

## Nowelizacji prawa wyborczego w odniesieniu do wyborów samorządowych

Prof. UW, dr hab. Jarosław Szymanek, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego  
Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

### Tezy opinii:

Reforma dotycząca wyborów samorządowych, była jednym z głównych celów znacznie szerszej reformy przepisów polskiego prawa wyborczego, jaka została przeprowadzona ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Pod względem przedmiotowym reforma objęła swoim zasięgiem przede wszystkim przepisy Kodeksu Wyborczego z 5 stycznia 2011 roku oraz przepisy innych ustaw, w tym w szczególności ustaw dedykowanych samorządowi terytorialnemu (tj. ustaw dotyczących samorządu gminnego, samorządu powiatowego i samorządu miasta stołecznego Warszawy).

Przeprowadzone zmiany były realizacją, w dużej części, programu wyborczego przedstawionego przez „Prawo i Sprawiedliwość” podczas wygranych przez tę partię wyborów parlamentarnych z jesieni 2015 roku. Przedstawione wówczas założenia przyszłych reform wyborczych były z kolei reakcją na ujawnione mankamenty wyborów samorządowych, przeprowadzonych w roku 2014, które w opinii bardzo dużej części społeczeństwa budziły zastrzeżenia, z punktu widzenia standardów demokracji i rządów prawa, oraz wolnych i uczciwych wyborów.

Należy podkreślić, że skala domniemanych nieprawidłowości i możliwych uchybień w zakresie przeprowadzonych w roku 2014 wyborów samorządowych, była tak duża, że powstały nawet rozmaitego rodzaju ruchy społeczne (np. Ruch na Rzecz Uczciwych Wyborów) domagające się radykalnych zmian prawa wyborczego, których celem było przede wszystkim położenie nacisku na zagwarantowanie wolnych i uczciwych wyborów (*free and fair election*) oraz zwiększenie wpływu obywateli na proces wyborczy i rozliczalność rządzących (*accountability*).

Pokłosiem tych m.in. postulatów była zmiana przepisów prawa wyborczego, nastawiona na zagwarantowanie transparentności przeprowadzania wyborów oraz zwiększenie udziału obywateli (wyborców) we wszelkiego rodzaju

procesach monitorowania przebiegu wyborów i związanych z nimi czynności wyborczych. Należy podkreślić, że zmiany z roku 2018 nie dotyczyły fundamentalnych zasad prawa wyborczego (np. powszechności, równości, czy mechanizmów matematycznej alokacji mandatów, tj. systemu wyborczego we właściwym tego słowa znaczeniu), tylko były zmianami nastawionymi na podniesienie czytelności oraz zwiększenie poziomu ewaluacji wszelkich procedur wyborczych.

Zasadniczymi punktami reformy prawa wyborczego z 11 stycznia 2018 r., w odniesieniu do wyborów samorządowych, były: a) ograniczenie kadencji wybieranych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego; b) korekty korzystania z tzw. alternatywnych technik wyborczych; c) zmiany wyglądu karty wyborczej oraz warunków uznania ważności oddanego przez wyborcę głosu; d) zmiany rodzaju i trybu funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych; e) zmiany organizacyjne dotyczące stałych organów wyborczych; f) ustanowienie nowych form społecznego monitoringu przebiegu wyborów; g) modyfikacje trybu działania tzw. wyborczego aparatu pomocniczego.

Należy zaznaczyć, że proces aplikacji ustawy nowelizującej m.in. kodeks wyborczy napotkał rozmaite problemy, natury zarówno prawnej, jak i organizacyjnej. Wskazano m.in., że niektóre z przyjętych rozwiązań mogły być dysfunkcjonalne, inne z kolei stały się nieaktualne w obliczu wejścia w życie nowych regulacji unijnych, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej 2016/679 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z rozpowszechnianiem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych. Możliwe trudności przeprowadzenia wyborów sygnalizowała również Państwowa Komisja Wyborcza. Stąd nadzwyczajna komisja sejmowa ds. zmian w kodyfikacjach wykonała w dniu 6 czerwca 2018 r. inicjatywę ustawodawczą o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Ustawę tę przyjął Sejm w trzecim czytaniu (zgodnie z art. 120 Konstytucji RP) w dniu 15 czerwca 2018 r. Ustawa ta znosi m.in. wymóg transmitowania przebiegu głosowania w lokalu obwodowych komisji wyborczych, uznany za sprzeczny z nowym prawem Unii Europejskiej (RODO).

## Uzasadnienie opinii:

Kwestia zmian przepisów prawa wyborczego była podnoszona w toku kampanii wyborczej do Sejmu i do Senatu prowadzonej na jesień 2015 roku. Można nawet powiedzieć, że zagadnienia prawa wyborczego były tymi, które zdominowały tę kampanię. Było tak m.in. dlatego, że o korekcie prawa wyborczego otwarcie mówiła partia „Prawo i Sprawiedliwość”, która ostatecznie wygrała wybory (zdobywając 235 mandatów, tj. 51% miejsc w Sejmie<sup>1</sup>). Partia ta akcentowała przede wszystkim konieczność ustanowienia mechanizmów społecznej kontroli procesów wyborczych w ich poszczególnych fazach. Zagadnienie prawa wyborczego, a ściślej systemu wyborczego (i ustanowienie jednomandatowych okręgów wyborczych w systemie większości względnej w wyborach do Sejmu) było głównym hasłem wyborczym nowego ugrupowania Kukiz'15. Należy wspomnieć, że sukces ugrupowania Kukiz'15 i jego lidera (Pawła Kukiza<sup>2</sup>) w odbytych kilka miesięcy wcześniej wyborach prezydenckich, był bezpośrednim powodem tego, że już po wyborach prezydenckich, a jeszcze przed wyborami parlamentarnymi, z inicjatywy ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego odbyło się referendum ogólnokrajowe, skoncentrowane wokół tematu zmiany prawa wyborczego do Sejmu i przejścia od systemu proporcjonalnego do systemu większościowego (realizowanego w jednomandatowych okręgach wyborczych). W ten sposób kwestia ewentualnych zmian w obowiązującym prawie wyborczym stała się, dość nieoczekiwanie, jednym z najważniejszych zagadnień parlamentarnej kampanii wyborczej w roku 2015.

Należy jednak nadmienić, że problematyka wyborcza, szczególnie dotycząca ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych i wyborów większościowych do Sejmu, była podnoszona już od kilkunastu lat, by wskazać najlepszy przykład jakim był moment powstania „Platformy Obywatelskiej”, której jednym z kluczowych punktów programowych było właśnie wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Niewątpliwie jednak wybory z roku 2015 były zdominowane przez kwestie wyborcze nie ze względu na postulaty wprowadzenia JOW-ów (mimo, że na ten aspekt zwracało uwagę ugrupowanie Kukiz'15 oraz zakończone fiaskiem referendum zarządzane przez prezydenta B. Komorowskiego), ale z racji ciągle żywej dyskusji spowodowanej wynikami wyborów samorządowych, jakie zostały przeprowadzone rok wcześniej, tj. na jesieni 2014 roku. Wyniki tamtych wyborów, w powszechnej opinii społecznej, były wynikami nierzetelnymi, w dużym stopniu sztucznie wykreowanymi za sprawą przepisów prawa wyborczego, na potwierdzenie czego wskazywano przede wszystkim wyniki sondaży przedwyborczych (i szerzej sondaży partyjnych niekoniecznie związanych z wyborami), które pokazywały zasadniczo inne wskaźniki poparcia dla poszczególnych partii politycznych,

1 Druga z kolei Platforma Obywatelska zdobyła 134 mandaty (30% miejsc), trzecie miejsce zajął ruch Kukiz'15 zdobywając 42 mandaty (tj. 9%); czwarte miejsce zajęła Nowoczesna zdobywając 28 mandatów w Sejmie (tj. 6% miejsc), piąte miejsce zajęło Polskie Stronnictwo Ludowe uzyskując 16 mandatów (czyli 3,48% miejsc), a jeden mandat (t. 0,22% miejsc) zdobył przedstawiciel mniejszości niemieckiej.

2 Który, co prawda nie wygrał wyborów, ale zdobył nadspodziewanie wiele głosów wyborców, przekraczając, i to znacznie, wszystkie symulacje sondażowe.

aniżeli te, jakie pokazały ostateczne wyniki wyborów samorządowych<sup>3</sup>. Nie tylko w odbiorze społecznym<sup>4</sup>, ale także według rozmaitych opracowań naukowych (politologicznych i socjologicznych) winą za nierzetelne przełożenie preferencji wyborczych na finalny rezultat wyborów miały przepisy prawa wyborczego, w tym m.in. te, które dotyczyły wyglądu karty wyborczej oraz warunków uznawania oddanego głosu za ważny bądź nie<sup>5</sup>. Wskazywano również na wadliwą praktykę stosowania nienajlepszych przepisów, co nie mogło – niestety – wyeliminować rozwiązań ułomnych. Stąd od jesieni 2014 roku zaczęto formułować coraz głośniejsze postulaty korekty przepisów prawa wyborczego, tak aby uniknąć na przyszłość rozmaitego rodzaju nieprawidłowości, przez niektórych wprost określanych mianem kryzysu, patologii bądź dewiacji wyborczych. Postulaty takie zgłaszały ruchy i komitety obywatelskie, często zawiązywane *ad hoc*, partie polityczne, a także eksperci<sup>6</sup>. Należy wskazać, że poza kwestą JOW-ów, centralne miejsce we wszelkiego rodzaju postulatach mniej bądź dalej idących korekt przepisów prawa wyborczego zajmowały zagadnienia dotyczące szeroko rozumianego procesu społecznej kontroli wyborów, transparentności procedur oraz rzetelności pracy organów odpowiedzialnych za zorganizowanie i przeprowadzenie elekcji<sup>7</sup>. W ten sposób rodzima doktryna prawa wyborczego podjęła zupełnie nieobecny wcześniej w Polsce temat uczuciowości, profesjonalizmu i skrupulatności procedur wyborczych, zwracając uwagę, że to właśnie niedostateczne gwarancje jakości, czytelności i rzetelności wyborów stanowią dzisiaj piętę achillesową przepisów wyborczych<sup>8</sup>. Należy zaznaczyć, że już po wyborach samorządowych, a przed wyborami parlamentarnymi na jesieni 2015 roku podjęto działania legislacyjne zmierzające do lekkich korekt Kodeksu Wyborczego, w celu większej przejrzystości procedur wyborczych. W tym celu nowelą z 25 czerwca 2015 roku<sup>9</sup> zmieniono przepisy Kodeksu Wyborczego, wprowadzając rozwiązanie zakładające obowiązek umieszczania w lokalach wyborczych przezroczystych urn wyborczych (który jednak w wyborach przeprowadzonych na jesieni 2015 roku jeszcze nie obowiązywał).

Zamiany dalej idące, nastawione na społeczną kontrolę mechanizmów wyborczych nie miały szans na realizację przed

3 Por. M. Rulka, *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3, s. 93 i nast.

4 Por. B. Badora, *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych. Komunikat z badań nr 177/2014*, CBOS, Warszawa 2014.

5 Szerzej na ten temat zob. A. Gendźwił i in., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016, s. 9 i nast.

6 Por. np. B. Michalak, *Wnioski i postulaty (nie tylko) de lege ferenda w obliczu kryzysu w wyborach samorządowych 2014 r.*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20a, s. 221 i nast.; J. Szymanek, *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2017, nr 1, s. 9 i nast.

7 Por. M. Rulka, B. Wróblewski, *Rozwiązania Kodeksu Wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwag de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2, s. 49 i nast.

8 Por. np. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 7 i nast. Należy przy tym zaznaczyć, że towarzyszyło temu zwiększenie zainteresowania problematyką naruszeń standardów wyborczych, które niekoniecznie muszą mieć prawną postać, gdyż mogą wynikać albo z praktyki, albo z pewnego rodzaju „pułapek”, które tkwią w mechanizmach gry wyborczej. Por. np. *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016, *passim*; *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, red. J. Iwanek, Toruń 2014, *passim*.

9 Dz. U. 15, poz. 1043.

wyborami parlamentarnymi, zwłaszcza, że gros z nich było postulowanych przez ówczesną opozycję parlamentarną. Alternacja władzy w wyniku wyborów z 2015 roku umożliwiła ich realizację, co nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Należy jednocześnie zaznaczyć, że najnowsza nowelizacja Kodeksu Wyborczego (który od momentu jego uchwalenia w roku 2011 był praktycznie zmieniany, w mniejszym bądź większym zakresie, każdego roku<sup>10</sup>) jest najobszerniejszą ze wszystkich dotychczasowych, a zarazem ma znacznie szerszy wymiar, aniżeli nowelizacja jedynie samorządowego prawa wyborczego. Większość znowelizowanych przepisów ma bowiem zastosowanie generalne, adresowane do wszystkich procedur wyborczych, jakie mają miejsce na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Ich sensem nie była wobec powyższego zmiana wyłącznie samorządowego prawa wyborczego, ale zmiana prawa wyborczego jako takiego, które siłą rzeczy odnosi się również do wyborów samorządowych (ale poza nimi także do wszystkich pozostałych wyborów). Poza tym należy mieć na uwadze, że nowelizacja z 11 stycznia 2018 roku objęła swoim zasięgiem nie tylko przepisy Kodeksu Wyborczego. Objęła ona swoim zasięgiem również poszczególne ustawy samorządowe, tj. ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; ustawę z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. W przypadku tych ustaw, poza kwestiami dotyczącymi wyborów, zgodnie z zasadniczą ideą nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku, wprowadzono m.in. wymóg transmisji obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, czy też na nowo uregulowano instytucję tzw. budżetu obywatelskiego.

Z zagadnień wyborczych, na nowo uregulowanych w nowelizacji przeprowadzonej ustawą z 11 stycznia 2018 roku najważniejszymi są:

- Ograniczenie kadencji wybieranych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego do maksymalnie dwóch. Do tej pory kadencja organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza i prezydenta miasta) nie była w żaden sposób limitowana, co do możliwości jej powtarzania. Powodowało to, że w niektórych samorządach tworzyły się układy rządzące, które trwały latami, co *de facto* betonowało lokalną scenę polityczną, generowało podejrzenie tworzenia się rozmaitych koterii czy wręcz korupcji. Organizacje obywatelskie od dawna domagały się wobec tego wprowadzania ograniczenia kadencji wybieralnych organów wykonawczych (np. do dwóch), w celu większego monitoringu władzy. Dowodzą, że kadencja, rozumiana jako czas trwania pełnomocnictw organu wybieralnego, powinna być limitowana do rozsądnych granic, tak aby uniknąć sytuacji, w której funkcję wójta czy burmistrza pełni się np. 20 lat

(co było możliwe z racji braku ograniczenia możliwości kandydowania po upływie jednej kadencji). Wskazywano przy tym, że dopiero to realizuje istotę kadencyjności, której celem jest ograniczenie zjawiska wynaturzenia się władzy poprzez ciągłe jej sprawowanie. Dowodzą zarazem, że praktyki sprawowania urzędu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta przez kilkanaście albo nawet kilkadziesiąt lat są niewskazane z punktu widzenia zarządzania miastem, a ponadto utrudniają merytoryczną ewaluację działania jednostki samorządu terytorialnego. Argumentem za wprowadzeniem limitu kadencji były również postanowienia konstytucji, które w zakresie wyboru organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego są wyjątkowo skąpe. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w art. 169 ust. 3, całość zagadnienia wyborów organów wykonawczych odsyła do ustawy postanawiając, że „zasady i tryb wyboru oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Rozwiązania wprowadzone w roku 2018 polegają na możliwości zajmowania stanowiska wójta burmistrza czy prezydenta miasta najwyżej przez dwie kadencje (bez względu a to czy następują one po sobie, czy też są rozdzielone kadencji innej osoby). Zaznaczyć należy, że limit kadencji będzie obowiązywał dopiero od wyborów na stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta miasta, które nastąpią po upływie kadencji organów wybranych w poprzednich wyborach samorządowych, w roku 2014. Oznacza to, że osoby w chwili obecnej zajmujące stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta miasta mogą ubiegać się do wyborów w elekcji w roku 2018 i mają pełne prawo do dwóch, pełnych kadencji. Dzięki takiemu rozwiązaniu ustawodawca wprowadził postulowane przez siebie rozwiązanie ograniczenia liczby kadencji wybieralnych, samorządowych organów wykonawczych, a zarazem respektował zasadę niedziałania prawa wstecz, co stałoby się gdyby do osób obecnie zajmujących stanowiska odniesiono zasadę ograniczenia kadencji.

- Korekty korzystania z tzw. alternatywnych technik wyborczych. Nowelizacja z 11 stycznia 2018 roku przywróciła w tym względzie poprzednie rozwiązania Kodeksu Wyborczego ustanowione w roku 2011. Oznacza to, że ograniczono możliwość korzystania z głosowania korespondencyjnego, jedynie do osób niepełnosprawnych, o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Należy zaznaczyć, że w polskiej doktrynie spór o głosowanie korespondencyjne trwa od lat. W roku 2011, kiedy przyjmowano Kodeks Wyborczy założono, że głosowanie korespondencyjne jest głosowaniem dedykowanym wyłącznie osobom niepełnosprawnym, po to by umożliwić im udział w wyborach, a co za tym idzie aby pełniej zrealizować zasadę powszechności wyborów, a co za tym idzie przeciwdziałać zjawisku tzw. wykluczenia wyborczego. Nowelizacja przyjęta w roku 2014 zmieniała tę filozofię. Uznano, że głosowanie korespondencyjne nie powinno być adresowane do jednej, wybranej grupy wyborców, ale że powinno być możliwe dla wszystkich korzystających z czynnego prawa wyborczego. Było to spowodowane tym, że głosowanie korespondencyjne postrzegano już nie jako formę eliminacji wyklucze-

<sup>10</sup> Przepisy Kodeksu wyborczego, już po jego wejściu w życie, były bowiem nowelizowane praktycznie permanentnie, tj. w roku 2011 (ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 roku - Dz.U. Nr 217, poz. 1281), w roku 2013 (ustawą z dnia 23 listopada 2013 roku - Dz.U., poz. 1529), w roku 2014 (ustawą z dnia 11 lipca 2014 roku - Dz.U., poz. 1072) i w roku 2015 (ustawą z dnia 25 czerwca 2015 roku - Dz.U., poz. 1043).

- nia wyborczego osób, które mają utrudniony dostęp do lokali wyborczych, ale jako sposób na uczynienie wyborów bardziej atrakcyjnymi, a co za tym idzie na zwiększenie frekwencji wyborczej. Uznawano w związku z tym, że stworzenie dodatkowej możliwości oddania głosu dla wszystkich spowoduje istotne zwiększenie frekwencji wyborczej (która w Polsce należy do najniższych w całej Europie). Najnowsza nowelizacja odwróciła ponownie tę filozofię podejścia do głosowania korespondencyjnego, wychodząc z założenia, że powinno ono być przewidziane, ale dla tych grup wyborców, którzy mają rzeczywiście utrudniony dostęp do lokali obwodowych komisji wyborczych (gdyż w pierwszym rzędzie jest formą walki ze zjawiskiem wykluczenia wyborczego). Należy zaznaczyć, że najnowsza zmiana, przywróciła pierwotne brzmienie Kodeksu Wyborczego z 5 stycznia 2011 r.
- Zmiany wyglądu karty wyborczej oraz warunków uznania ważności oddanego przez wyborcę głosu. Znowelizowane przepisy wyraźnie postanawiają, że karta do głosowania może w razie potrzeby składać się z odpowiedniej liczby zadrukowanych jednostronnie, trwale połączonych kartek. W takim przypadku, na pierwszej kartce karty do głosowania umieszcza się odpowiedni tytuł wskazujący rodzaj wyborów oraz czytelną informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu. Na drugiej kartce karty do głosowania umieszcza się spis treści zawierający nazwy zarejestrowanych komitetów wyborczych, w kolejności wylosowanych numerów, ze wskazaniem numeru kartki karty do głosowania, na której znajduje się lista kandydatów danego komitetu wyborczego oraz symbol graficzny komitetu wyborczego. Na trzeciej i kolejnych kartkach karty do głosowania umieszcza się poszczególne listy kandydatów każdego z komitetów wyborczych. Nowelizacja wyraźnie przy tym postanawia, że dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych znaków lub dopisków na karcie do głosowania nie wpływa na ważność oddanego głosu. Ważną zmianą, z punktu widzenia intencji wnioskodawcy, jest również zmiana definiowania znaku „X” jako sposobu oddania głosu na karcie do głosowania. Do tej pory przez znak „X” ustawodawca rozumiał dwie przecinające się linie w obrębie kratki. Nowelizacja z 11 stycznia 2018 roku zmieniła ten sposób rozumienia znaku „X” przyjmując, że powinny być to „co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki”. Zmiana była podyktowana dwoma argumentami, mianowicie po pierwsze, nie do końca precyzyjnym sformułowaniem, którego interpretacja mogła iść dwojako, tzn., albo że dwie linie muszą się przecinać w obrębie kratki, albo, że dwie linie muszą być w kratce ale punkt ich przecięcia nie musi koniecznie znajdować się w kratce. Po drugie tym, że chciano uniknąć sytuacji, które w praktyce się zdarzały, że choć wola wyborcy była wyrażona w sposób jasny i czytelny, to jednak głos uznawano za nieważny, gdyż w kratce znajdowało się więcej linii aniżeli dwie. Uznawano wobec tego, że np. głos wyborcy, który postawił gwiazdkę (kilka linii przecinających się w obrębie kratki), choć był czytelny i niebudzący wątpliwości, ostatecznie był dyskwalifikowany i nie brany pod uwagę, jako niespełniający kodeksowej definicji znaku „X”. Stąd zaproponowana w najnowszej nowelizacji zmiana rozumienia znaku „X” jako znaku, na który składają się co najmniej dwie linie, których punkt przecięcia mieści się w obrębie kratki. Uzasadnieniem tej zmiany jest przekonanie, że nie liczba przecinających się linii rozstrzyga o ważności głosu, tylko niebudząca wątpliwości wola wyborcy wyrażona w sposób niebudzący wątpliwości na karcie do głosowania.
  - Zmiany rodzaju i trybu funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Niewątpliwie ta zmiana jest zmianą bardzo daleko idącą, a zarazem trudną do jednoznacznej oceny (ta będzie w pełni możliwa dopiero po zastosowaniu tej zmiany w praktyce). Z punktu widzenia wnioskodawcy była ona jedną z ważniejszych zmian, która miała na celu poprawę (w sensie czytelności i kontroli) mechanizmów wyborczych. Intencją było „rozerwanie” obwodowej komisji wyborczej na etapie przeprowadzania samego aktu głosowania oraz na późniejszym etapie liczenia oddanych głosów. Ustawodawca słusznie zaznaczył, że ten etap jest kluczowy z punktu widzenia uczciwości wyborów i wymaga szczególnej skrupulatności i ewaluacji. Dlatego postanowił, co stanowi *novum* w prawie polskim, że na szczeblu najniższym tj. obwodowym istnieć będą dwa rodzaje komisji wyborczych, tj. a) obwodowe komisje wyborcze ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz b) obwodowe komisje wyborcze ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. W ten sposób rozdzielono zadania komisji obwodowych, uznając, że pierwsza z tych komisji zajmować się będzie samym przeprowadzeniem głosowania, natomiast druga z tych komisji, która zacznie swoją pracę po zamknięciu lokalu wyborczego, będzie miała zadanie policzenia oddanych głosów. Każda z tych komisji liczy po 9 członków. Dostrzegając pozytywne strony tego rozwiązania wskazuje się jednak, że rodzi ono niebezpieczeństwo tego, że nie we wszystkich obwodach do głosowania uda się powołać pełne składy obu komisji, gdyż praca w komisjach najniższego szczebla nie cieszy się zbyt dużą popularnością i już w dotychczasowej praktyce ich działania spotykane były trudności ze skompletowaniem składu komisji obwodowych.
  - Zmiany organizacyjne dotyczące stałych organów wyborczych. Administracja wyborcza została również mocno skorygowana na innych szczeblach. Ważną zmianą była reorganizacja Państwowej Komisji Wyborczej (najwyższego, stałego organu wyborczego). Wprowadzona zmiana, co należy podkreślić, odpowiada wytycznym Rady Europy, zawartym w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, gdzie podkreśla się potrzebę pluralistycznego składu najwyższego organu wyborczego. Do tej pory PKW składała się wyłącznie z sędziów (po trzech sędziów z Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego). Zmiany wprowadzone nowelą z 2018 roku całkowicie zmieniły ten model, przewidując, że w nowym, dziewięcioosobowym składzie PKW będzie dwóch sędziów (po jednym z NSA i TK), nie będzie natomiast sędziego z SN (przede wszystkim dlatego, że SN rozstrzyga na końcu o ważności wyborów, wobec czego – w jakimś

sensie – rozstrzyga on również o swoich działaniach, jeśli jedną trzecią składu PKW stanowią sędziowie SN), natomiast pozostałych 7 członków PKW wskaże Sejm z zastrzeżeniem, że kandydatów na tych członków wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać zawsze proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich, przy czym liczba członków powołanych w skład Państwowej Komisji Wyborczej, spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny lub poselski, nie może być większa niż trzech. Należy przy tym zastrzec, że kadencja dwóch członków PKW reprezentujących sądy trwa 9 lat (jak dotychczas), natomiast kadencja pozostałych siedmiu członków PKW (reprezentujących tzw. czynnik partyjny) odpowiada kadencji Sejmu, przy jednoczesnym założeniu, że wygasa ona z mocy prawa po upływie 150 dni od dnia wyborów do Sejmu. Daleko idące zmiany wprowadzono również do ustroju komisarzy wyborczego (jednoosobowego, stałego organu wyborczego). Po pierwsze, zwiększyła się, i to ponad dwukrotnie, liczba komisarzy wyborczych (w poprzednim stanie prawnym było ich ok. 40, dzisiaj jest ich 100). Po drugie, zmieniono ministra właściwego przedstawiającego PKW wnioski o powołanie komisarzy wyborczych, gdyż wcześniej był nim minister sprawiedliwości, a dzisiaj jest nim minister właściwy do spraw administracji. Należy zaznaczyć, że sam mechanizm powoływania komisarzy wyborczych nie uległ zmianie, czyli powołanie przez PKW na wniosek właściwego ministra. Znowelizowany Kodeks Wyborczy postanawia zarazem, że komisarz wyborczy nie może należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Komisarzem wyborczym nie może być przy tym osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Powyższe zabezpieczenia stanowią *novum*; w poprzednim stanie prawnym ich nie było, co jednak wynikało nie tyle z przeoczenia ustawodawcy, czy – tym bardziej – jego ignorancji, ile z tego, że komisarzem wyborczym mógł wcześniej zostać jedynie sędzia, który takie kryteria musiał spełniać jako sędzię, natomiast na podstawie nowych przepisów, jedynie osoba mająca wykształcenie prawnicze.

- Ustanowienie nowych form społecznego monitoringu przebiegu wyborów. Niewątpliwie zmiany Kodeksu Wyborczego w tym zakresie są najbardziej widoczne, a zarazem stanowią zasadnicze motto przeprowadzonej nowelizacji. W tym zakresie należy wskazać na zmiany dotyczące rejestrowania i transmitowania przebiegu głosowania w lokalu wyborczym oraz na zmiany dotyczące ustanowienia nowej formy monitoringu wyborczego, jaką są tzw., społeczni obserwatorzy wyborów. Zgodnie z nowymi przepisami od momentu sprawdzenia przez obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie czy urna jest pusta, aż do momentu podpisania protokołu głosowania w obwodzie, prowadzi się transmisję z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych. Jeżeli nie ma technicznych możliwości przeprowadzenia takiej transmisji, prace komisji

podlegają rejestracji i późniejszemu udostępnianiu na stronach internetowych PKW. Należy wskazać, że wprowadzone rozwiązanie jest dyskusyjne. Doktryna wskazuje przede wszystkim, że może ono wchodzić w konflikt z konstytucyjną zasadą prawa do prywatności, dodatkowo wzmocnioną od 25 maja wejściem w życie unijnej instytucji RODO (której ustawodawca nie uwzględnił). Przedstawiciele doktryny wskazują ponadto, że zarówno rejestrowanie, jak i transmitowanie przebiegu głosowania może wchodzić w konflikt z zasadą tajności głosowania<sup>11</sup> (co jednak nie wydaje się być konkluzją, ponieważ rastrowanie i transmitowanie nie ma na celu pokazywania treści głosu oddawanego przez wyborców, a to jest sednem zasady tajności głosowania). Przeciwnicy rejestrowania wskazują ponadto ważne problemy techniczno-organizacyjne, związane chociażby z zakupem odpowiedniego sprzętu, co wymaga przeprowadzenia odpowiednich procedur przetargowych oraz – oczywistego w tym przypadku – poniesienia kosztów zakupu takiego sprzętu. Obrońcy wprowadzonych zmian wskazują, że rejestrowanie, a zwłaszcza transmitowanie przebiegu głosowania w obwodzie oraz wszystkich kolejnych czynności wyborczych ma kapitalne znaczenie z punktu widzenia rzetelnego monitoringu przebiegu procesów wyborczych. Inną nowością idącą w kierunku zapewnienia monitoringu wyborczego jest ustanowienie tzw. społecznych obserwatorów wyborów. Zgodnie z najnowszą nowelizacją Kodeksu Wyborczego, obok tradycyjnych mężów zaufania, prace obwodowych komisji, będą mogli śledzić społeczni obserwatorzy wyborów. Prawo ich wyznaczania (po jednym do każdej komisji obwodowej), a także do komisarzy wyborczego przysługuje zarejestrowanym w Polsce stowarzyszeniom i fundacjom, do których celów statutowych należy m.in. troska o demokrację, prawa i wolności obywatela oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Obserwatorem społecznym może być osoba, która ma czynne prawo wyborcze; sama nie kandyduje w wyborach; nie jest komisarzem wyborczym, urzędnikiem wyborczym, pełnomocnikiem lub pełnomocnikiem finansowym komitetu wyborczego, a także nie jest członkiem jakiegokolwiek komisji wyborczej.

- Modyfikacje trybu działania tzw. wyborczego aparatu pomocniczego. W tym zakresie kluczową zmianą jest wprowadzenie instytucji urzędnika wyborczego. Urzędnik wyborczy jest dzisiaj podmiotem obligatoryjnym w złożonej strukturze aparatu wyborczego, a nie – tak jak było wcześniej – jedynie fakultatywnym. Z tego punktu widzenia patrząc, należy zaznaczyć, że zmienił się – i to diametralnie – status urzędnika wyborczego. Nie jest on bowiem zaledwie pełnomocnikiem organu jednostki samorządu terytorialnego (jak dawniej), ale urzędnikiem wprost tak nazwanym. Co więcej, wspólnie z wszystkimi pozostałymi urzędnikami tworzy on Korpus Urzędników Wyborczych, który to Korpus jest częścią pomocniczego aparatu wyborczego. Dlatego można mówić o poważ-

<sup>11</sup> Por. P. Uziębło, *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej* [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/14\_03\_2018%20Opinia%20prof\_Uziębly%20nt%20nagrywania%20wyborow.pdf – data odczytu 28 maja 2018 r.]

nej zmianie statusu ustawowego urzędnika wyborczego, który dzisiaj: 1) jest częścią pomocniczego aparatu wyborczego; 2) bezwzględnie wymagana; 3) tworzącą, wraz z pozostałymi urzędnikami wyborczymi, Korpus Urzędników Wyborczych. Urzędnik wyborczy jest powoływany w każdej gminie. Wszyscy urzędnicy wyborczy powoływani są przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego, a wzięci razem tworzą Korpus Urzędników Wyborczych. Urzędnik wyborczy nie może należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Poza tym urzędnikiem wyborczym nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Urzędników wyborczych powołuje się dla obszaru danej gminy w liczbie niezbędnej do zapewnienia prawidłowego i sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, na okres 6 lat, spośród pracowników urzędów obsługujących organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, posiadających wykształcenie wyższe. Urzędnicy wyborczy wykonują swoje zadania od dnia zarządzenia właściwych wyborów do dnia rozstrzygnięcia protestów wyborczych oraz w innych sytuacjach, gdy jest to konieczne. Z tego punktu widzenia są oni wysoce specyficznymi podmiotami aparatu wyborczego, gdyż z jednej strony są oni powoływani na kadencję (6 lat), z drugiej jednak strony nie wykonują swoich zadań w sposób ciągły, a jedynie okazjonalny, w związku z zarządzonymi wyborami, co silnie podkreśla Kodeks Wyborczy, definiując precyzyjnie czas, w jakim wykonują oni swoje zadania. Do zadań urzędników wyborczych należy zapewnienie sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, w szczególności zaś: a) przygotowanie i nadzór, pod kierownictwem komisarza wyborczego, nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych; b) tworzenie i aktualizowanie systemu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych; c) organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych; d) dostarczenie kart do głosownia właściwym komisjom wyborczym; e) sprawowanie nadzoru nad zapewnieniem warunków pracy obwodowych komisji wyborczych, co dotyczy zwłaszcza odpowiednich zabezpieczeń urny wyborczej oraz bezpieczeństwa gwarantującego tajność głosowania, a także rejestrowania przebiegu głosowania w lokalu wyborczym za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk; f) wykonywanie innych czynności zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą lub komisarza wyborczego. W celu właściwej realizacji zadań urzędnicy wyborczy współdziałają ze wszystkimi organami wyborczymi.

Reasumując, przegląd zmian wprowadzonych do prawa wyborczego na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, należy stwierdzić, że bezpośrednio wyborów samorządowych dotyczy zmiana polegająca na ustanowieniu wyraźnej zasady dwukrotności możliwości sprawowania funkcji wójta burmistrza i prezydenta miasta. Wszystkie pozostałe zmiany,

choć oczywiście, siłą rzeczy mają swoje zastosowanie do wyborów samorządowych, zarówno w przypadku organów stanowiących, jak i wykonawczych, to jednak odnoszą się do wszystkich procedur wyborczych przeprowadzanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy wskazać, że w dniu 6 czerwca 2018 roku sejmowa komisja nadzwyczajna do spraw zmiany w kodyfikacjach, złożyła w Sejmie RP projekt ustawy nowelizującej przepisy Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 roku oraz ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Powodem wykonania powyższej inicjatywy ustawodawczej było pismo szefa PKW, wskazujące na problemy techniczne jakie rodziły nowe przepisy, a zwłaszcza ich praktyczna aplikacja. Dodatkowo, powodem wykonania inicjatywy było wejście w życie, w dniu 25 maja 2018 roku, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej 2016/679 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z rozpowszechnianiem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (tzw. RODO). W tym ostatnim przypadku pojawił się problem nowowprowadzonego obowiązku rejestrowania i transmitowania przebiegu głosowania i liczenie głosów w obwodowej komisji wyborczej, który kłócił się z zaostrzonym reżimem ochrony danych osobowych. Złożony projekt, obecnie znajdujący się na etapie prac ustawodawczych, został uchwalony w trzecim czytaniu w dniu 15 czerwca i przekazany Senatowi. Projekt zakłada: 1) skrócenie procedury sądowno-administracyjnej w sprawach na uchwały PKW dotyczących podziału na okręgi wyborcze poprzez wyłącznie stosowania niektórych przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz rozpatrywania skarg na te uchwały tylko przez Naczelny Sąd Administracyjny; 2) wyeliminowanie obowiązku transmitowania przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych; 3) zmiany mechanizmu powoływania urzędników wyborczych, których do tej pory powołano w niewystarczającej liczbie. W tym celu poszerzono krąg osób, które mogą zostać urzędnikami wyborczymi oraz wprowadzono, zupełnie ekstraordynaryjną możliwość powołania przez szefa Krajowego Biura Wyborczego osoby, która nie spełnia ustawowych warunków zostania urzędnikiem wyborczym, jeśli tylko pojawi się zagrożenie wykonywania zadań scedowanych na urzędników wyborczych, powołanych w niedostatecznej liczbie. Należy liczyć się z szybkim uchwalaniem najnowszej nowelizacji i jej równie szybkim wejściem w życie (projekt przewiduje, że nowelizacja wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia).



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl