

Anna Rakowska-Trela¹

Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego z 2018 r.²

Słowa kluczowe: wybory, prawo wyborcze, nowelizacja, wybory samorządowe

Keywords: elections, electoral law, legislative amendment, local elections

Streszczenie

Dnia 11 stycznia 2018 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawa ta w stopniu znaczącym znowelizowała ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa i kodeks wyborczy, w zasadniczy i gruntowny sposób zmieniając k.w. – nie sposób tego nie odnotować – w roku wyborczym, na kilka miesięcy przed wyborami samorządowymi, najtrudniejszymi wyborami nie tylko dla administracji wyborczej, ale także dla uczestników rywalizacji wyborczej. Zmiany te można podzielić na bardziej i mniej kontrowersyjne. Dotyczą one wielu aspektów procesu wyborczego, m.in.: konstrukcji i zadań administracji wyborczej, sposobu głosowania i ważności głosu, prowadzenia agitacji wyborczej, systemu wyborczego sensu stricto w wyborach do rad gmin. Podejmując próbę omówienia najważniejszych spośród wprowadzonych zmian. Autorka podejmuje próbę oceny ich wpływu na zbliżające się wybory samorządowe.

¹ Autorka jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: rakoska@wp.pl.

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.

Summary

Changes in Electoral Code according to local elections

In January 2018, the Sejm and Senate have passed hugely controversial law, which is supposed, according to its title, to „increase the participation of citizens in the process of electing, functioning and controlling certain public bodies”, amending inter alia Polish Electoral Code. This amendment destabilizes the electoral system without a clear or evident need short before the most hard and difficult electoral process – the local elections. The most controversial proposals concerned the changes in electoral administration and limiting the mayor (city president) to two terms in office. This law, may lead to politicization of the electoral administration, so there are risks of a loss the transparency of the election. The Author tries to present and evaluate most important changes resulting from new legislation.

✱

I. Wprowadzenie

Dnia 10 listopada 2017 r. do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³. W projekcie tym jego autorzy proponowali nowelizację kilku ustaw, w tym: ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym⁴, ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵, ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶ i ustawy z 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (dalej: k.w.)⁷.

Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się 24 listopada 2017 r., zaś już 11 stycznia 2018 r. ustawę przekazano do podpisu Prezydenta. Ogłoszono ją 16 stycznia 2018 r.⁸ Oznacza to, że prace nad ustawą zmie-

³ Druk nr 2001.

⁴ T.j. Dz.U. 2017, poz. 875 ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. 2017, poz. 1868 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. 2018, poz. 913.

⁷ T.j. Dz.U. 2018, poz. 754.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 130.

niającą istotnie i dogłębnie cztery ustawy ustrojowe, w tym kodeks wyborczy, trwały jedynie dwa miesiące.

Ostatecznie uchwalona nowelizacja nieco różni się od propozycji zawartych w pierwotnym projekcie, tym niemniej w ustawie nowelizującej z 11 stycznia 2018 r. jest wiele zmian kontrowersyjnych, w tym wpływających na wybory do organów samorządu terytorialnego. Należy zaznaczyć, że odnaleźć można także i zmiany, które nie tylko nie są kontrowersyjne, ale nawet można je określić jako pożądane.

Odnosnie samorządowego prawa wyborczego, nowości wprowadzone mocą omawianej nowelizacji można podzielić na dwie kategorie: po pierwsze, zmiany ogólnej części k.w., oddziałujące na wybory samorządowe, po drugie, zmiany wprowadzone bezpośrednio do działu VII i VIII k.w., a więc regulujących wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Zanim jednak przejdę do omówienia najważniejszych ze zmian wprowadzonych do k.w., warto zwrócić uwagę na nowelizację ustaw samorządowych w zakresie wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego do 5 lat, ta zmiana też wpływa bowiem na prawo wyborcze. Po wejściu w życie nowelizacji zmianie uległy art. 16 ustawy o samorządzie gminnym (5-letnia kadencja rady gminy oznacza, że także pięć lat trwać będzie kadencja wójta, burmistrza, prezydenta miasta – zrównanie to wynika z art. 26 ust. 2), art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Zmianę tę warto skonfrontować z tytułem ustawy nowelizującej, kładącym nacisk na zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych oraz z celami, jakie stawiali sobie projektodawcy. Wydaje się, że wprowadzenie pięcioletniej kadencji organów samorządowych nie przyczyni się do ożywienia lokalnej demokracji i nie wyeliminuje problemu tworzenia się zamkniętych „grup trzymających władzę” w samorządach⁹. Słusznie bowiem w swoim opracowaniu Dawid Sześciło wskazuje, że „według danych dla państw członkowskich Rady Europy, dominującym rozwiązaniem jest wprowadzenie

⁹ Czy nowe przepisy zwiększą udział obywateli w sprawowaniu władzy? Komunikat nt. ustawy z 11 stycznia br. dot. sytuacji samorządu terytorialnego w Polsce, Fundacja Batorego 2018, s. 2.

czteroletnia kadencja organów stanowiących samorządu, ale dość pokazana grupa państw zdecydowała się na pięcio-, a nawet sześcioletnią kadencję organów samorządowych. Co pięć lat do wyborów samorządowych chodzą m.in. Niemcy, Cypryjczycy, Irlandczycy, Włosi oraz Turcy. Na sześć lat swoich przedstawicieli wybiera się m.in. w Belgii czy Francji¹⁰. Zauważalne jest przy tym, że w państwach o najsilniejszych tradycjach samorządowych i najszerzej autonomii władz lokalnych (kraje nordyckie, Wielka Brytania) do wyborów samorządowych chodzi się co cztery lata. Ma to swoje uzasadnienie. Wybory są „solą demokracji lokalnej” i jeżeli Ustawa miała na celu przezwyciężenie deficytu tej demokracji, to rezygnację z wyborów co cztery lata trudno uznać za trafne rozwiązanie. Nie przyczyni się ono w żaden sposób do ożywienia lokalnej sceny politycznej, a raczej utrudni start i zaistnienie nowym inicjatywom, które będą musiały dłużej czekać na weryfikację w wyborach¹¹.

Przechodząc do zmian w samym k.w. w pierwszej kolejności należy wymienić zmiany w części ogólnej k.w., wpływające na wybory samorządowe to przede wszystkim. Są to przede wszystkim: wprowadzenie tzw. dwukadencyjności, zmiany w administracji wyborczej, zmiany sposobu oddania głosu, a nadto wprowadzające transmisję z lokalu wyborczego, dotyczące agitacji wyborcza, ustanawiające nową kategorię obserwatorów społecznych. Z kolei zmiany w działach VII i VIII dotyczą czynności organów administracji wyborczej, zgłoszeń komitetów wyborczych i list kandydatów, terminu zarządzania wyborów, stosowania zasada większości i proporcjonalności wyborach do rad gmin, ograniczeń w kandydowaniu na wójta. Znowelizowano także przepisy karne.

Z uwagi na obszerność nowelizacji z jednej strony, a z drugiej ograniczenia niniejszego opracowania, omówię jedynie niektóre spośród wprowadzonych zmian.

¹⁰ CEMR, Local and Regional Government in Europe. Structures http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf (20.06.2018).

¹¹ D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie* *Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018, s. 6.

II. Dwukadencyjność

Mocą nowelizacji z 11 stycznia 2018 r. w art. 11 k.w., regulującym warunki, od których uzależnione jest posiadane w poszczególnych rodzajach wyborów biernego prawa wyborczego, dodano § 4 przewidujący, że w wyborach wójta w danej gminie nie ma prawa wybieralności osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 k.w., a więc przez Prezesa Rady Ministrów łącznie z wyborami do rad gmin. Oznacza to, że osoba, która dwukrotnie pełniła funkcję wójta w określonej gminie, na którą została wybrana w odbywających się cyklicznie wyborach, nie może po raz trzeci kandydować na ten urząd w tej gminie. Zakaz ma charakter trwały w tym sensie, że obowiązuje także po ewentualnej przerwie.

Argumentacja autorów nowelizacji na rzecz wprowadzonej zmiany miała charakter ogólny i sprowadzała się do dążenia do zabezpieczenia w ten sposób przed nadużyciami czy wręcz patologiami w samorządzie, które, jak z tego wynika, mają być – w ocenie projektodawców – skutkiem dotychczasowego braku ograniczenia liczby kadencji, ale tylko wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹².

Odnośnie oceny tej regulacji wskazać należy, że Konstytucja RP w art. 62 zapewnia obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (z wyjątkiem osób ubezwłasnowolnionych lub pozbawionych prawomocnym orzeczeniem sądowym praw publicznych albo wyborczych) czynne prawo wyborcze, w tym w wyborach organów samorządu terytorialnego. Z kolei w art. 60 gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Należy uznać, że przepis ten dotyczy również dostępu do stanowisk z wyboru w samorządzie terytorialnym, zapewniając tym samym równe bierne prawo wyborcze.

W oparciu o przywołane przepisy Konstytucji RP, w doktrynie prawa pojawiły się wątpliwości co do konstytucyjności przyjętych rozwiązań. Hubert Izdebski, wskazując, że powołane przepisy znajdują się w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” słusznie podkreślił, że „określone w nich prawa wolno ograniczyć wyłącznie na zasadach wskazanych w art. 31

¹² Zob. uzasadnienie projektu.

ust. 3 Konstytucji – ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie i jedynie wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo dla wolności i praw innych osób, przy czym nie mogą naruszać istoty wolności tych praw”. Tym samym „ustawodawca w pierwszej kolejności nie może działać wbrew zasadom demokracji”, rozumianej konstytucyjnie, nie zaś mechanicznie, jedynie jako woła większości. Ostatecznie Autor, opierając się na orzecznictwie TK dotyczącym ograniczenia liczby kadencji w różnych organach¹³ doszedł do wniosku, że w świetle ogólnikowości uzasadnienia zmiany nie jest możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności według trzech konstytucyjnych kryteriów¹⁴.

Zgodnie z art. 17 ustawy nowelizującej, „przepis art. 11 § 4 ustawy zmienianej w art. 5 nie dotyczy wybrania na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. Tym samym ostatecznie zostały rozwiane wątpliwości co do terminu wejścia w życie komentowanej zmiany¹⁵ i dwie kadencje, po upływie których następuje utrata prawa wybieralności w wyborach na wójta w danej gminie, będą liczone począwszy od kadencji rozpoczynającej się po wyborach w 2018 r.

III. Administracja wyborcza – obwodowe komisje wyborcze

Oдноśnie zmian w administracji wyborczej, największe znaczenie dla zbliżających się wyborów samorządowych będą miały zmiany dotyczące obwodowych komisji wyborczych. Wprowadzony mocą nowelizacji art. 181a (oraz art. 5 pkt 13), zastępując jednolitą obwodową komisję dwiema nowymi, tj. ob-

¹³ M.in. wyrok z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07.

¹⁴ H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017, s. 2–4.

¹⁵ Pierwotnie przepis przejściowy przewidywał, że: „Przepisy art. 4 pkt 126, 128 i 129 ustawy, o której mowa w art. 4 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą mają zastosowanie po raz pierwszy do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju, zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych, począwszy od 16 listopada 2014 r.” (art. 13 projektu).

wodową komisją wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisją wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, wprowadza dwa organy odpowiedzialne za – odpowiednio – przeprowadzenie głosowania i ustalenie jego wyników.

Nowelizacja zakłada więc, że głosowanie przeprowadza jedna komisja, a jego wyniki ustala inna. Zdaniem PKW oznacza to, że w przypadku ujawnienia nieprawidłowości w rozliczeniu kart (np. więcej kart wyjętych z urny niż kart wydanych wyborcom) trudne będzie ustalenie osób odpowiedzialnych, gdyż nie będzie wiadomo, która komisja odpowiada za nieprawidłowości. Należy ocenić, że niebezpieczeństwa tego nie znoszą regulacje zawarte przede wszystkim w art. 71 k.w., a dotyczące sposobu i trybu przekazania dokumentów związanych z wyborami oraz urny wyborczej po zakończeniu głosowania komisji ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie przez komisję ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie.

Warto zaznaczyć, że na etapie prac nad projektem podział dotychczas jednolitych komisji obwodowych mógł być uzasadniony wzrostem ilości czynności, jakie ustawodawca im przypisał. Liczenie głosów miało bowiem odbywać się w ten sposób, że przewodniczący obwodowej komisji ds. ustalenia wyników głosowania w obecności członków komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu miał brać do ręki każdą kartę do głosowania, pokazywać ją wszystkim obecnym i głośno oznajmiać, czy dana karta jest ważna, czy dany głos jest ważny i na kogo został oddany. Każdy z obecnych członków komisji samodzielnie miał odnotowywać treść oznajmienia przewodniczącego i w każdej chwili mógłby żądać karty do głosowania do swoich rąk w celu sprawdzenia. Opisana procedura byłaby więc bardzo czasochłonna i wymagałaby wielogodzinnego zaangażowania i koncentracji wszystkich członków komisji. Ustawodawca jednak ostatecznie zrezygnował z jej wprowadzenia, tym samym utrzymanie podziału na komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania i komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie wydaje się zbędne. Co więcej, znacznie podniesie ono koszty funkcjonowania administracji wyborczej.

Po wejściu w życie nowelizacji z 11 stycznia 2018 r. w istotny sposób zmienił się tryb powoływania obwodowych komisji wyborczych. Po pierwsze wskazać należy, że zgodnie z nowelizowanym brzmieniem art. 182 k.w. obwodowe komisje wyborcze powołuje komisarz wyborczy. Dotychczas – w zależności

od rodzajów wyborów – komisje te były powoływane przez wójta albo przez właściwą terytorialną komisję wyborczą.

Po drugie, zgodnie z § 4 w nowym brzmieniu, kandydat na członka obwodowej komisji wyborczej może zostać zgłoszony do komisji na obszarze województwa, w którym stale zamieszkuje (dotychczas kandydatami mogły być tylko osoby ujęte w stałym rejestrze wyborców danej gminy, przy czym wymóg ten dotyczył osoby zgłaszanych przez pełnomocników wyborczych).

Po trzecie, dotychczas w skład obwodowej komisji wyborczej utworzonej dla obwodu do 2000 mieszkańców wchodziło od 7 do 9 osób, zaś dla obwodu od 2001 do 3000 mieszkańców – od 9 do 11 osób. Obecnie w skład każdej obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie powołuje się po 9 osób. Należy nadto dodać, że według uchylonych rozwiązań, w skład komisji obwodowych wchodziło po jednej osobie wskazanej przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Mocą nowelizacji to rozwiązanie zniesiono¹⁶.

Po czwarte, odmiennie określono podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów do komisji obwodowych i sposób ich powoływania oraz – w rezultacie – ich skład. Obecnie system zgłaszania kandydatów do komisji jest bardziej skomplikowany, gdyż w pierwszej kolejności prawo takie przyznano pełnomocnikom wyborczym reprezentującym komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych, z których list w ostatnich wyborach wybrano odpowiednio: radnych do sejmiku województwa (kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa) albo posłów do Sejmu. Takie komitety mają z mocy samego prawa zagwarantowane co najmniej 6 miejsc w obwodowych komisjach wyborczych. Dopiero w drugiej kolejności prawo zgłaszania kandydatów mają inne komi-

¹⁶ W skład komisji obwodowych w obwodach głosowania utworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych oraz oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów powoływano od 4 do 6 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby oraz po jednej osobie wskazanej przez wójta spośród pracowników jednostki, w której utworzony był obwód. Obecnie w skład komisji w tych obwodach wchodzi 6 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby.

tety wyborcze. Ustawodawca przewidział także, że jeśli liczba członków komisji powołanych w ten sposób okazałaby się mniejsza niż 9, to pozostałych kandydatów do składu komisji wyłania się w drodze publicznego losowania, przeprowadzanego przez komisarza wyborczego spośród osób zgłoszonych przez wszystkich pełnomocników wyborczych, przy czym każdy z nich może zgłosić do losowania tyle osób, ile brakuje do liczby 9. Jeżeli zaś liczba członków komisji miałaby być większa niż 9, to kandydatów do składu komisji, w liczbie stanowiącej różnicę między liczbą 9 a liczbą członków powoływanych na podstawie zgłoszeń komitetów „uprzywilejowanych”, wyłania się w drodze publicznego losowania spośród osób zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych komitetów, które nie spełniają wymogów „uprzywilejowania”. Każdy z tych komitetów może zgłosić do losowania tylko jedną osobę. W przypadku niedokonania zgłoszenia wystarczającej liczby kandydatów do składu komisji, minimalny skład liczbowy obwodowej komisji wyborczej wynosi 5 członków. Jeżeli natomiast liczba kandydatów jest mniejsza niż minimalny skład liczbowy komisji, to uzupełnienia jej składu dokonuje komisarz wyborczy.

Zmiany wprowadzone przez ustawodawcę do art. 182 należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Dotyczy to w szczególności przyznania pierwszeństwa do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych pełnomocnikom wyborczym komitetów wyborczych utworzonych przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych, z których list w ostatnich wyborach wybrano radnych do sejmiku województwa albo posłów do Sejmu. Takie rozwiązanie powoduje bowiem nieuzasadnioną nierówność komitetów wyborczych rywalizujących w wyborach w zakresie współkształtowania najniższych organów wyborczych, a także stawia pod znakiem zapytania prawo do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych przez partie, które np. w ostatnich wyborach uzyskały wysoki wynik wyborczy startując w koalicji, obecnie zaś zdecydowały się na samodzielne wystawienie list kandydatów lub odwrotnie. Trzeba też wskazać, że prawo do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych nie jest prawem, w odniesieniu do którego istnieje jakiekolwiek uzasadnienie do stosowania w odniesieniu do podmiotów, którym ma przysługiwać, zasady równości w ujęciu proporcjonalnym (a więc odpowiadającym sile poszczególnych komitetów).

IV. Sposób głosowania – znak „X” i dopiski

W myśl art. 5 pkt 12 k.w., wprowadzonego mocą nowelizacji z 11 stycznia 2018 r., ilekroć w kodeksie jest mowa o znaku „X” – rozumie się przez to co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki. Zmiana ta była krytykowana, jeszcze na etapie prac legislacyjnych, zarówno przez administrację wyborczą, jak i przez ekspertów. Tym niemniej należy zaznaczyć, że podczas badania wyborów do Sejmu i Senatu z 9 października 2011 r. Misja Oceny Wyborów odnotowała, że „podczas liczenia głosów misja OBWE/ODIHR zauważyła przypadki uznania głosu za nieważny pomimo jasnej intencji głosującego, ponieważ dwie linie nie krzyżowały się w wymagany sposób lub wyborca posłużył się innym symbolem do wskazania swojego wyboru”. Sformułowano zalecenie, że „należy dokonać zmiany ścisłego brzmienia ustawy i jej interpretacji w celu zapewnienia ważności głosu we wszystkich przypadkach, gdy zamiar głosującego jest oczywisty i bezsporny, a nie tylko wówczas, gdy wybór na karcie jest zaznaczony znakiem «X»”¹⁷. Wydaje się jednak, że nowa definicja znaku „X” nie wyeliminuje wszystkich problemów, a może generować nowe.

Wysoce kontrowersyjną zmianę wprowadzono do art. 41 k.w. Dotychczas dopuszczalne było czynienie na karcie do głosowania wszelkich dopisków poza kratkami do głosowania – nie wpływało to na ważność głosu. Poczynienie dopisku w kratce do głosowania było niedopuszczalne. Obecnie – wedle uchwalonej 11 stycznia 2018 r. nowelizacji – umieszczenie na karcie do głosowania dopisków, w tym zarówno w kratce jak i poza nią, nie będzie wpływać na ważność oddanego na niej głosu.

W toku prac legislacyjnych PKW słusznie podkreślała, że „intencją dotychczasowego przepisu, który zabraniał stawiania jakichkolwiek innych znaków w obrębie kratki było zabezpieczenie przed ewentualnym »dostawieniem« przez inne osoby znaku „X” przy nazwisku innego kandydata i zamazywania postawionych znaków „X”. W chwili obecnej postawienie znaku „X”, a następnie zamazanie kratki i postawienie znaku „X” przy innym kandydacie powodowało będzie, że głos jest ważny, gdyż zamazanie kratki na-

¹⁷ Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2012.

leży traktować jako dopisek”¹⁸. PKW zauważała dalej, że „wskazana zmiana sposobu ustalania ważności głosu umożliwia niezauważalne manipulowanie głosami wyborców”¹⁹.

Należy w pełni podzielić obawy PKW, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przewidzieć, że pojawią się wątpliwości w procedurze kwalifikacji oddanych głosów jako ważne albo nieważne i ich liczeniu (co jest jeszcze znakiem „X”, tj. co najmniej dwoma liniami, które przecinają się w obrębie kratki, a co dopiskiem, czy zamazaniem kratki?). Będzie też wzmacniała niebezpieczeństwo fałszowania głosów. Jednocześnie trudno wskazać jakiegokolwiek racjonalne i merytoryczne uzasadnienie dla wprowadzonej zmiany; nie przedstawili go nawet projektodawcy, którzy w uzasadnieniu projektu ograniczyli się w zakresie propozycji nowelizacji art. 41 jedynie do jednego zdania, wskazując, że „równocześnie proponuje się, aby dopisanie znaków na karcie do głosownia w tym w kratce, nie miało wpływu na ważność głosów”²⁰.

V. Transmisja z lokali wyborczych

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych i kosztochłonnych zmian, wprowadzonych mocą nowelizacji z 11 stycznia jest wprowadzenie obowiązku prowadzenia transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych przez cały czas pracy obwodowych komisji wyborczych. Należy zaznaczyć, że PKW oszacowała, że w związku z wejściem w życie nowelizacji koszt przeprowadzenia najbliższych wyborów samorządowych w 2018 r. może wynieść ponad pół miliarda złotych – około 634 900 000 zł. Wybory samorządowe w 2014 r. kosztowały 238 000 000 zł. Do wysokich kosztów dochodzą nadto problemy organizacyjne, spowodowane krótkim okresem pomiędzy wejściem nowelizacji w życie a wyborami samorządowymi, w czasie których przebieg prac komisji obwodowych ma być transmitowany. Może bowiem nie wystarczyć czasu na pra-

¹⁸ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001, pkt 13.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Uzasadnienie projektu.

widłowe przeprowadzenie postępowania przetargowego na zakup koniecznego sprzętu, zainstalowanie go i przeprowadzenie prób gwarantujących jego niezakłócone funkcjonowanie. Każda awaria, która byłaby natomiast wynikiem ograniczeń czasowych i pośpiechu w dniu wyborów będzie z kolei, pamiętając doświadczenia wyborów samorządowych z 2014 r., powodowała podejrzenia co do transparentności i uczciwości procesu wyborczego.

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 możliwości pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach innych niż te, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP). Podobne stanowisko zajął Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO). W piśmie skierowanym do PKW 11 kwietnia 2018 r. GIODO wskazał, że w czasie transmisji z lokalu wyborczego prezentowane będą zarówno wizerunki wyborców, jak i ich zachowania. Zaznacza też, że skutkiem transmisji lub rejestracji w lokalach wyborczych może być także ujawnianie miejsca zamieszkania (lub miejsca pobytu w czasie głosowania) osób oddających głosy. Jednocześnie GIODO podniósł, 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 GIODO 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 umożliwienie potencjalnie nieograniczonemu kręgowi osób dalsze wykorzystywanie tych transmisji w innych celach, np. 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 konkluzji, w ocenie GODO, transmisja lub rejestracja z lokalu wyborczego w dniu głosowania może prowadzić do ingerencji w prywatność osób oddających głosy, jak i naruszać tę prywatność²¹.

Należy uznać, że wprowadzanie transmisji z prac komisji obwodowych, przy jednoczesnym wzmocnieniu uprawnień mężów zaufania i ustanowieniu obserwatorów społecznych nie jest konieczne, w szczególności, jeśli wziąć pod uwagę kosztowność tego przedsięwzięcia i trudności organizacyjne jego przeprowadzenia. Potrzeba zapewnienia transparentności wyborów, która leżała u podstaw wprowadzenia transmisji, może być zapewniona również skutecznie w inny sposób, w związku z tym wprowadzone rozwiązanie jest nieproporcjonalne, a w związku z tym konstytucyjnie niedopuszczalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Na istotne problemy związane z obowiązkiem transmisji PKW zwróciła także uwagę w swojej uchwale z 28 maja 2018 r., w której, powołując się na swoją funkcję organu sprawującego nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, podniosła, że „w związku z wejściem w życie z 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²², mając na względzie art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także opinię Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 11 kwietnia 2018 r. (znak DOLIS.027.437.18) [...] nie ma możliwości stosowania w wyborach art. 52 § 7 i 7a ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [...], które są niezgodne z powołanym rozporządzeniem”²³. Należy zaznaczyć, że obecnie w Sejmie toczy się postępowanie legislacyjne dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2610), który zakłada rezygnację z transmisji.

²¹ Zob. pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do PKW z 11 kwietnia 2018 r., DOLIS.027.437.18.

²² Dz.U.U.E.L. 2016, Nr 119, s. 1.

²³ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 28 maja 2018 r. w sprawie braku możliwości stosowania niektórych przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

VI. Zmiany zasad prowadzenia kampanii wyborczej

Jak wskazano wcześniej, zmianie uległy zasady prowadzenia agitacji wyborczej. Na uwagę zasługują tu przede wszystkim nowości polegające na „poluzowaniu” rygorów prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Zmiana art. 132 k.w. sprowadza się do rozszerzenia zawartego w § 5 katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym które mogą przyjmować komitety wyborcze. Do katalogu tego ustawodawca dodał wykorzystanie przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne oraz korzystanie z nieodpłatnie udostępnianych miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Ustawodawca dopuścił więc nieodpłatne korzystanie przez komitety wyborcze z wszelkich „przedmiotów i urządzeń”, czyli *de facto* każdej rzeczy, w tym: nieruchomości, pojazdów, w szczególności samochodów, urządzeń nagłaśniających, maszyn i urządzeń drukarskich, wyświetlaczy LED, ekranów, stojaków na plakaty, a także wszelkich innych, które mogłyby być wykorzystane w trakcie kampanii wyborczej. Udostępnić komitetowi wyborczemu taki przedmiot lub urządzenie może każda osoba fizyczna, czyli także prowadząca działalność gospodarczą np. w zakresie transportu, organizacji imprez masowych itp.

Komitety wyborcze mogą także przyjmować przysporzenia w postaci nieodpłatnego udostępniania im miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Jedyne ograniczenie wprowadzone przez ustawodawcę sprowadza się więc do wyłączenia osób prowadzących działalność „w zakresie reklamy” (Sekcja M, Dział 73 – grupa 73.1 PKD).

Obie te regulacje pozostają w sprzeczności z ideą i regulacją w zakresie limitów przysporzeń przez osoby fizyczne na rzecz komitetów wyborczych oraz limitów wydatków komitetów na agitację wyborczą. Może też budzić wątpliwości co do równości wyborców: wyborca prowadzący jako osoba fizyczna lub jako wspólnik spółki cywilnej przedsiębiorstwo „eventowe”, transportowe lub drukarnię, może dokonywać przysporzeń bez ograniczeń (poprzez bezpłatne udostępnianie pojazdów, innych przedmiotów i różnych urządzeń do wykorzystania w trakcie kampanii), a wyborca nieposiadający takich przedmiotów – nie. Należy także zwrócić uwagę, że istnieje konstytucyjna zasada

jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2), która może zostać poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań osłabiona.

VII. Zmiany w Dziale VII i VIII k.w.

W zakresie przepisów wprost regulujących wybory organów samorządu terytorialnego najważniejszą jest systemu wyborczego sensu stricto w wyborach do rad gmin. Zgodnie z nową regulacją, w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców wybory będą większościami, zaś powyżej 20 000 mieszkańców – proporcjonalne. W wyborach samorządowych przeprowadzonych 30 listopada 2014 r. obowiązywała reguła, że za wyjątkiem rad gmin w miastach na prawach powiatu, radni będą wybierani według reguły większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wcześniej obowiązujące przepisy prawa wyborczego, przewidywały, iż wyboru radnych w tych jednostkach samorządu terytorialnego dokonywano przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. W zbliżających się w 2018 r. wyborach znów będzie tu obowiązywał system proporcjonalny. Polska jest jedynym krajem Europy, w którym trzy kolejne elekcje samorządu terytorialnego odbywają się według różnych systemów wyborczych. System proporcjonalny jak i system większościowy mają swoje zalety i wady. Podejmując decyzję o stosowaniu jednego z tych rozwiązań ustawodawca musi uwzględnić wiele czynników. Oczywiście każdy z tych systemów może być obowiązującą regułą w wyborach samorządowych, tym niemniej, wybierając optymalne rozwiązanie, należy dokonać wyboru systemu na podstawie dotychczasowych doświadczeń. Jedną edycją wyborów radnych na podstawie zasady większości to za mało dla wyciągnięcia ostatecznych wniosków co do zalet bądź wad tego rozwiązania. Tak szybki i – jak się wydaje – nieprzemyślany powrót do systemu proporcjonalnego to zmarnowana okazja do obserwacji w dłuższej perspektywie skutków stosowania systemu większościowego.

Należy także odnotować, że ustawodawca ograniczył liczbę kandydatów, jacy mogą znaleźć się na liście w okręgu wielomandatowym. Dotychczas była to dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, obecnie lista będzie mogła obejmować liczbę kandydatów odpowiadającą liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększo-

na o dwóch kandydatów (art. 425 § 2 pkt 2). W uzasadnieniu projektu jego autorzy wskazali, że zmiana ta „ograniczy sztuczne zapełnianie list wyborczych, poprzez osoby, które miałyby być umieszczane na nich tylko i wyłącznie w celu zwiększenia ilości głosów na dany komitet wyborczy. [...] przyczyni się to także do bardziej skrupulatnego doboru kandydatów na radnych, którzy rzeczywiście będą chcieli pracować na rzecz społeczności lokalnej”. Wbrew tym twierdzeniom należy jednak ocenić, że zmiana ta ma niewiele wspólnego ze zwiększeniem udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Ustawodawca wreszcie wprowadził do art. 472 § 2 zakaz przewidujący, że kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa. Kandydat na wójta może kandydować do rady gminy tylko na obszarze gminy, w której kandyduje na wójta. Uzasadnił te zmiany chęcią „działania kandydata na wójta na rzecz lokalnej społeczności – w tym przypadku gminy. W sytuacji braku uzyskania poparcia jako kandydata na wójta będzie miał możliwość pracy jako radny, pod warunkiem uzyskania głosu wyborców”. Także ta zmiana, ograniczająca bierne prawo wyborcze kandydatów na wójtów, nie ma wystarczającego usprawiedliwienia, w szczególności nie spełnia przesłanek opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

VIII. Podsumowanie

Zmiany wprowadzone mocą nowelizacji z 11 stycznia 2018 r. są liczne i głębokie, a zostały wprowadzone w życie na kilka miesięcy przed wyborami samorządowymi, uchodzącymi za najtrudniejsze do przeprowadzenia. Prawidłowe dekodowanie i interpretacja wprowadzonych zmian jest podstawą dla prawidłowego przeprowadzenia procesu wyborczego. Tym niemniej należy zaznaczyć, że niektóre z nowości wprowadzonych przez ustawodawcę mogą być trudne do realizacji (np. transmisja z lokalu wyborczego, ale także nieopisane w niniejszym opracowaniu problemy z powoływaniem Korpusu Urzędników Wyborczych) i stanowią realne zagrożenie dla niezakłóconego przebiegu wyborów samorządowych jesienią 2019 r. Inne natomiast zasługują na krytykę z tego względu, że stanowią krok wstecz w porównaniu do dotychczas przyjętych w Polsce standardów prawa wyborczego.

Literatura

- Izdebski H., *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017.
- Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018.