



Warszawa, czerwiec 2018

Ocena komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

Anna Rakowska-Trela

Dnia 6 czerwca 2018 roku do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2610, dalej: projekt). Przygotowała go Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach (dalej: komisja), która przyjęła ten projekt na posiedzeniu 5 czerwca 2018 roku. Należy zaznaczyć, że przepisy proponowane w projekcie stanowią powtórzenie propozycji przedstawionej przez PKW w piśmie skierowanym do przewodniczącego komisji. Uzasadnienie projektu jest niestety wyjątkowo lakoniczne, ogranicza się niemal wyłącznie do przytoczenia treści proponowanych zmian, bez wskazania przyczyn, które legły u podstaw ich zaproponowania. Przyczyn tych należy więc raczej się domyślać (ewentualnie ustalać je na podstawie przebiegu posiedzenia komisji z 5 czerwca), aniżeli dekodować je z uzasadnienia projektu. Autorzy wyjaśnili jednak, że *„projekt ustawy ma na celu realizację postulatów zgłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą w zakresie m.in.:*

- 1) *skrócenia procedury sądownoadministracyjnej w sprawach skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących podziału na okręgi wyborcze poprzez wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz rozpatrywania skarg na te uchwały tylko przez Naczelny Sąd Administracyjny,*
- 2) *nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie transmisji i nagrywania przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych,*
- 3) *powoływania urzędników wyborczych”.*

W projekcie Komisja Nadzwyczajna proponuje w istocie nowelizację przede wszystkim Kodeksu wyborczego (dalej: K.w.) odnośnie:

1. wprowadzenia zakazu jednoczesnego zarządzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin i wyborów do organów jednostek niższego rzędu, a także referendów lokalnych na dzień, w którym mają odbyć się wybory do Sejmu, Senatu, wybory prezydenta, posłów do PE lub organów jednostek samorządu terytorialnego¹;
2. usunięcia regulacji przewidującej transmisję z lokalu wyborczego (uchylenie w art. 52 § 7–8 i §10);
3. zmian regulacji dotyczących urzędników wyborczych, w szczególności poprzez:
 - wprowadzenie możliwości powoływania urzędników także spośród osób mających co najmniej 5-letni staż pracy w organach administracji rządowej, samorządowej lub jednostkach im podległych lub przez nie nadzorowanych, a nadto
 - przyznanie szefowi Krajowego Biura Wyborczego (dalej: KBW) możliwości powierzenia, nie dłużej niż na czas danych wyborów, funkcji urzędnika wyborczego osobie zatrudnionej w gminie, w której ma wykonywać funkcję urzędnika, lub ujętej w stałym rejestrze wyborców w rejonie działania tego urzędnika – możliwość ta pojawia się, gdy zagrożone jest wykonywanie zadań powierzonych przez ustawę urzędnikom wyborczym;
 - zmianę przepisu przewidującego zawarcie pomiędzy szefem KBW a właściwym miejscowo wójtem porozumienia dotyczącego warunków obsługi oraz warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych, określającego w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych.

Wprowadzono nadto m.in. zmiany w ustawie z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U., poz. 130). Zmiany te odnoszą się także do znowelizowanych przepisów prawa wyborczego, jednak dotyczą tych regulacji, których nowelizacja dokonana ustawą z 11 stycznia 2018 roku wejdzie w życie dopiero w styczniu 2019 roku lub które są zawarte w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej. Te propozycje Komisji Nadzwyczajnej sprowadzają się do zmiany trybu rozpatrywania odwołań od postanowień PKW w sprawach dotyczących okręgów wyborczych.

W projekcie przewidziano także zmiany konieczne i oczywiste, jak wprowadzenie do katalogu zadań PKW kompetencji polegającej na sporządzaniu wykazu osób, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, i na udostępnianiu danych tych osób komisjom wyborczym rejestrującym listy kandydatów i kandydatów².

¹ Zakaz ten ma nie dotyczyć wyborów do rad dzielnic m.st. Warszawy. Ponadto dopuszczalne ma być zarządzenie wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin lub wyborów do organów jednostek niższego rzędu, a także referendów lokalnych na dzień, na który zarządzane zostały wybory uzupełniające do Senatu, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: przedterminowe, uzupełniające, ponowne i do nowej rady lub wybory przedterminowe wójta.

² Zapis ten łączy się z nałożeniem na prezesów sądów obowiązku niezwłocznego przesłania do PKW, w celu ujęcia danych tej osoby w wykazie, prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną oświadczenia niezgodnego z prawdą (proponowana zmiana art. 21 i ustawy z 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów).

Należy podkreślić, że zmiany zakładane w analizowanym projekcie w znakomitej większości uchylają lub nowelizują przepisy, które weszły w życie w wyniku uchwalenia 11 stycznia 2018 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Krótco po wejściu w życie tej ustawy okazało się bowiem, że jej przepisy komplikują proces wyborczy, niektórych nie da się wprowadzić, są „niestosowne” lub stoją w sprzeczności z Konstytucją RP, a nawet aktami prawa UE. Co więcej: projektodawcy proponują znówelizować przepisy, które jeszcze nie weszły w życie. Trzeba natomiast pamiętać, że w toku procedowania ustawy ostatecznie uchwalonej 11 stycznia b.r. zarówno przedstawiciele administracji wyborczej, jak i eksperci zwracali uwagę na wady krytyczne przyjmowanej wówczas regulacji; niestety ustawodawca zupełnie nad tymi uwagami się nie pochylił. Doprowadziło to do sytuacji, gdy konieczna jest zmiana przepisów, które jeszcze nie zostały ani razu zastosowane, a niektóre z nich nawet nie weszły w życie.

W niniejszym tekście autorka podda analizie kolejne proponowane zmiany, ze szczególnym uwzględnieniem projektowanej rezygnacji z transmisji z lokalu wyborczego oraz zmian w regulacji pracy urzędników wyborczych.

* * *

1. Jak wskazano, Komisja Nadzwyczajna proponuje co do zasady zastosować zakaz przeprowadzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin i do organów jednostek niższego rzędu, a także referendum lokalnych wtedy, gdy mają odbyć się wybory ogólnokrajowe. Zmianę tę należy ocenić negatywnie. Trzeba zaznaczyć, że „u podstaw wyodrębnienia jednostek pomocniczych gminy leży zasada pomocniczości. Stanowi ona, że dla skuteczności procesu zaspokajania potrzeb społecznych niezwykle istotne jest, aby organy władzy i administracji oraz instytucje publiczne znajdowały się jak najbliżej obywateli, zarówno w przestrzennym, jak i społecznym znaczeniu. [...] Nie sposób także nie dostrzegać że najbliższe środowisko społeczne najlepiej i najpełniej potrafi realizować potrzeby niematerialne, takie jak: styczności społecznych, kształtowania więzi społecznych, zwłaszcza interpersonalnych, afiliacji, wspólnoty opinii, poglądów i przekonań, tożsamości jednostkowej i grupowej, ekspresji, wreszcie uczestnictwa w życiu i działalności społeczności, aktywności, pełnienia ról, szczególnie wobec najbliższego otoczenia, opartych na znajomościach społecznych, sąsiedztwie, koleżeństwie”³.

Mimo znaczenia tych jednostek dla najmniejszych społeczności lokalnych, na co zwraca uwagę także Dawid Sześciło⁴, wybory do organów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego nie cieszą się dużym zainteresowaniem. Sylwester Wróbel stwierdza, że istnieje wiele gmin, które „powołały do życia jednostki pomocnicze na części obszaru gminy, lecz nie wyłoniły jej organów; często na przeszkodzie temu stoi kryterium frekwencji wyborczej; jedynie w części dzielnic i osiedli udaje się przekroczyć wyznaczony przez rady gmin próg 10% bądź nawet 20% uczestnictwa w głosowaniu”⁵. Częste jest zjawisko, że w wyborach do organów jednostek pomocniczych frekwencja nie przekracza 3–4%. Przeprowadzanie zatem w jednym dniu wyborów ogólnokrajowych oraz wyborów do organów

³ S. Wróbel, *Jednostki pomocnicze gminy. Wybrane zagadnienia*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2007, nr 3, s. 156.

⁴ D. Sześciło, *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, „Opinie i Analizy” 2016, nr 7, s. 3–4.

⁵ Ibidem, s. 158.

jednostek pomocniczych pomagało zainteresować obywateli także tymi mniej popularnymi wyborami i zapewniało większą reprezentatywność tym organom. Podobnie w przypadku referendum lokalnego umożliwiało większą partycypację mieszkańców. Rozwiązanie pozwalające na łączenie tych rodzajów wyborów (referendum) działało więc profrekwencyjnie, „prodemokratycznie”. Podczas posiedzenia komisji podniesiono, że takie rozwiązanie ma wady: pojawiają się bowiem problemy organizacyjne, mogą być też kłopoty z powołaniem obwodowych komisji wyborczych. Wydaje się jednak, że wieloletnie doświadczenie organów samorządu terytorialnego w organizowaniu wyborów i referendów pozwala na podjęcie właściwej decyzji co do przeprowadzania „podwójnych” głosowań i na coraz sprawniejsze ich organizowanie. Tym samym wprowadzone do projektu ograniczenie wydaje się niewystarczająco uzasadnione (szczególnie że w pisemnym projekcie ustawy brak jakiegokolwiek uzasadnienia w tym zakresie) i mimo wszystko zbędne.

* * *

2. Proponuje się uchylenie w art. 52 § 7–8 i § 10, a więc usunięcie regulacji przewidującej transmisję z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych przez cały czas pracy obwodowych komisji wyborczych. W tym miejscu należy przypomnieć, że wprowadzenie tej regulacji było chyba najbardziej kontrowersyjną i kosztoclonną zmianą przewidzianą w nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku. PKW szacowała, że w związku z wejściem w życie tych zmian koszt przeprowadzenia najbliższych wyborów samorządowych w 2018 roku mógłby wynieść ponad pół miliarda złotych – około 634 900 000 zł (wybory samorządowe w 2014 roku kosztowały 238 000 000 zł). Do wysokich kosztów doszłyby ponadto problemy organizacyjne, spowodowane krótkim okresem pomiędzy wejściem nowelizacji w życie a wyborami samorządowymi, podczas których przebieg prac komisji obwodowych miałby być transmitowany. Nie wystarczyłoby bowiem czasu na prawidłowe przeprowadzenie postępowania przetargowego na zakup koniecznego sprzętu, zainstalowanie go i wykonanie prób gwarantujących jego niezakłócone funkcjonowanie. Każda awaria w dniu wyborów, która byłaby wynikiem ograniczeń czasowych i pośpiechu, powodowałaby natomiast podejrzenia dotyczące transparentności i uczciwości procesu wyborczego (co przypominałoby doświadczenia z wyborów samorządowych w 2014 roku).

Najważniejsze wątpliwości w zakresie opisywanej zmiany budzi jednak jej zgodność z konstytucyjnym prawem do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), a także ze związanym z nim zakazem pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach innych niż te, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP). W kontekście transmisji z lokali wyborczych należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zbieranie informacji o ludziach przebywających w lokalu obwodowej komisji wyborczej bez zgody zainteresowanych lub za pomocą niewłaściwych metod, a także na wykorzystywanie materiałów o danej osobie, w tym ich publikowanie. Niewątpliwie bowiem transmitowanie przebiegu głosowania w taki sposób, iż zostałyby ukazany wizerunek wyborcy, byłby wkroczeniem w sferę prawa do prywatności. Z uwagi na istnienie wskazanych wcześniej środków kontroli przebiegu procedur wyborczych (zob. pkt 3) potrzeba zapewnienia transparentności wyborów, która leżała u podstaw wprowadzenia transmisji, może być spełniona równie skutecznie w inny sposób, w związku z czym rozwiązanie to jest nieproporcjonalne, a zatem konstytucyjnie niedopuszczalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Podobne stanowisko zajął Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) w piśmie skierowanym do PKW 11 kwietnia 2018 roku. GIODO wskazał, że w czasie transmisji z lokalu wyborczego prezentowane będą zarówno wizerunki wyborców, jak i ich zachowania. Zaznaczył też, że ponieważ w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego głosować można co do zasady wyłącznie w obwodzie właściwym dla miejsca stałego zamieszkania, to skutkiem transmisji lub rejestracji w lokalach wyborczych może być ujawnienie miejsca zamieszkania (lub miejsca pobytu w czasie głosowania) osób oddających głosy. Jednocześnie GIODO stwierdził, że „regulacje prawne powinny precyzyjnie określać zakres danych osobowych oraz cele, dla których będą one przetwarzane. Niewątpliwie cel i zakres pozyskiwanych danych powinien być podporządkowany zadaniom nałożonym na podmioty publiczne realizujące zadania w omawianym obszarze. Tylko wtedy bowiem zakres zbieranych danych nie będzie przekraczać kryterium »niezbędności w demokratycznym państwie prawnym«”. Nie jest bowiem określone, w jaki sposób miałyby zostać rozmieszczone kamery podczas głosowania. W opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych podczas wyborów nie powinno dochodzić do transmisji czy rejestracji momentu umieszczania przez wyborcę karty do głosowania w urnie. Transmisja ukazująca urnę potencjalnie może prowadzić do publicznego ujawnienia tego, w jaki sposób głosował dany wyborca. Ponadto transmitowanie w internecie przebiegu wyborów w istocie oznacza, że potencjalnie nieograniczony krąg osób będzie mógł dalej wykorzystywać te transmisje w innych celach, np. do profilowania wyborców. To zaś może prowadzić do naruszenia naszego prawa do prywatności, a także autonomii informacyjnej. Wreszcie, zdaniem GIODO, prowadzenie transmisji z tzw. odrębnych obwodów głosowania, do których należą m.in. zakłady lecznicze czy zakłady karne, może prowadzić do nieuprawnionego przetwarzania danych osobowych podlegających szczególnej ochronie. W ocenie GIODO zatem transmisja lub rejestracja z lokalu wyborczego w dniu głosowania może prowadzić do ingerencji w prywatność osób oddających głosy oraz naruszać tę prywatność⁶.

Nie można wreszcie pominąć uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 28 maja 2018 roku, w której PKW, powołując się na swoją funkcję organu sprawującego nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, zwróciła uwagę na niezwykle istotny problem związany z ewentualnym wprowadzeniem transmisji. PKW podniosła, że „w związku z wejściem w życie z dniem 25 maja 2018 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1), mając na względzie art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także opinię Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 11 kwietnia 2018 r. (znak DOLIS.027.437.18) [...] nie ma możliwości stosowania w wyborach art. 52 § 7 i 7a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754), które są niezgodne z powołanym rozporządzeniem”⁷.

W czasie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej został zgłoszony pomysł, aby co do zasady pozostawić rejestrację (transmisję) pracy obwodowych komisji wyborczych, jednak ograniczyć ją do czynności podejmowanych po zakończeniu głosowania (przede wszystkim liczenia głosów). Z pewnością taki pomysł jest mniej kontrowersyjny z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw, takich

⁶ Zob. pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do PKW z 11 kwietnia 2018 roku, DOLIS.027.437.18.

⁷ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 28 maja 2018 roku w sprawie braku możliwości stosowania niektórych przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy.

jak prawo do prywatności, ochrona wizerunku czy zasada tajności głosowania. Tym niemniej aktualne pozostają uwagi dotyczące kosztochłonności omawianego rozwiązania oraz problemów technicznych, jakie mogą pojawić się w czasie jego realizacji. W ocenie opiniującej jest to też rozwiązanie zbędne, należy bowiem podkreślić, że po wprowadzeniu zmian przewidzianych w ustawie z 11 stycznia 2018 roku wzrosły uprawnienia mężów zaufania (mają oni prawo rejestrować pracę obwodowych komisji wyborczych, a po wejściu w życie nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności mogą zostać zakwalifikowane – na wniosek męża zaufania – jako dokumenty z wyborów), a ponadto ustanowiono nową kategorię obserwatorów społecznych, którym przysługują uprawnienia mężów zaufania. W wysokim stopniu uszczegółwiono także tryb postępowania obwodowych komisji wyborczych w dniu wyborów, w szczególności po zakończeniu głosowania. W obwodowej komisji podniesiono kworum niezbędne do przeprowadzania przypisanych jej czynności. Trzeba więc uznać, że utrzymywanie transmisji z prac komisji obwodowych przy jednoczesnym wprowadzeniu tych zmian nie jest konieczne, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę sprzeczność uchwalonych rozwiązań z normami wyższego rzędu, kosztochłonność tego przedsięwzięcia i trudności organizacyjne jego przeprowadzenia. Tym samym rezygnacja z tego rozwiązania jest zasadna (choć spóźniona). To jedyna droga, aby uniknąć dodatkowych zbędnych kosztów, działania w pośpiechu i przede wszystkim problemów konstytucyjnych oraz wynikających z kolizji prawa polskiego z prawem UE.

* * *

3. Zmiany regulacji dotyczącej urzędników wyborczych mają bardziej złożony charakter. W pierwszej kolejności projektodawcy proponują, aby „zluzować” wymogi dotyczące kandydatów na urzędników wyborczych – w tym celu zakładają umożliwienie pełnienia tej funkcji osobom mającym co najmniej pięcioletni staż pracy w organach administracji rządowej lub samorządowej, w jednostkach im podległych albo przez nie nadzorowanych. Dotychczas znowelizowany Kodeks wyborczy stawia bowiem wymaganie, że urzędnikiem wyborczym może być jedynie pracownik urzędu obsługującego organy administracji rządowej albo samorządowej lub jednostek im podległych czy przez nie nadzorowanych, pod warunkiem że posiada wykształcenie wyższe. Tym samym po zmianach urzędnikiem wyborczym będzie mógł zostać były pracownik wskazanych urzędów lub jednostek mający wykształcenie wyższe i co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy urzędniczej (np. emeryt). Samą ideę rozszerzenia kategorii osób, które mogą być urzędnikami wyborczymi, należy ocenić pozytywnie. Powszechnie wiadomo bowiem, że niezwykle trudno znaleźć kandydatów chętnych do pełnienia tej funkcji, w związku z czym dotychczas powoływano znacznie mniej urzędników wyborczych, niż pierwotnie zakładano. PKW systematycznie była zmuszona ograniczać oczekiwania co do liczby urzędników w poszczególnych gminach, a mimo to osób gotowych do objęcia stanowisk wciąż brakowało. Należy postulować dalsze rozszerzenie kategorii kandydatów, którzy mogliby pełnić funkcję urzędników wyborczych. Można bowiem wskazać grupy osób, które mają ku temu właściwe przygotowanie, mimo że nie są pracownikami administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych albo przez nie nadzorowanych. Należą do nich chociażby absolwenci studiów prawniczych, np. w czasie przygotowania zawodowego, w tym aplikanci adwokaccy, radcowscy, a nawet radcy prawni niezatrudnieni w urzędach. Wydaje się, że z racji swojego przygotowania zawodowego byłiby oni w stanie z powodzeniem pełnić funkcję urzędników wyborczych. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do zwiększenia kręgu potencjalnych kandydatów.

Poza tym projektodawcy proponują, aby w sytuacji, gdy pojawia się groźba niewykonania zadań powierzonych przez ustawę urzędnikom wyborczym, przyznać szefowi KBW możliwość powierzenia, nie dłużej niż na czas danych wyborów, funkcji urzędnika wyborczego osobie zatrudnionej w gminie, w której ma wykonywać funkcję urzędnika, lub ujętej w stałym rejestrze wyborców w rejonie działania tego urzędnika (co do zasady w tym zakresie obowiązują bowiem zakazy łączenia w danej gminie funkcji urzędnika wyborczego z zatrudnieniem lub figurowaniem w rejestrze). Ta zmiana także jest rezultatem fiaska w stosowaniu wobec kandydatów wymogów określonych w ustawie nowelizującej K.w. z 11 stycznia 2018 roku. Może ona być uznana za „mniejsze zło”, bo chociaż pozostaje w sprzeczności z pierwotnym zamysłem ustawodawcy, czyli „oderwaniem” urzędników wyborczych od gmin, w których mają pełnić swoje funkcje (zarówno jeśli chodzi o miejsce pracy, jak i zamieszkania), to pozwoli doraźnie przeprowadzić najbliższe wybory samorządowe. Istotne braki w obsadzeniu stanowisk urzędników wyborczych mogłyby ten proces poważnie zachwiać. Tym niemniej należy postulować, by ustawodawca na nowo przemyślał konstrukcję korpusu urzędników wyborczych i wprowadził rozwiązania pozwalające na skuteczne jego powołanie i funkcjonowanie, bez konieczności odwoływania się do rozwiązań prowizorycznych.

Projektodawca wreszcie zakłada zmianę przepisu przewidującego zawarcie pomiędzy szefem KBW a właściwym miejscowo wójtem porozumienia dotyczącego warunków obsługi oraz warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych, określającego w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych. Zmiana ta, po pierwsze, polega na wprowadzeniu możliwości zawarcia tego porozumienia (do tej pory przepis brzmiał kategorycznie: szef KBW „zawiera z właściwym miejscowo wójtem porozumienie”, obecnie ma przewidywać, że je „może zawrzeć”), po drugie zaś doprecyzowuje, że „do zapewnienia przez wójta obsługi i warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych przepis art. 156 § 1 zdanie drugie stosuje się odpowiednio”, co oznacza, że zadania wykonywane w tym zakresie są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego.

Przed dokonaniem oceny proponowanych w projekcie rozwiązań trzeba odnotować, że w przestrzeni publicznej pojawiają się opinie, iż po wejściu w życie nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku znacząco została ograniczona rola samorządu w organizacji wyborów. Ocena ta jednak jest tylko częściowo prawdziwa. Prawdą jest bowiem, że ustawodawca odebrał (lub odbierze w styczniu 2019 roku) organom samorządu terytorialnego ważne kompetencje na rzecz komisarzy wyborczych, m.in. w zakresie powoływania komisji wyborczych, wyznaczania okręgów wyborczych i obwodów głosowania. Część z kompetencji realizowanych dotychczas przez organy samorządu została także przekazana urzędnikom wyborczym. Tym niemniej nie sposób nie zwrócić uwagi, że zgodnie z art. 156 § 1 K.w. (który mocą ustawy z 11 stycznia 2018 roku uległ jedynie niewielkiej zmianie) co do zasady obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonywanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów na obszarze gminy, powiatu lub województwa zapewnia odpowiednio wójt, starosta albo marszałek województwa z zastrzeżeniem art. 191e § 1, art. 437, art. 458a, art. 467a i art. 484. Zadania wykonywane w tym zakresie są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego.

Należy odnotować, że zastrzeżenia przewidziane w tym przepisie odnoszą się do kompetencji urzędników wyborczych. Na pierwszy rzut oka można by więc uznać, że organy samorządu terytorialnego nie uczestniczą w wykonywaniu kompetencji przekazanych tym urzędnikom. Jest to jednak wrażenie mylne, ponieważ – jak już wskazano, opisując zmiany proponowane w opiniowanym

projekcie – K.w. przewiduje zawarcie porozumienia pomiędzy szefem KBW a właściwym miejscowo wójtem w celu zapewnienia obsługi korpusu urzędników wyborczych i innych organów wyborczych oraz warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych, określającego w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych. Zadania te, po ewentualnym wejściu w życie nowelizacji proponowanej w projekcie, będą niewątpliwie traktowane jako zadania zlecone gminie. Tym samym więc samorząd terytorialny – poza realizacją zadań zabranych organom samorządu na rzecz komisarzy wyborczych – i tak będzie uczestniczył w organizacji całego procesu wyborczego, realizując część zadań bezpośrednio na podstawie ustawy jako zadania zlecone (art. 156 § 1 K.w.), część zaś na podstawie porozumień z szefem KBW, także jako zadania zlecone (art. 191g K.w.). Oczywiście jest bowiem, że bez zaangażowania organów jednostek samorządu terytorialnego prawidłowe i sprawne przeprowadzenie jakiegokolwiek procedury wyborczej okazuje się niemożliwe.

Trzeba jednak zauważyć, że wątpliwości budzi z pozoru niewielka zmiana redakcyjna w art. 191g, polegająca na zastąpieniu słowa „zawiera” słowami „może zawrzeć”. Oznacza to, że projektodawcy chcą, by szef KBW miał jedynie możliwość zawierania takich porozumień, nie zaś obowiązek. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, jak miałyby być zapewniane obsługa korpusu urzędników wyborczych i innych organów wyborczych oraz warunki pracy umożliwiające prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych w przypadku, gdy szef KBW nie skorzysta z tej możliwości i nie zawrze porozumienia.

* * *

4. Kolejna istotna zmiana ma na celu doprecyzowanie i przyspieszenie postępowań sądowych w sprawach dotyczących odwołań od postanowień PKW w kwestii okręgów wyborczych. W tym zakresie zmieniono dwa przepisy: po pierwsze art. 420 K.w. (w brzmieniu, w którym miał obowiązywać od 1 stycznia 2019 roku) oraz art. 12 ustawy z 11 stycznia 2018 roku, regulujący wspomniane postępowania do czasu wejścia w życie nowelizacji art. 420. Zmiany te polegają na wyłączeniu dwuinstancyjności w tego typu postępowaniach sądowych oraz takiej modyfikacji przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, by możliwie usprawnić i przyspieszyć przebieg procedury kontroli legalności tych postanowień.

Co do zasady proponowane rozwiązania nie budzą wątpliwości. Należy bowiem zaznaczyć, że wyłączenie w tych sprawach dwuinstancyjności nie jest jedynym takim przypadkiem w K.w. (podobnie jednoinstancyjne jest postępowanie sądowe dotyczące np.: skarg na decyzję wójta w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców, skarg na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, skarg na uchwały PKW zawierające wytyczne lub wyjaśnienia czy skarg na postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego oraz o odmowie rejestracji listy kandydatów). Niewątpliwie takie rozwiązanie jest wyjątkiem od konstytucyjnego prawa do sądu w zakresie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a tym samym konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności, jednak jest to ograniczenie zasadne, bo usprawiedliwione koniecznością zapewnienia szybkości procedur wyborczych, co wynika z dynamiki tego procesu i kalendarza wyborczego, a także faktem, że sprawy ze skarg będą rozpatrywane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Dotychczasowe przepisy, nakazujące (przez swoją lakoniczność) stosowanie niemal w pełnym zakresie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uniemożliwiały de facto sprawne przeprowadzenie postępowań w sprawach skarg

dotyczących podziału na okręgi wyborcze, co groziło tym, że najbliższe wybory samorządowe mogłyby być przeprowadzone w „zaskarżonych” okręgach wyborczych.

W ocenie opiniującej jasny jest także tryb wprowadzenia zmian do art. 12 ustawy z 11 stycznia 2018 roku, który już funkcjonuje, tj. na jego podstawie są rozpatrywane skargi, w tym przez sądy administracyjne, a także wydawane rozstrzygnięcia. Autorzy w art. 3 projektu przewidzieli, że „postępowania w sprawach ze skarg na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają rozpoznaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Należy więc rozumieć, że w sprawach, w których wniesiono skargę (wedle dotychczasowych przepisów) do WSA, a skarga ta jeszcze nie została rozpoznana, WSA powinien odwołać wszelkie zaplanowane czynności i niezwłocznie przekazać skargę NSA do rozpoznania zgodnie ze znowelizowanym art. 12 ustawy z 11 stycznia. Jeżeli natomiast sprawa przed wejściem w życie zmian zakładanych w projekcie zakończyłaby się orzeczeniem WSA i wniesieniem skargi kasacyjnej, to tę skargę NSA rozpatrywać będzie wedle nowej, przyspieszonej procedury. Projektodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie, co ze sprawami, które w momencie wejścia w życie nowelizacji byłyby na etapie „międzyinstancyjnym”, tj. po wydaniu rozstrzygnięcia przez WSA, a przed upływem terminu na wniesienie skargi kasacyjnej lub nawet na złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku. Na podstawie brzmienia proponowanego art. 3 należy jednak uznać, że w takiej sytuacji prawa do złożenia wniosku o uzasadnienie orzeczenia oraz wniesienia skargi kasacyjnej nie wygasają i obowiązują nadal z zachowaniem terminów przewidzianych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a jedynie skargę kasacyjną wniesioną w takiej sytuacji NSA będzie obowiązany rozpatrzyć według nowych reguł.

* * *

Podsumowując, należy wskazać, że zmiany proponowane w omawianym projekcie w istotnej części są konieczne. Pozytywnie warto ocenić przede wszystkim rezygnację z transmisji z lokali wyborczych oraz usprawnienie i przyspieszenie postępowań sądowoadministracyjnych. Podobnie konieczna jest zmiana dotycząca wymogów stawianych kandydatom na urzędników wyborczych, tym niemniej w tym zakresie należy od ustawodawcy na przyszłość oczekiwać lepszych rozwiązań systemowych. Niektóre z proponowanych nowości w ocenie opiniującej wymagają jednak poważniejszej rozwagi i analizy. Odnosi się to przede wszystkim do wprowadzenia zakazu zarządzania na ten sam dzień wyborów ogólnokrajowych i wyborów do organów jednostek pomocniczych czy referendum lokalnych. Wydaje się, że w tym zakresie ustawodawca mógłby zostawić jednostkom samorządu terytorialnego większą swobodę decyzji, mając na względzie ich wieloletnie doświadczenie w organizowaniu i przeprowadzaniu procedur wyborczych oraz referendalnych.

Dr hab. **Anna Rakowska-Trela**, prof. nadzw. UŁ. Wieloletni pracownik Centrum Studiów Wyborczych i Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ. Autorka wielu opinii i publikacji z zakresu prawa wyborczego, w tym dotyczących zasad oraz konstytucyjnej i ustawowej regulacji oraz historii prawa wyborczego, administracji wyborczej, kampanii wyborczej, alternatywnych sposobów głosowania, prawa wyborczego państw obcych, praw wyborców i uczestników rywalizacji wyborczej. Autorka publikacji także z zakresu prawa samorządowego. Uczestniczy w charakterze eksperta-referenta w konferencjach z zakresu prawa wyborczego. Prowadziła szkolenia z zakresu prawa wyborczego. Bierze udział w sądowych procedurach wyborczych jako pełnomocnik uczestników tych postępowań.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-30-1