ekspertyz lub opinii oraz zwracać się do organów administracji publicznej o pomoc w gromadzeniu niezbędnych informacji. W terminie 30 dni od dnia ogłoszenia zarówno „sprawozdania”, jak i „informacji”, partie polityczne, stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania partii politycznych mogą zgłaszać do PKW pisemne zastrzeżenia co do „informacji” lub „sprawozdania”. PKW ma 60 dni, aby udzielić pisemnej odpowiedzi na zastrzeżenie. **Ustawę należałoby zmienić, aby dookreślić**

97 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 276.

98 *Ibidem*, pkt 278.

99 Zob. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy [Rec2003\(4\)](#).

100 Zob. również ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 272, w którym wymaga się stosowania sankcji wobec partii politycznych, które naruszają odpowiednie przepisy ustawowe i wykonawcze. Takie sankcje powinny mieć charakter odstraszący. Ponadto oprócz egzekwowalności sankcje powinny zawsze spełniać wymogi obiektywności, skuteczności i proporcjonalności do wagi naruszenia. Zob. również ODIHR, [Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain](#), 30 października 2017 r., pkt 67.

**uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie prowadzenia dochodzeń i egzekwowania prawa, wskazać istniejące postępowania kontrydiktoryjne i procedury administracyjne służące uzyskaniu dodatkowych informacji podczas procesu weryfikacji oraz określić możliwość uzyskania przez PKW bezpośredniego dostępu do wszystkich niezbędnych instytucjonalnych baz danych w celu wykrywania i eliminowania nielegalnych źródeł finansowania.**

83. W przypadku niektórych drobnych naruszeń PKW może przyjąć „sprawozdanie” i „informację” ze wskazaniem uchybień, ale bez nakładania większych sankcji. W przypadku „sprawozdania” poważne sankcje nie są nakładane w przypadku uchybień, które zgodnie z art. 38a nie przekraczają określonego procenta ogólnej kwoty przychodów partii politycznej. W art. 38a ust. 2 wskazane są przesłanki odrzucenia, które następuje skutek prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej, pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych, gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8, przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niedozwolonych, gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem art. 36 ust. 3, przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem art. 25 ust. 4a lub poręczenia kredytu z naruszeniem art. 25a. Naruszenia takie jak brak prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestrów mogą podlegać karze pieniężnej w wysokości stanowiącej 50% nieuwjętych w rejestrach kwot, aż do wysokości 30 000 zł (art. 27c). Kary pieniężne mogą być ponawiane w przypadku powtarzania się błędów.
84. Sankcje są podstawowym narzędziem skutecznego egzekwowania przepisów z zakresu finansowania działalności politycznej, ale równie ważne jest, aby organy nadzoru udzielały wskazówek partiom politycznym, wspierając je tym samym w wypełnianiu obowiązków wynikających z przepisów prawa.<sup>101</sup> Dobre praktyki przewidują stosowanie szerokiego wachlarza stopniowo zaostrzających się sankcji, które są skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Przepisy prawa mogą obejmować środki takie jak ostrzeżenie administracyjne (na przykład wymienianie z nazwy i piętnowanie), grzywna, przepadek, zawieszenie lub utrata finansowania publicznego, zawiadomienie o braku zgodności, wyrejestrowanie i/lub sankcje karne. Partia polityczna ma możliwość usunięcia wad w przedłożonych informacjach lub przedstawienia wyjaśnień w terminie określonym przez PKW. Partia zachowuje również prawo do złożenia skargi. Jednak sformułowanie „określony termin” (art. 34a ust. 2) jest nieprecyzyjne, dając PKW znaczną swobodę w określaniu ram czasowych. Może to prowadzić do subiektywnych decyzji i niespójności, co jest szczególnie niepokojące, biorąc pod uwagę, że terminowe przekazywanie ścisłych informacji jest warunkiem zachowania subwencji (art. 34c ust. 1 i art. 38c ust. 1). **Zaleca się, aby w ustawie wskazać wyraźny i rozsądny termin, który pozwoliłby partiom politycznym odpowiednio korygować błędy lub skutecznie bronić swojego stanowiska.**
85. Zgodnie ze zobowiązaniami w ramach OBWE i wymogami międzynarodowymi, każdy ma prawo do „skutecznych środków pozwalających odwołać się od decyzji administracyjnych w sposób gwarantujący poszanowanie praw podstawowych i bezpieczeństwo prawne”<sup>102</sup>, a przepisy prawa powinny zapewniać „kontrolę sądową takich regulacji i decyzji”.<sup>103</sup> Pozytywnie należy ocenić możliwość wniesienia przez

101 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt. 272-275.

102 Zob. pkt 5.10 [1990 OSCE Copenhagen Document](#).

103 W art. 3 ust. 3 lit. a) [MPPOiP](#) Państwa Strony zobowiązały się „zapewnić każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w niniejszym Pakcie zostały naruszone, skuteczny środek ochrony prawnej, nawet gdy naruszenie to zostało dokonane przez osoby działające w charakterze urzędowym”.

partie polityczne skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie o odrzuceniu „sprawozdania” w terminie 7 dni od jego otrzymania. Sąd Najwyższy ma 60 dni na rozpatrzenie skargi, a od jego orzeczenia nie przysługuje środek prawny. Odrzucenie „sprawozdania” skutkuje utratą prawa do finansowania publicznego przez kolejne trzy lata (art. 38d). W przypadku niezłożenia „sprawozdania” w terminie partia polityczna jest wykreślana z ewidencji (art. 38c), co oznacza utratę finansowania publicznego. W przypadku niezłożenia „informacji” w terminie lub jej odrzucenia przez PKW, partia polityczna traci prawo do otrzymywania subwencji (art. 34c).

86. W raporcie końcowym z Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów ODIHR dotyczącym wyborów parlamentarnych w 2023 r. podkreślono, że „[w] przypadku niektórych pomniejszych uchybień PKW może przyjąć sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, ale nie nakładając żadnych większych kar, natomiast kary w przypadku odrzucenia sprawozdania nie są ani stopniowane, ani proporcjonalne, co jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami i wcześniejszymi zaleceniami ODIHR”.<sup>104</sup> **Należałoby zmienić ustawę, aby zapewnić, że kary za naruszenia zasad finansowania partii politycznych są proporcjonalne do ich ciężaru, a drobne wykroczenia nie skutkują odrzuceniem rocznych sprawozdań. Ponadto należałoby zrewidować i ujednolicić kary za niezłożenie „sprawozdań” lub „informacji”, aby zachować spójność systemu sankcji. Wskazane byłoby również ustalanie kar na zasadzie indeksacji, aby zapobiec ich szybkiej dezaktualizacji.**
87. Ustawa zawiera również oddzielny rozdział 6a, w którym ustala się kary grzywny lub ograniczenia wolności za różne naruszenia zasad dotyczących partii politycznych. Do takich naruszeń zalicza się dokonywanie zbiorów publicznych wbrew zakazowi (art. 49a), wykorzystywanie nieruchomości lub środków finansowych partii na niewłaściwe cele (art. 49b, art. 49c), niezłożenie informacji finansowej zawierającej prawdziwe dane (art. 49d) lub niewłaściwe rozporządzanie Funduszem Wyborczym (art. 49e, art. 49f). Karze grzywny podlegają ponadto naruszenia zasad dotyczących gromadzenia środków Funduszu Wyborczego i dokonywania wpłat powyżej limitu (art. 49g). W zależności od wagi naruszenia, kara może mieć postać grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności. Podczas gdy niektóre grzywny są jasno określone w art. 49, kary za naruszenia wskazane w art. 49a, 49b i 49g nie zostały ustalone w konkretnej wysokości. Brak wskazania wysokości grzywien za naruszenia w art. 49b i 49g powoduje niepewność co do konsekwencji tych naruszeń, co może skutkować niespójnym i nieskutecznym egzekwowaniem przepisów, a także stronniczością przy ich stosowaniu. **W imię pewności prawnej zaleca się zmianę tych artykułów w celu uwzględnienia jasnych i proporcjonalnych kar finansowych.**
88. Co więcej, proponowane kary i grzywny nie odzwierciedlają w sposób adekwatny proporcjonalności popełnionych naruszeń.<sup>105</sup> Należy brać pod uwagę czynniki takie jak częstotliwość naruszenia, skala i wszelkie okoliczności łagodzące, aby zapewnić, że kary są sprawiedliwe i proporcjonalne do konkretnych okoliczności każdej sprawy. Na przykład za to samo naruszenie na podstawie art. 49d i art. 49f grozi kara grzywny w nieokreślonej wysokości albo kara ograniczenia lub pozbawienia wolności. Sankcje karne powinny być zastrzeżone dla poważnych naruszeń przepisów finansowych, które zagrażają uczciwości w służbie publicznej lub porządkowi demokratycznemu. Kary muszą być proporcjonalne i elastyczne, odzwierciedlając wagę naruszenia. Aby uniknąć nadmiernej penalizacji, nie należy dopuszczać do sytuacji, w której za to samo naruszenie grożą sankcje administracyjne i karne. **W imię większej przejrzystości i sprawiedliwości sankcje wymienione w rozdziale 6a powinny być proporcjonalne**

104 Zob. ODIHR, Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. – Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów – [Raport końcowy](#), s. 18.

105 Zob. ODIHR i Komisja Wenecka, [Guidelines on Political Party Regulation](#), pkt 274.



**do popełnionych naruszeń, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak częstotliwość, skala i okoliczności łagodzące. Zaleca się wprowadzenie stopniowości kar finansowych, aby najwyższe sankcje miały zastosowanie tylko w przypadku najpoważniejszych naruszeń.**

89. W rozdziale 4 dotyczącym finansowania partii politycznych przewidziano ponadto dwie odrębne kary. Dla przejrzystości ustawy wszystkie sankcje można by umieścić w rozdziale dotyczącym przepisów karnych.

#### **ZALECENIE H.**

1. Należałoby dookreślić uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie prowadzenia dochodzeń i egzekwowania prawa, wskazać istniejące postępowania kontrydiktoryjne i procedury administracyjne służące uzyskaniu dodatkowych informacji podczas procesu weryfikacji oraz określić możliwość uzyskania przez PKW bezpośredniego dostępu do wszystkich niezbędnych instytucjonalnych baz danych w celu wykrywania i eliminowania nielegalnych źródeł finansowania.
2. Należałoby wskazać wyraźny i rozsądny termin, który pozwoliłby partiom politycznym odpowiednio korygować błędy lub skutecznie bronić swojego stanowiska.
3. Należałoby zapewnić, aby sankcje za naruszenia zasad finansowania partii politycznych były proporcjonalne do ich ciężaru, a drobne wykroczenia nie skutkowały odrzuceniem rocznych sprawozdań,
4. Należałoby zapewnić proporcjonalność kar przewidzianych w rozdziale 6a do popełnionego naruszenia, biorąc pod uwagę takie czynniki jak częstotliwość, skala i okoliczności łagodzące, przy jednoczesnym wprowadzeniu stopniowości kar finansowych i innych, aby najwyższe sankcje miały zastosowanie tylko w przypadku najpoważniejszych naruszeń.

## **7. PROCEDURA ZMIANY USTAWY**

90. Należy podkreślić znaczenie inkluzywnego i otwartego procesu stanowienia prawa. W pkt. 5.8 1990 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się zapewnić, aby przepisy prawa były przyjmowane po przeprowadzeniu procedury publicznej<sup>106</sup>. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[p]rawo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli”<sup>107</sup>. Wytyczne ODIHR w sprawie demokratycznego stanowienia lepszego prawa z 2024 r. podkreślają znaczenie opartego na dowodach, otwartego, przejrzystego, partycypacyjnego i inkluzywnego procesu stanowienia prawa, oferującego wszystkim zainteresowanym stronom możliwość wniesienia konstruktywnego wkładu na wszystkich jego etapach<sup>108</sup>.
91. Skuteczne konsultacje przy opracowywaniu projektów ustaw, jak wskazano w odpowiednich zobowiązaniach OBWE, muszą mieć charakter inkluzywny, angażując zarówno ogół społeczeństwa, jak i interesariuszy szczególnie zainteresowanych przedmiotem projektu ustawy, w tym przypadku wszystkie partie polityczne, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Aby konsultacje były konstruktywne, należy

106 Zob. [1990 OSCE Copenhagen Document](#), pkt 5.8.

107 Zob. [1991 OSCE Moscow Document](#), pkt 18.1.

108 Zob. ODIHR, [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#) (styczeń 2024 r.), w szczególności zasady 5, 6, 7 i 12. Zob. również [Venice Commission, Rule of Law Checklist](#), CDL-AD(2016)007, Part II.A.5.

również zapewnić zainteresowanym stronom wystarczająco dużo czasu na przygotowanie i przedstawienie zaleceń dotyczących projektu ustawy w trakcie całego procesu legislacyjnego<sup>109</sup>.

92. W związku z tym z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu podejmuje konsultacje do celów ewentualnej przyszłej reformie ustawy.
93. W świetle powyższego **zachęca się władze publiczne do zapewnienia, aby wszelkie przyszłe zmiany w ustawie i ogólnie w przepisach prawa dotyczących spraw wyborczych były poprzedzone odpowiednią oceną skutków i poddane inkluzywnym, szeroko zakrojonym, skutecznym i konstruktywnym konsultacjom w toku całego procesu legislacyjnego, w tym z przedstawicielami różnych partii politycznych, środowisk akademickich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zapewniającego równe szanse udziału kobietom i mężczyznom.** Zgodnie z przywołanymi powyżej zasadami, takie konsultacje powinny odbywać się z zachowaniem odpowiednich ram czasowych i na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa, w tym na forum parlamentu. Co do zasady, przyspieszona procedura ustawodawcza nie powinna być wykorzystywana do przyjmowania tego rodzaju przepisów. Na zasadzie ważnego elementu mechanizmu dobrego stanowienia prawa należy też wdrożyć spójny system monitorowania i oceny wdrożenia przepisów prawa, który umożliwiłby efektywną ocenę działania i skuteczności projektów ustaw po ich przyjęciu<sup>110</sup>.

---

109 Zob. ODIHR, [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#) (styczeń 2024 r.), pkt. 169-170. Zob. również ODIHR, [Assessment of the Legislative Process in Georgia](#) (30 styczeń 2015 r.), pkt. 33-34. Zob. również OSCE, [Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders](#) (2014), sekcja II, podsekcja G dotycząca prawa do udziału w sprawach publicznych.

110 Zob. ODIHR, [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#) (styczeń 2024 r.), pkt 23. Zob. np. OECD, [International Practices on Ex Post Evaluation](#) (2010).