

Propozycje dotyczące projektu porozumienia pomiędzy Szefem Krajowego Biura Wyborczego a wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta (art. 191g KW),

I. UWAGI OGÓLNE

1. Porozumienie ma charakter cywilnoprawny – podstawą jego zawarcia jest znowelizowany Kodeks wyborczy oraz Kodeks cywilny.
2. Gmina nie ma możliwości sfinansowania jakichkolwiek kosztów związanych z realizacją porozumienia ze środków własnych oraz ze środków pochodzących z dotacji celowej na realizację ustawowo zleconych zadań dotyczących wyborów – mogłoby to zostać uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym z budżetu państwa pokrywane są wydatki związane z zadaniami urzędników wyborczych. Środki finansowe na zadania zlecone wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego są przekazywane w terminach umożliwiających ich wykonywanie.

Tym samym, żeby określić zakres porozumienia, którego istotą są zasady finansowania zadań, niezbędne jest stworzenie katalogu potrzeb ze strony PKW (niemożliwy ze strony samorządowej do ustalenia m.in. ze względów wskazanych w pkt 3 i 4.) Na bazie dotychczasowych doświadczeń w pkt. II zawarto przykładowe kwestie do uwzględnienia lub rozstrzygnięcia na etapie formułowania potrzeb.

3. Biorąc pod uwagę ustawowy cel porozumienia, jego treść może zostać opracowana dopiero po podjęciu przez PKW uchwał doprecyzowujących zakres zadań i sposób ich realizacji przez urzędnika wyborczego, w tym uchwał w sprawie:
 - a. wykonywania czynności związanych z powoływaniem obwodowych komisji wyborczych (pkt I.5.2) zał. do UCHWAŁY PKW z 12.03.2018 r. z późn. zm.);
 - b. zapewnienia wykonania kart do głosowania oraz dostarczenia kart do głosowania właściwym obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (pkt I.5.8) zał. do UCHWAŁY PKW);
 - c. sposobu przyjęcia od przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie w depozyt dokumentów z głosowania, opakowań zbiorczych zawierających karty do głosowania oraz pieczęci komisji z obwodów utworzonych w kraju (pkt I.5.11) zał. do UCHWAŁY PKW);
 - d. sposobu przyjęcia od przewodniczącego terytorialnej komisji wyborczej w depozyt dokumentów z wyborów oraz pieczęci tej komisji (pkt I.5. 12) zał. do UCHWAŁY PKW);
 - e. należytego przechowywania depozytu, gwarantującego jego właściwe zabezpieczenie (pkt I.5.13) zał. do UCHWAŁY PKW);
4. Biorąc pod uwagę fakt, że nadzór nad wykonywaniem zadań przez urzędników wyborczych będą sprawowali komisarze wyborczy, konieczne jest w wielu kwestiach rozstrzygnięcie (przez PKW? komisarzy wyborczych?) które zadania ma urzędnik wyborczy wykonywać osobiście, w ramach otrzymywanego wynagrodzenia, a w jakim zakresie oczekiwane jest wsparcie przez kadry pracowników samorządowych. Dobrym przykładem są tutaj powierzone urzędnikowi wyborczemu zadania: organizacji (a nie przeprowadzenia) szkoleń, organizacji (a nie zwołania) pierwszych posiedzeń obwodowych komisji wyborczych czy obowiązek należytego przechowywania depozytu. Czy zatem poprzez zapewnienie organizacyjno-administracyjnych i technicznych warunków

realizacji zadań urzędnika należy rozumieć udostępnienie pomieszczeń, sprzętu, materiałów eksploatacyjnych i wyposażenia, czy również ludzi, którzy przejmą część zadań związanych z wymienionymi obowiązkami urzędnika wyborczego. Szczegółowe rozstrzygnięcia są niezbędne nie tylko do zabezpieczenia odpowiednich zasobów i sprecyzowania zasad ich finansowania, ale również do jednoznacznego określenia odpowiedzialności za realizację zadań.

5. Porozumienie musi mieć charakter elastyczny z uwagi na wykonywanie przez urzędników wyborczych innych zadań wynikających z uchwał PKW oraz innych czynności zleconych przez PKW i komisarzy wyborczych (pkt I.5.15) zał. do UCHWAŁY PKW). Na podstawie dotychczasowej praktyki można przypuszczać, że od wójta/burmistrza/prezydenta będzie oczekiwane wsparcie w zakresie, np. realizacji zadań spełnienia obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13b Kodeksu wyborczego czy też obsługą głosowania korespondencyjnego.
6. Porozumienie musi wskazywać jedną osobę odpowiedzialnego za realizację porozumienia ze strony KBW oraz osobę ją zastępującą (uchwała PKW nie wymaga, a jedynie dopuszcza możliwość wyznaczenia koordynatora spośród urzędników wyborczych powołanych dla danej gminy, co – z punktu widzenia ładu organizacyjnego – wydaje się istotnym zagrożeniem dla sprawności współdziałania na linii prezydent/wójt/burmistrz – urzędnicy wyborczy).
7. Konieczne jest określenie trybu zmian porozumienia, w szczególności w przypadku zmian uchwał PKW dookreślających zakres i sposób realizacji zadań urzędników wyborczych, a tym samym zmianę zakresu i kosztów obsługi urzędników wyborczych. Porozumienie musi zapewniać efektywny przepływ informacji pomiędzy PKW, KBW a gminami w sprawach mających wpływ na zakres i sposób realizacji porozumienia, w szczególności na terminową i sprawną realizację zadań.
8. Ze względu na zmianę kompetencji w zakresie dotyczącym powoływania komisji obwodowych zmienia się administrator bazy danych osobowych tworzonej w związku z realizacją tego zadania. Jeżeli porozumienie będzie zobowiązywało wójta/ burmistrza/ prezydenta do realizacji przez pracowników zadań wymagających dostępu do wymienionej bazy danych niezbędne będzie uregulowanie kwestii związanych z dostępem do nich i ich przetwarzaniem.
9. Podsumowując - elementy konieczne do uwzględnienia w porozumieniu, to:
 - a. katalog potrzeb ze strony KBW ze wskazaniem minimalnych oczekiwanych standardów (np. dla sprzętu, liczby pracowników, czasu realizacji)
 - b. sposób rozliczenia kosztów związanych z realizacją porozumienia,
 - c. uszczegółowienie zadań i wyraźny podział odpowiedzialności, tam gdzie zadania urzędnika wyborczego oraz wójta/burmistrza/prezydenta zachodzą na siebie ze względu na poziom ogólności przepisów;
 - d. rozstrzygnięcie dopuszczalności jednoczesnej realizacji zadań pozostających w kompetencjach różnych organów, które ze względu na efektywność powinny być realizowane w tym samym czasie i przy użyciu tego samego zasobu, a zostały rozdzielone pomiędzy dwa organy realizujące zadania wyborcze (np. urzędnik wyborczy dostarcza obwodowym komisjom wyborczym karty do głosowania, a wójt/burmistrz/prezydent spis wyborców, materiały kancelaryjne, druki itd.; urzędnik wyborczy przyjmuje od komisji obwodowych w depozyt dokumenty z wyborów, a wójt/burmistrz/prezydent kopie protokołów)

- e. ustalenie obowiązków informacyjnych i sposobu przepływu informacji, które po obu stronach muszą zminimalizować ryzyko niewłaściwego (w tym nieterminowego) zrealizowania zadania,
- f. wyznaczenie z obu stron po 1 osobie (koordynator) odpowiedzialnej za wdrożenie przepisów porozumienia i nadzór nad jego realizacją (oraz wskazanie ich zastępców),
- g. rozstrzygnięcie kwestii dostępu do osobowych baz danych (odpowiednio do zakresu zadań),
- h. wskazanie tzw. szybkiej ścieżki umożliwiającej modyfikację porozumienia, jeżeli pojawią się nowe zadania/okoliczności istotne dla prawidłowości wykonania obowiązków wyborczych przez strony porozumienia.

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE DOT. WARUNKÓW ORGANIZACYJNO-ADMINISTRACYJNYCH I WARUNKÓW TECHNICZNYCH WYNIKAJĄCE Z DOTYCZCHASOWYCH DOŚWIADCZEŃ W ORGANIZACJI WYBORÓW

1. Zapewnienie niezbędnej powierzchni biurowej uzależnionej od ilości urzędników wyborczych w danej gminie:
 - a. pomieszczenie musi być przeznaczone wyłącznie na potrzeby urzędników wyborczych, ze względu na fakt, że wójt/burmistrz/prezydent nie ma wpływu na harmonogram pracy urzędnika wyborczego (w tym na terenie urzędu), a otrzymuje go tylko do wiadomości; przemawia za tym również kwestia zabezpieczenia dokumentów; Pomieszczenie m.in. powinno umożliwiać pełnienie dyżurów w okresie przed wyborami, w tym w przeddzień i w dniu głosowania, w terminach uzgodnionych z komisarzem wyborczym (pkt I.5.9) zał. do UCHWAŁY PKW).
 - b. porozumienie musi wyraźnie wskazywać okres, w którym urzędnicy wyborczy mają mieć do dyspozycji pomieszczenie, gdyż czas wykonywania zadań urzędników wyborczych określony został nieostro (urzędnicy wyborczy wykonują swoje zadania od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu właściwych wyborów do dnia rozstrzygnięcia protestów wyborczych oraz w innych sytuacjach, gdy jest to konieczne, a w szczególności w sprawach dotyczących udostępniania depozytu),
 - c. porozumienie musi określać niezbędne wyposażenie, materiały biurowe i eksploatacyjne oraz warunki techniczne, jakie muszą zostać zapewnione urzędnikom wyborczym na czas zajmowania pomieszczenia (w tym np: komputer umożliwiający archiwizację materiałów od mężów zaufania przekazywaną w trybie art. 42 ust. 6 Kodeksu wyborczego, drukarka, telefon, faks, dostęp do Internetu, szafa i/lub sejf (?))
 - d. porozumienie musi regulować kwestie urzędowania urzędników wyborczych poza godzinami pracy urzędów i określać zasady zwrotu dodatkowych kosztów obsługi urzędu (urzędnika?) poza godzinami urzędowania, jeżeli takie będą musiały zostać poniesione przez urząd, np. koszt ochrony/portiera,
 - e. porozumienie musi gwarantować, że urzędnicy wyborczy wykonując swoje obowiązki w siedzibie urzędów będą stosować zasady bezpieczeństwa informacji oraz BHP obowiązujące w danym urzędzie;
2. Ustalenia wymaga czy porozumienie powinno także obejmować zapewnienie urzędnikowi wyborczemu pojazdu mechanicznego wraz z kierowcą celem umożliwienia mu realizacji obowiązków, w tym:
 - a. dostarczenia kart do głosowania właściwym obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (pkt I ppkt. 8 UCHWAŁY PKW),

- b. sprawowania nadzoru nad zapewnieniem warunków pracy obwodowych komisji wyborczych (pkt. I ppkt. 10 UCHWAŁY PKW).

W przypadku odpowiedzi twierdzącej ustalenie liczby pojazdów dla większych gmin.

- 3. Ustalenia wymaga czy porozumienia powinny obejmować także wsparcie osobowe urzędników wyborczych przez pracowników urzędu gminy jako aparatu pomocniczego - przykładowo: kierowca, osoba zajmująca się obsługą kancelaryjną, pracownik administracyjny, osoba umożliwiająca urzędnikom wejście do budynku w dni dyżurów i czuwająca nad porządkiem i bezpieczeństwem, informatyk.
- 4. Ustalenia wymaga zakres wsparcia informatycznego – przykładowe czynności do wykonania:
 - a. w przypadku zakwalifikowania jako dokumentów z wyborów, materiału zawierającego zarejestrowany przez męża zaufania, na własnym urządzeniu rejestrującym, przebieg czynności wyborczych.(art.42§6) (koszt sprzętu umożliwiającego przegranie materiału z prywatnego urządzenia na płytę CD, ewentualny koszt obsługi przez pracownika)
 - b. udostępnienie sprzętu informatycznego z zastrzeżeniem art.162§3 – użytkowany podczas wyborów sprzęt musi pozostawać w wyłącznej dyspozycji PKW oraz KBW,
 - c. przygotowanie i sprawdzenie stanowiska komputerowego w lokalizacji OKW,
 - d. przeprowadzenie testów łączności systemu PKW przed wyborami,
 - e. wygenerowanie kodów jednorazowych dla przewodniczących i zastępców w systemie PKW do zatwierdzania protokołów w OKW,
 - f. wprowadzenie protokołów do systemu PKW (wsparcie osoby mającej odpowiednie umiejętności informatyczne?),
 - g. wydrukowanie protokołów z systemu PKW (wsparcie osoby mającej odpowiednie umiejętności informatyczne?),
 - h. zatwierdzenie protokołów kodami jednorazowymi przez przewodniczącego w systemie PKW (wsparcie osoby mającej odpowiednie umiejętności informatyczne?)
 - i. zapisanie kopii protokołu na nośniku wcześniej ustalonym z koordynatorem gminnym (wsparcie osoby mającej odpowiednie umiejętności informatyczne?),
 - j. weryfikacja kandydatów na członków OKW w Ewidencji Ludności
 - k. rejestracja przewodniczących i zastępców przewodniczących OKW w systemie PKW
 - l. wygenerowanie loginów i haseł jednorazowych dla przewodniczących i zastępców przewodniczących OKW w systemie PKW
 - m. dystrybucja loginów dla przewodniczących i zastępców przewodniczących OKW
 - n. generowanie list członków OKW
 - o. rejestracja operatorów OKW w systemie PKW
 - p. wygenerowanie loginów i haseł jednorazowych dla operatorów OKW,
 - q. dystrybucja loginów i haseł jednorazowych dla operatorów OKW
 - r. szkolenie operatorów OKW z pracy w systemie PKW,
 - s. dystrybucja loginów i haseł jednorazowych dla przewodniczących i zastępców przewodniczących OKW
 - t. nadzór nad przeprowadzeniem testów łączności systemu PKW przed wyborami,
 - u. zatwierdzanie protokołów z OKW w systemie PKW w noc wyborczą

Ustalenia wymaga zakres zadań po stronie wójta/burmistrza/prezydenta związanych z zapewnieniem transmisji online z lokali wyborczych .

5. Inne zagadnienia kosztotwórcze:

- a. zapewnienie niezbędnej powierzchni biurowej umożliwiającej przechowywanie kart do głosowania pomiędzy odebraniem ich z drukarni a przekazaniem obwodowym komisjom wyborczym;
- b. organizacja przekazania kart do głosowania komisjom wyborczym (w tym: podzielenie kart na poszczególne komisje, przygotowanie wszystkich materiałów i dokumentów – w tym spisów wyborców, które muszą zostać przekazane komisjom, organizacja transportu); rozstrzygnięcie czy dostarczenie kart (zadanie urzędników wyborczych) i dostarczenie materiałów niezbędnych do wykonywania prac przez komisje obwodowe (zadanie wójta, burmistrza, prezydenta) może być realizowane łącznie, jak miało to miejsce przed zmianą kompetencji i przepisów;
- c. ustalenie zakresu obsługi głosowania korespondencyjnego (art.53e i nst. Kodeksu wyborczego). Koszty osobowe realizacji zadania,
- d. zapewnienie miejsca umożliwiającego organizację pierwszych posiedzeń obwodowych komisji wyborczych (pkt I ppkt 3 UCHWAŁY PKW);
- e. zapewnienie miejsca umożliwiającego organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych (pkt I ppkt 10 lit c UCHWAŁY PKW).
- f. rozstrzygnięcie kwestii obsługi szkoleń i posiedzenia komisji obwodowych, np. zawiadomienia ,przygotowanie dokumentów: list obecności, projektów uchwał o wyborze władz komisji, przygotowanie materiałów szkoleniowych dla każdej komisji,
- g. ustalenie zasad przejścia w depozyt przez urzędnika wyborczego dokumentów z wyborów, pieczęci, a przez wójta odbiór kopii protokołu. Wsparcie w zakresie przechowania dokumentów z głosowania (art.79 §2). Koszt pracy osób odbierających dokumenty od komisji. Ponadto przyjęcie 5-cio letniego okresu przechowywania dokumentów z wyborów może skutkować dłuższym, aniżeli dotychczas, okresem przechowywania dokumentów na obszarze gmin, co z kolei może powodować konieczność wynajmowania dodatkowych pomieszczeń na przechowanie dokumentów z kolejnych wyborów
- h. zapewnienia „gospodarza budynku” w lokalizacjach komisji obwodowych - ze względu na brak w składzie obwodowej komisji wyborczej przedstawiciela wójta/burmistrza/prezydenta. W kosztach należy uwzględnić pracę w sobotę podczas odbierania materiałów wyborczych przez komisję oraz w niedzielę od godz. co najmniej 6.00 do ustalenia wyników głosowania przez komisję,
- i. rozstrzygnięcie techniki wykonywania kopii protokołów w obwodach i odpowiednie doposażenie lokali,
- j. rozstrzygnięcie kto będzie realizował wypłacanie diet członkom obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych, a jeśli zadanie to ma realizować gmina, to czy przewiduje się opracowanie programu informatycznego umożliwiającego przygotowanie list wypłat, czy też zadanie to będzie realizowane poprzez ręczne wpisywanie danych, jakie dokumenty będą podstawą do wypłaty diety. Wypłacenie diet wiąże się również z przygotowaniem PIT-ów (również ręcznym, ze względu na brak odpowiedniego oprogramowania),
- k. rozstrzygnięcie kto będzie realizował zawieranie umów zleceń (i ich obsługę: sporządzenie umowy, zgłoszenie do ZUS, rozliczenie rachunku, wypłata wynagrodzenia, wystawienie RMUA i PIT) w przypadku, gdy w każdej OKW przewidziany zostanie operator informatyczny i/lub „gospodarz budynku”.
- l. Ustalenie, kto realizuje zadania określone w art. 80 §1 i 2 związane z przekazywaniem PKW danych liczbowych z OKW w trakcie głosowania.

III. ZASADY POKRYWANIA KOSZTÓW

1. Porozumienie określać ma „zasady pokrywania kosztów” związanych z obsługą przez gminę urzędników wyborczych – nie musi określać konkretnych kwot, które gmina finalnie powinna uzyskać z budżetu państwa na podstawie porozumienia. Ważnym jest stworzenie mechanizmu będącego podstawą wzajemnych rozliczeń oraz ewentualnych roszczeń w przypadku braku pokrycia całości kosztów.
2. Można sądzić, że głównym składnikiem kosztotwórczym będą koszty pracy pracowników, którzy będą zapewniali wsparcie administracyjne/administracyjno-organizacyjne urzędnikom wyborczym. Zasady rozliczania wydatków na ten cel muszą więc uwzględniać fakt, że koszty te są pochodną zasad wynagradzania zawartych w regulaminach wynagradzania i umowach o pracę, które nie mogą być modyfikowane na niekorzyść pracowników w związku z powierzaniem im dodatkowych zadań
3. Porozumienie powinno określać zasady odpowiedzialności za sprzęt powierzony urzędnikom wyborczym stanowiący mienie gminne.
4. Katalog kosztów będzie pochodną katalogu potrzeb, który musi zostać stworzony przez PKW

IV. INNE TEMATY DO WYJAŚNIENIA:

1. Skutki podatkowe zawarcia porozumienia, w tym ustalenie, czy rozliczenia podlegają VAT, a jeśli tak, to w jakiej wysokości.
2. Ustalenie zasad sprawowania przez urzędników wyborczych nadzoru nad zapewnieniem przez wójta, burmistrza, prezydenta warunków pracy obwodowych komisji wyborczych w tym:
 - a. transmisji z lokalu wyborczego,
 - b. dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (pomimo monitów do dzisiaj gminy nie uzyskały środków na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z przygotowaniem lokali, a wprowadzono nowy wymóg art. 39 §2a Kodeksu wyborczego aby jedna komisja znajdowała się w jednym pomieszczeniu (zakaz współdzielenia np. sali gimnastycznej), co może wpłynąć na wzrost wydatków związanych z koniecznością zapewnienia minimalnej liczby lokali dostosowanych dla potrzeb osób niepełnosprawnych,)
 - c. wyposażenia lokalu wyborczego, np. zapewnienia w każdym lokalu wyborczym „odpowiedniej liczby” miejsc umożliwiających każdemu wyborcy zapoznanie się z kartą do głosowania i oddanie głosu w sposób tajny. Przepisy nie precyzują ile takich miejsc w lokalu wyborczym powinno się znaleźć.

V. CZEGO NIE OBEJMOWAĆ POROZUMIENIEM:

1. Porozumienie nie powinno obejmować wykonywania zadań przez urzędnika wyborczego na terenie innej gminy na podstawie pkt I ppkt. 3a UCHWAŁY PKW.
2. Porozumienie nie powinno obejmować zasad korzystania z urządzeń służących do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy na potrzeby transmisji sesji organów stanowiących JST (por art. 20 ust. 1c ustawy o samorządzie gminnym).
3. Porozumienie nie powinno obejmować sposobu realizacji zadań zleconych ustawowo z zakresu organizacji wyborów.

oprac. UM Gliwice na podstawie opracowania Kancelarii Ziemiński & Partners