

Wojciech Hermeliński¹

Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego²

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, proces wyborczy, sposób głosowania

Keywords: Electoral Code, electoral proces, manner of voting

Streszczenie

W grudniu 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawa ta wprowadziła doniosłe zmiany w Kodeksie wyborczym, dotyczące między innymi struktury organów wyborczych, ich kompetencji, jak też zasad i sposobu głosowania przez wyborców. W artykule przedstawione zostały najważniejsze problemy związane z implementowaniem nowych reguł samorządowego prawa wyborczego w kontekście nadchodzących wyborów do jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Autor jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na zorganizowanej przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Szkoleniowej nt.: *Prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego po nowelizacji z 2018 r.*, która odbyła się w Poznaniu 23 maja 2018 r. Artykuł złożono do druku w maju 2018 r.

Summary

Current problems of electoral law before elections to local government units

In December 2017, the Sejm adopted the Act on amending certain acts in order to increase the participation of citizens in the process of selecting, operating and controlling certain public bodies. The Act introduced significant changes to the Electoral Code, including, inter alia, the structures of electoral bodies, their competences, as well as the rules and manner of voting by voters. The article presents the most important problems related to the implementation of new rules of local government electoral law in the context of the upcoming elections to local government units.

✱

W dniu 14 grudnia 2017 r. Sejm RP na 54. posiedzeniu uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³. Ustawa ta wprowadziła doniosłe zmiany w Kodeksie wyborczym, dotyczące między innymi struktury organów wyborczych, ich kompetencji, jak też zasad i sposobu głosowania przez wyborców⁴. Lektura zmian wprowadzonych przez wskazaną ustawę prowadzi do wniosku, że ustawodawca w odniesieniu do organów wyborczych postanowił co do zasady odejść od modelu tzw. sędziowskiego, który w Polsce funkcjonował nieprzerwanie od 1991 r., kiedy to zarządzeniem prezydenta powołana została po raz pierwszy Państwowa Komisja Wyborcza w składzie sędziowskim jako stały najwyższy organ administracji wyborczej⁵. Niezależnie jednak od zmian strukturalnych, usta-

³ Dz.U. 2018, poz. 130.

⁴ Zob. A. Rakowska-Trela, *Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4; P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, styczeń 2018; <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzonych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf> (20.06.2018).

⁵ Zob. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych, [w:] 10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymasz, Warszawa 2000,

wodawca wprowadził szereg nowych uregulowań, które w istotny sposób rzutować będą na proces wyborczy, nie tylko w zakresie zbliżających się wyborów do jednostek samorządu terytorialnego.

Do czerwca 2018 r. Państwowa Komisja zrealizowała w pełni jeden z obowiązków nałożonych przez ustawodawcę – powołanie według nowego systemu komisarzy wyborczych⁶. Nie zakończony był proces powoływania przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego urzędników wyborczych tworzących Korpus Urzędników Wyborczych⁷, jak również procedura dokonywania zmian w podziale gmin na okręgi wyborcze⁸.

s. 44; A. Sokala, M. Święcki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 172; K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 1, s. 158–159.

⁶ Art. 160 § 3. Komisarzy wyborczych w liczbie 100, z uwzględnieniem § 2, powołuje na okres 5 lat Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji.

⁷ Art. 191a § 1. W każdej gminie działają urzędnicy wyborczy powoływani przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego. § 2. Urzędnicy wyborczy tworzą Korpus Urzędników Wyborczych.

⁸ Art. 419 § 1. Podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, z zastrzeżeniem art. 421 § 2. Podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta, rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady, z uwzględnieniem art. 417 i następujących zasad [...]. Dodać należy, że już po złożeniu do druku artykułu ustawą z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349) dokonano zmiany ustawie z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130) w ten sposób, że „w art. 5: a) w pkt 5 w lit. d, § 14 otrzymuje brzmienie: „§ 14. Na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące skarg na postanowienie komisarza wyborczego, o którym mowa w § 2, wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje środek prawny. Przepis art. 420 § 3 stosuje się.” Nowela ta stanowiła wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. (sygn. P 5/14) stwierdzającego, że art. 420 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczy-

Przed Państwową Komisją Wyborczą oraz Krajowym Biurem Wyborczym jawią się obecnie jako najważniejsze problemy: dokończenie powoływania urzędników wyborczych, informacja i edukacja wyborców o nowym sposobie głosowania wprowadzonym nowelą styczniową do kodeksu wyborczego (jest to zresztą jeden z ustawowych obowiązków PKW), dopilnowanie powołania komisji wyborczych (o dwukrotnie zwiększonej liczbie członków), podjęcie ostatecznej decyzji co do rodzaju karty wyborczej⁹.

Kwestia sposobu głosowania przez wyborców w myśl znowelizowanego kodeksu wyborczego była już od samego momentu przedstawienia projektu zmian przez projektodawców krytykowana przez Państwową Komisję Wyborczą. Wprowadza ona bowiem zupełnie odmienną od dotychczasowej rygorystycznej zasady „tylko krzyżyk w kratce” formułę głosowania przez wyborcę. Dodać należy, że wszystkie powojenne ordynacje wyborcze (np. z roku 1989, 1991, 1993, 2001) regulujące zasady głosowania do ciał przedstawicielskich zastrzegały, że poczynienie na karcie do głosowania dodatkowych dopisków nie wpływa na ważność oddanego głosu (nie rozróżniając, czy dopisek ma miejsce w kratce, czy też poza nią). Dopiero ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w art. 41 wyraźnie stwierdziła, że „[d]opisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych dopisków poza kratką nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu”¹⁰. Z przepisu tego należało wysnuć zatem oczywisty wniosek, że wszelkie dopiski poczynione wewnątrz kratki automatycznie skutkują nieważnością takiego głosu. Znowelizowany ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmia-

pospolitej Polskiej. Na dzień złożenia artykułu do druku w toku była procedura legislacyjna usprawniająca postępowanie sędowoadministracyjne poprzez ograniczenie wnoszenia środka odwoławczego od uchwały PKW w sprawie podziału gmin na okręgi bezpośrednio do NSA.

⁹ Art. 40 § 1. Głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania. § 2. Na karcie do głosowania zamieszcza się informację o sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu. § 3. Karta do głosowania jest jedną kartką zadrukowaną jednostronnie. Wielkość i rodzaj czcionek oraz wielkość krutek przeznaczonych na postawienie znaku „x” są jednakowe dla oznaczeń wszystkich list i nazwisk kandydatów. § 3a. Karta do głosowania w wyborach do Sejmu, wyborach do Parlamentu Europejskiego, wyborach do rady gminy w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców, wyborach do rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, wyborach do rady powiatu, wyborach do sejmiku województwa może w razie potrzeby składać się z odpowiedniej liczby zadrukowanych jednostronnie, trwale połączonych kartek przy czym [...].

¹⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112).

nie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych Kodeks wyborczy zakłada całkowitą zmianę sposobu głosowania wprowadzając zupełną dowolność formy wyrażenia woli wyborcy na karcie do głosowania¹¹. Nowela wprowadziła zmianę definicji znaku „x” stawianego w kratce obok nazwiska kandydata. Obecnie w myśl art. 5 pkt 12 Kodeksu wyborczego przez znak „x” należy rozumieć co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki. Wprowadzona ustawą zmiana nie dość, że zniekształca definicję znanego także polskiemu alfabetowi znaku (litery) „x”, stwierdzając, że są to co najmniej dwie przecinające się linie, to jeszcze doprowadza do tego, iż wszelkie znaki graficzne inne niż „x” naniesione w obrębie kratki, w tym w szczególności zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce itp., nie powodują nieważności głosu. Intencją dotychczasowego przepisu, który zabraniał stawiania jakichkolwiek innych znaków w obrębie kratki, było zabezpieczenie przed ewentualnym „dostawieniem” przez postronne osoby znaku „x” przy nazwisku innego kandydata i zamazywaniem postawionych znaków „x”. W myśl noweli postawienie znaku „x”, a następnie zamazanie kratki i postawienie znaku „x” przy innym kandydacie będzie powodowało, że głos pozostaje ważny, gdyż zamazanie kratki należy traktować jako dopisek niepowodujący nieważności głosu¹². Niejasność znowelizowanych przepi-

¹¹ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

¹² Art. 40 § 1. Głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania. § 2. Na karcie do głosowania zamieszcza się informację o sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu. § 3. Karta do głosowania jest jedną kartką zadrukowaną jednostronnie. Wielkość i rodzaj czcionek oraz wielkość krutek przeznaczonych na postawienie znaku „x” są jednakowe dla oznaczeń wszystkich list i nazwisk kandydatów. § 3a. Karta do głosowania w wyborach do Sejmu, wyborach do Parlamentu Europejskiego, wyborach do rady gminy w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców, wyborach do rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, wyborach do rady powiatu, wyborach do sejmiku województwa może w razie potrzeby składać się z odpowiedniej liczby zadrukowanych jednostronnie, trwale połączonych kartek przy czym [...]. Przy okazji omawiania kwestii dotyczących sposobu głosowania określonych przepisami znowelizowanego Kodeksu wyborczego, nie można pominąć odmienności w tym względzie tych przewidzianych w ustawie z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy „[d]opisanie na karcie do głosowania dodatkowych pytań lub wariantów rozwiązania albo poczynienie innych dopisków poza kratką nie wpływa na ważność głosu”.

sów w powyższym zakresie, a w szczególności dopuszczona dowolność formy wyrażania woli przez wyborcę na karcie do głosowania, niewątpliwie może wywoływać wątpliwości komisji obwodowych co do oceny ważności karty wyborczej czy też ważności głosu¹³.

Państwowa Komisja Wyborcza wraz z Krajowym Biurem Wyborczym poczynawszy od listopada 2016 r. do czerwca 2017 r. przeprowadziła wśród różnych grup wyborców konsultacje zmierzające do uzyskania jak największej ilości wypowiedzi co do formy karty wyborczej: tzw. płachta czy też książeczka. Znacząca większość biorących udział w konsultacjach (odbyły się w całej Polsce) wypowiedziało się za książeczką, argumentując, iż jest ona przede wszystkim wygodniejsza w czytaniu i wypełnianiu. Styczeniowa nowela do kodeksu wyborczego zmniejszyła ilość kandydatów do rady w gminie liczącej ponad 20 000 mieszkańców umieszczanych na liście wyborczej¹⁴, w związku z czym dotychczasowe przesłanki skłaniające PKW do przychylenia się do „książeczkowej” formy karty wyborczej nieco osłabły. Państwowa Komisja Wyborcza ostateczną decyzję w tej kwestii podejmie najprawdopodobniej bezpośrednio po wyznaczeniu przez premiera daty wyborów samorządowych.

W związku z nałożonym obowiązkiem prowadzenia transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych¹⁵ Państwowa Komisja Wyborcza wystąpiła

Pobieżna nawet analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, iż obowiązująca nadal zasada głosowania w referendum jest identyczna z obowiązującą jeszcze do niedawna w Kodeksie wyborczym.

¹³ Państwowa Komisja Wyborcza o tych i innych wątpliwościach związanych z nowelą do Kodeksu wyborczego poinformowała pismem z 20 kwietnia 2018 r. Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu, http://pkw.gov.pl/pliki/1524226889_2-4-18_SEJM.pdf (20.06.2018).

¹⁴ Art. 425 § 2. Lista kandydatów w wyborach do rady: 1) w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców może zawierać tylko jedno nazwisko; 2) w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów, z tym że liczba kandydatów nie może być większa niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększona o dwóch kandydatów.

¹⁵ Art. 52 § 7. Od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie czynności, o których mowa w art. 42 § 1, do podpisania protokołu, o którym mowa w art. 75 § 1, prowadzi się transmisję z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych. Szczegółowe informacje o dostępie do transmisji podaje się co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania na stronie

do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o opinię co do możliwości realizacji przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących transmisji i nagrywania prac obwodowych komisji wyborczych. Bezpośrednią przyczyną powyższego wystąpienia było wejście w życie 25 maja 2018 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U.UE.L. 2016, Nr 119, s. 1). Odpowiadając na pismo Komisji Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wskazał, iż nie kwestionując prawa do informacji publicznej wynikającego z Konstytucji RP, podkreślić należy, że rozwiązania ujęte w Kodeksie wyborczym wymagają dostosowania do przepisów o ochronie danych, w szczególności rozporządzenia 2016/679, które będą mieć bezpośrednie stosowanie w krajowym porządku prawnym od 25 maja 2018 r. We wniosku końcowym Główny Inspektor stwierdził że „[z]akres dostosowań, ilość i waga ryzyk w praktyce mogą uniemożliwić zgodne z prawem o ochronie danych osobowych przeprowadzenie transmisji podczas wyborów”¹⁶. O powyższym stanowisku Państwowa Komisja Wyborcza powiadomiła Prezydenta oraz Marszałków Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.

Literatura

- Rakowska-Trela A., *Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymasz, Warszawa 2000.

internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. [...] § 10. Państwowa Komisja Wyborcza określa warunki techniczne transmisji, o której mowa w § 7, oraz rejestracji, o której mowa w § 7a.

¹⁶ GIODO o monitorowaniu oraz rejestracji obrazu i dźwięku w lokalach wyborczych. <https://www.giodo.gov.pl/pl/1520341/10462> (10.06.2018).

¹⁷ Już po złożeniu do druku artykułu ustawą z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349) uchylone zostały przepisy art. 52 § 7–8 i 10 nakazujące prowadzenie transmisji z lokali wyborczych.

- Sokala A., Święcki M., *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustosami wyborów)*, red. F. Rymasz, Warszawa 2007.
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, styczeń 2018; <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzonych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf>.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 1.