



Warszawa, 31 stycznia 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy

(druk nr 1087)

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Ustawa zmienia przepisy Kodeksu wyborczego regulujące różnorodne materie. Zmiany te można podzielić na cztery grupy: ♦ zmiany dotyczące procedury rejestracji komitetów wyborczych i list kandydatów (kandydatów), ♦ zmiany dotyczące uelastycznienia składu, trybu obsadzania i pracy organów wyborczych; ♦ usunięcie niektórych luk, błędów lub wątpliwości wynikających z poprzednich nowelizacji; ♦ kilka innych zmian o charakterze merytorycznym. Grupy te nakładają się na siebie w przypadku niektórych przepisów.

Z perspektywy najnowszej historii procesu legislacyjnego znaczna część omawianych zmian stanowi ♦ po pierwsze ponowienie zmian uchwalonych przez Sejm i Senat w lipcu 2018 r., które jednak nie weszły w życie z powodu weta Prezydenta RP, skierowanego jednak nie przeciw wszystkim zmianom w lipcowej ustawie, a jedynie przeciw zmianie podziału kraju na okręgi wyborcze do PE; ♦ po drugie, część zmian to odwrócenie zmian wprowadzonych ustawą ze stycznia 2018 r. (częściowy powrót do ustroju i składu komisji obwodowych).

2. Zmiany dotyczące procedury rejestracji komitetów wyborczych i list kandydatów (kandydatów) - na ogół chodzi o skrócenie niektórych etapów procedury i jej uproszczenie:

1) wydłużenie terminu na wydanie decyzji w sprawie wpisania osoby do rejestru wyborców z 3 do 5 dni od wniesienia wniosku (pkt 4 art. 1 ustawy nowelizującej Kodeks),

2) skrócenie terminu na usunięcie wady w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu wyborczego z 5 do 3 dni (pkt 10),

3) wprowadzenie instytucji podawania niektórych postanowień organów wyborczych do publicznej wiadomości (np. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, o odmowie zarejestrowania listy kandydatów w wyborach do Sejmu) i uczynienie z daty podania do publicznej wiadomości tych postanowień początkowego dnia terminu, w którym uprawnione podmioty mogą się odwołać od tego postanowienia lub złożyć na to postanowienie skargę do sądu (pkt 10, 29, 31, 35, 36, 39, 40, 41),

4) skrócenie niektórych terminów na odwołanie lub skargę z 3 do 2 dni, np. na odwołanie do PKW od postanowień okręgowej komisji wyborczej o zarejestrowaniu listy kandydatów, na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (pkt 28, 31, 39, 40),

5) wprowadzenie możliwości złożenia skargi do sądu na niektóre decyzje organów wyborczych, w przypadku których droga sądowa była dotychczas niedopuszczalna; dotyczy to m.in. decyzji PKW wydanych w trybie odwoławczym kwestionujących liczbę lub wiarygodność podpisów (pkt 31).

3. Zmiany dotyczące uelastycznienia składu, trybu obsadzania i pracy organów wyborczych:

1) przywrócenie jednej komisji wyborczej we wszystkich wyborach, z wyjątkiem wyborów samorządowych (pkt 1, 8, 21),

2) przeniesienie obowiązku umieszczania informacji o zmianie siedziby obwodowej komisji wyborczej (ułatwiającej wyborcom dotarcie do właściwego lokalu wyborczego) z komisarza wyborczego na wójta (pkt 3),

3) zobligowanie wyborcy dopisującego się do spisu wyborców do podania adresu, pod którym czasowo przebywa (pkt 5),

4) wprowadzenie obowiązku informowania o dopisaniu do spisu wyborców osób stale zamieszkałych za granicą konsula właściwego ze względu na miejsce stałego zamieszkania za granicą (pkt 6),

5) umożliwienie komisarzom wyborczym pełnienia funkcji członka okręgowej lub rejonowej komisji wyborczej (pkt 11, pkt 15 lit. a),

6) nadanie zadaniom wykonywanym przez wójtów, starostów i marszałków województw, związanym z obsługą obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz

innym zadaniom związanym z organizacją i przeprowadzeniem wyborów - statusu zadań zleconych (pkt 12),

7) przeniesienie z PKW na komisarzy wyborczych kompetencji do rozwiązywania obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych, po wykonaniu ich zadań (pkt 13 i 16),

8) uregulowanie procedury podejmowania uchwał przez PKW w trybie obiegowym (pkt 14),

9) pozbawienie komisarza wyborczego prawa do wynagrodzenia za okres czasowej niemożności pełnienia funkcji komisarza (pkt 15 lit. b i c),

10) usunięcie błędu z poprzedniej nowelizacji sugerującego, że komisarz wyborczy w składzie okręgowej lub rejonowej komisji wyborczej jest lub musi być sędzią (pkt 17 i 19),

11) wprowadzenie reguły współdziałania okręgowej i rejonowej komisji wyborczej przy wykonywaniu swoich zadań z urzędnikami wyborczymi (pkt 18 i 20),

12) częściowy powrót do mniejszego składu liczbowego obwodowych komisji wyborczych (w tym w obwodach odrębnych), a zarazem zwiększenie tego składu w przypadku obwodów wyborczych liczących powyżej 2000 mieszkańców oraz w przypadku komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą (pkt 22 lit. a-c, pkt 23),

13) wprowadzenie reguły przewidującej, że członek komisji wyborczej musi mieć ukończone 18 lat już w chwili zgłoszenia jego kandydatury, a nie dopiero w dniu wyborów (pkt 22 lit. c),

14) wprowadzenie jednolitego terminu (30 dni przed dniem wyborów) na zgłoszenie kandydatów na członków obwodowych komisji we wszystkich rodzajach wyborów (pkt 22 lit. c),

15) umożliwienie wyborcom, zgłaszania komisarzowi, swoich kandydatur na członków obwodowej komisji wyborczej w przypadku gdy nie obsadzono ustawowego lub minimalnego składu komisji (pkt 22 lit. f),

16) w przypadku, gdy nie obsadzono ustawowego składu komisji komisarz wyborczy będzie mógł spośród „samozgłaszających” się wyborców uzupełnić skład komisji; będzie to jego obowiązkiem, jeżeli nie zostanie obsadzona minimalna liczba członków komisji (pkt 22 lit. f),

17) ograniczenie zakazu zasiadania w komisji obwodowej tylko do przypadków, w których członek rodziny członka komisji kandyduje w wyborach w okręgu wyborczym obsługiwany przez tę komisję obwodową (pkt 24 lit. a),

18) umożliwienie komisarzowi wyborczemu odwołania członka komisji obwodowej także w przypadkach, gdy członek komisji nie wykonuje lub nienależycie wykonuje swoje obowiązki (pkt 24 lit. b),

19) ograniczenie zakazu powołania na urzędnika wyborczego wykonującego zadania na terenie danej gminy tylko do osób, które są zatrudnione w samorządowym sektorze publicznym danej gminy; dotychczas zakaz dotyczył wszystkich osób zatrudnionych na obszarze danej gminy oraz osób ujętych w stałym rejestrze wyborców w danej gminie (pkt 25, 26 i 27),

20) umożliwienie PKW wglądu do zapieczętowanych pakietów z wykazami podpisów wyborców osób popierających zgłoszenie listy kandydatów (pkt 30).

4. Usunięcie niektórych luk, błędów lub wątpliwości wynikających z poprzednich nowelizacji:

1) poszerzenie prawa do otrzymania zaświadczenia o prawie do głosowania wydawanego przez konsula na obywateli UE niebędących obywatelami polskimi (pkt 7),

2) redakcyjna zmiana dostosowująca Kodeks wyborczy do nowej ustawy o Sądzie Najwyższym dotycząca stwierdzania ważności wyborów (pkt 32),

5. Inne zmiany merytoryczne:

1) ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta, burmistrza, prezydenta miasta; dotychczas prawa tego nie miały osoby „skazane na karę pozbawienia wolności”, obecnie nie będą go mieć osoby „skazane” (pkt 2),

2) włączenie wyników głosowania na polskich statkach morskich do okręgu wyborczego właściwego dla warszawskiej dzielnicy Śródmieście; dotychczas był to okręg właściwy dla siedziby armatora (pkt 9),

3) dotychczas w przypadku, gdy radny został wybrany na posła, miał 14 dni na złożenie Marszałkowi Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z mandatu radnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), w przeciwnym razie tracił mandat; nowelizacja przewiduje, że poseł nie będzie miał już 14 dni „na zastanowienie się” - stwierdzenia wygaśnięcia

mandatu radnego „z dniem wystąpienia przyczyny wygaśnięcia” będzie dokonywał komisarz wyborczy w ciągu 14 dni od wystąpienia tej przyczyny; ta sama reguła będzie dotyczyć radnego (wójta) wybranego na senatora lub na posła do PE (pkt 33, 34, 37, 38 i 42),

4) zmiana siedzib czterech okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu (pkt 43).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy został wniesiony do Sejmu 23 stycznia 2019 r. Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się 30 stycznia. Projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Tego samego dnia Komisja przygotowała sprawozdanie z poprawionym projektem i wnioskiem mniejszości. Drugie oraz trzecie czytanie odbyło się 31 stycznia.

III. Uwagi szczegółowe

1. Nowelizacja, w zakresie dotyczącym zmiany przyporządkowania wyników głosowania przeprowadzonego na polskich statkach morskich z okręgów właściwych dla siedziby armatora do okręgu właściwego dla warszawskiego Śródmieścia stanowi zmianę granic okręgów wyborczych (art. 1 pkt 9 nowelizacji). Zmiany takie powinny mieć miejsce wedle Trybunału Konstytucyjnego na pół roku przed dniem zarządzenia wyborów, a wedle Komisji Weneckiej na rok przed wyborami („Podstawowe elementy prawa wyborczego zwłaszcza system wyborczy sam w sobie, składy komisji wyborczych oraz granice okręgów wyborczych nie powinny podlegać zmianom na co najmniej jeden rok przed wyborami, bądź winny być zapisane w konstytucji lub aktach prawnych rangi wyższej niż prawo powszechne”). Zmiana granic okręgów wyborczych jest dopuszczalna, ale powinna wejść w życie ze stosownym *vacatio legis*.

2. Z uznaniem należy przyjąć możliwość złożenia skargi do sądu na decyzje organów wyborczych o odmowie zarejestrowania listy kandydatów z związku z zakwestionowaniem przez te organy liczby lub wiarygodności podpisów wyborców. Biuro Legislacyjne zwracało uwagę na konieczność pełnej implementacji wyroku TK w poprzednich latach. Nie wiadomo jednak dlaczego w opiniowanej nowelizacji ograniczono tą możliwość jedynie do wyborów

ogólnopolskich. Czynne i bierne prawo wyborcze do rad i sejmików również jest konstytucyjnym prawem, które powinno podlegać sądowej kontroli i ochronie. Różnice zdań między organem wyborczym, a komitetem wyborczym co do liczby lub wiarygodności podpisów w wyborach samorządowych nadal pozostaną poza kontrolą sądową, co w praktyce może oznaczać pozbawienie konstytucyjnego prawa wyborczego na podstawie arbitralnej decyzji organu administracji wyborczej.

Główny ekspert ds. legislacji

Marek Jarentowski