



Warszawa, dnia 9 stycznia 2019 r.

**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-502-1/19

**Informacja
o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego
oraz propozycje ich zmiany**

Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000 i 1349) Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia informację o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje zmiany i uzupełnienia niektórych przepisów. Propozycje niniejsze wynikają z doświadczeń zgromadzonych przez Państwową Komisję Wyborczą i komisarzy wyborczych w toku przygotowań i przeprowadzenia wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego w dniach 21 października 2018 r. i 4 listopada 2018 r.

Państwowa Komisja Wyborcza ocenia na podstawie zgromadzonych doświadczeń, że pewne rozwiązania, po dokonaniu licznych nowelizacji Kodeksu wyborczego, budziły wątpliwości i rodziły problemy podczas przeprowadzenia wyborów.

W poniższej informacji wskazane zostały dwa rodzaje propozycji zmian: w pierwszej kolejności zmiany dotyczące wszystkich wyborów (pkt 1-13), które powinny zostać wprowadzone jak najszybciej, a w dalszej części zmiany dotyczące wyborów samorządowych (pkt 14-22):

- 1) zmiany wymagają zasady dotyczące powoływania obwodowych komisji wyborczych oraz uzupełniania ich składów. Występowały bowiem trudności z ich powołaniem, a następnie występowała duża rotacja w składach tych komisji, związana z rezygnacjami ich członków. Problematiczne było także uzupełnienie składów komisji. Obowiązujące przepisy, przy niedostatecznej liczbie kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze i znacznej liczbie rezygnacji członków obwodowych komisji wyborczych, powodowały duże obciążenie pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz urzędów gmin, którzy w ostatnich dniach przed dniem głosowania w większości poświęcali czas na wykonywanie zadań związanych ze zmianami w składach obwodowych komisji wyborczych i uzupełnianiem ich składów.

Z uwagi na fakt, że w chwili obecnej przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają na uzupełnienie składów obwodowych komisji wyborczych wyłącznie

do ich minimalnego składu, tj. 5 osób, wymagało to ogromnego wysiłku organizacyjnego ze strony Krajowego Biura Wyborczego, a ponadto stałej współpracy komisarzy wyborczych i pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego z właściwymi urzędami gmin, która nie zawsze przebiegała w sposób prawidłowy. Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze przy tym podkreśla, że liczba kandydatów do składów obwodowych komisji wyborczych zgłoszona przez komitety wyborcze uczestniczące w wyborach była niewystarczająca, a w przypadku niektórych gmin praktycznie znikoma. Problemy z naborem kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych występowały przede wszystkim w dużych miastach.

Ponadto problematyczne było przekazywanie dokumentów pomiędzy obwodową komisją wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie a obwodową komisją wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, w tym sporządzenie protokołu przekazania, o czym mowa w art. 70 Kodeksu wyborczego. Mimo szczegółowych wytycznych w tym zakresie, wydanych przez Państwową Komisję Wyborczą, wątpliwości niektórych obwodowych komisji wyborczych budził zakres czynności, które miały wykonywać te komisje podczas przekazywania dokumentów i sporządzania protokołu głosowania. Duża część komisji nie przeliczyła otrzymanych przed rozpoczęciem głosowania kart do głosowania, co powodowało późniejszą niemożność prawidłowego ustalenia wyników głosowania. Występowały także trudności w porozumieniu się pomiędzy członkami poszczególnych komisji, które wynikały m. in. z konfliktów charakterologicznych, co również utrudniało prawidłowe sporządzenie protokołu przekazania. W nielicznych przypadkach można było zaobserwować brak poczucia odpowiedzialności za wykonanie części zadań przynależnych danej komisji. Skutkiem tego były błędy w protokołach, w szczególności dotyczące rozliczenia kart do głosowania.

Dlatego też należy rozważyć, czy pozostawić przepisy przewidujące wykonywanie zadań przez dwie obwodowe komisje wyborcze, tj. do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie i ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, lub, ze względu na zakres zadań, pozostawić przepisy przewidujące wykonywanie zadań przez dwie obwodowe komisje wyborcze jedynie w wyborach samorządowych, z wyłączeniem wyborów przeprowadzanych w toku kadencji. W przypadku przeprowadzania wyborów przez dwie obwodowe komisje wyborcze należy dodać przepis, zgodnie z którym obie obwodowe komisje wyborcze ustalałyby razem również liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania.

Z uwagi na powyższe w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej konieczne jest:

- a) dokonanie zmiany organu powołującego obwodowe komisje wyborcze. Obecnie 100 komisarzy wyborczych odpowiedzialnych było za powołanie 53 966 obwodowych komisji wyborczych. Oznaczało to, że większość czynności z tym związanych wykonywana była przez urzędników wyborczych za pośrednictwem obsługujących ich urzędów gmin. Nie jest bowiem możliwe by zadania te zostały wykonane przez pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego obsługujących komisarzy wyborczych, w których zatrudnianych jest ok. 5-7 osób. Poza tym pracownicy delegatury Krajowego Biura Wyborczego nie dysponują dostępem do rejestru wyborców prowadzonego przez gminy, co uniemożliwia dokonanie bezpośrednio przez nich weryfikacji kandydatów na członków komisji. Należałoby zatem rozważyć, aby obwodowe komisje wyborcze w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i do Parlamentu Europejskiego powoływane były, tak jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- b) wprowadzenie możliwości powołania obwodowych komisji wyborczych przez komisarza wyborczego w pełnym składzie, również w przypadku zgłoszenia zbyt małej liczby kandydatów przez komitety wyborcze, a także uzupełniania komisji do ich pełnego składu. Jak wskazano wyżej w obecnym stanie prawnym komisarz wyborczy może powołać tylko osoby zgłoszone przez komitety wyborcze, a uzupełnić skład jedynie do minimalnego, tj. do 5 osób. Liczba ta jest zbyt mała. Należy przy tym zauważyć, że w niektórych gminach była możliwość powołania komisji nawet w pełnym składzie w wyniku uzupełnienia spośród wyborców, lecz przepisy to uniemożliwiały,
- c) wprowadzenie możliwości powoływania obwodowych komisji wyborczych w zróżnicowanych składach, w zależności od wielkości obwodu głosowania. W obowiązującym stanie prawnym obwodowe komisje powoływane są w składzie 9 osób (minimalny skład – 5 osób). Należy przy tym zauważyć, że w najmniejszym stałym obwodzie głosowania liczba wyborców uprawnionych do głosowania wynosi 31 (stały obwód głosowania utworzony ze względu na miejscowe warunki, zgodnie z art. 12 § 3 zdanie drugie Kodeksu wyborczego). Spośród stałych obwodów głosowania 2 727 obwodów liczy poniżej 500 wyborców uprawnionych do głosowania. Zgodnie natomiast z art. 12 § 2 Kodeksu wyborczego stały obwód głosowania obejmować może do 4 000 mieszkańców. W ostatnich wyborach

samorządowych największy obwód głosowania obejmował 3 379 wyborców (Warszawa). Prawie 300 obwodów głosowania na obszarze kraju obejmowało natomiast powyżej 2500 wyborców (38 obwodów powyżej 3 000). Dlatego też konieczne jest uzależnienie liczby członków komisji od wielkości obwodu głosowania. Ponadto w obwodach odrębnych liczba członków komisji powinna zostać również dostosowana do tego typu obwodów. W chwili obecnej liczba członków komisji wynosi 6 osób dla wszystkich obwodów odrębnych. Przykładowo w odrębnym obwodzie głosowania w szpitalu przy ul. Wita Stwosza 41 w Katowicach, w którym w dniu wyborów uprawnione do głosowania jedynie do Sejmiku Województwa Śląskiego były 4 osoby, obwodowe komisje wyborcze wykonywały swoje zadania w 6 osobowych składach,

- d) dokonanie zmiany terminu zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Obecnie w wyborach tych zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 23 dniu przed dniem wyborów, a komisje powoływane są w 21 dniu przed dniem wyborów. Wykonanie czynności związanych z powołaniem komisji w tak krótkim terminie w sposób prawidłowy byłoby niezwykle trudne. Należy także zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego wykonanie tych czynności we wskazanych terminach jest w praktyce niemożliwe, gdyż termin zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych upływał będzie w dniu 3 maja 2019 r., tj. piątek (23 dzień przed dniem wyborów). Jednakże w związku z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego termin ten ulega wydłużeniu do 6 maja 2019 r., tj. poniedziałek (20 dzień przed dniem wyborów) i będzie, zgodnie z art. 182 § 1 Kodeksu wyborczego, pokrywał się z terminem powołania tych komisji. Powołanie komisji wiąże się z koniecznością wykonania szeregu czynności, w tym często z koniecznością przeprowadzenia losowania, o czym muszą zostać zawiadomieni pełnomocnicy wyborczy komitetów wyborczych. Nie jest możliwe wykonanie ustawowych obowiązków, jeśli termin zgłoszenia kandydatów i jednocześnie powołania komisji upływa tego samego dnia. Dlatego też zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych w wymienionych na wstępie wyborach, powinny być dokonywane w terminie dłuższym. Proponuje się zatem ujedynolicić ten termin, ustalając analogicznie, jak w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów

- (burmistrzów, prezydentów miast), że upływa on najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów,
- e) ustanowienie korpusu członków obwodowych komisji wyborczych lub wprowadzenie wymogu, żeby przewodniczącymi i zastępcami obwodowych komisji wyborczych były osoby, które uzyskały certyfikat potwierdzający kompetencje do pełnienia tej funkcji,
 - f) umożliwienie, aby komisje wykonywały swoje obowiązki w liczbie stanowiącej co najmniej 1/2 jej pełnego składu (a nie 2/3 jak w chwili obecnej), w tym przewodniczącego lub jego zastępcy. Komisje, które wykonywały swoje zadania w minimalnych składach nie były w stanie zrealizować tego przepisu w każdym momencie swojej pracy. W przypadku komisji powołanej w składzie 5 osób w lokalu wyborczym musiały przebywać co najmniej 4 osoby. W takiej sytuacji, w przypadku, gdy jeden z członków komisji był przez pewien czas (np. zgodnie z ustalonymi przez komisję dyżurami) nieobecny, żadna z pozostałych osób wchodzących w skład komisji, nie mogła nawet na chwilę opuścić lokalu, niezależnie od przyczyny, w tym np. ze względu na stan zdrowia lub wskutek zdarzenia losowego,
 - g) umożliwienie dokonywania zgłoszeń do składów obwodowych komisji bezpośrednio przez wyborców, a nie jedynie przez komitety wyborcze. Z doświadczenia ostatnich wyborów wynika, że komitety wyborcze uczestniczące w wyborach nie zgłaszają wystarczającej liczby kandydatów. Składy komisji mogłyby być wówczas uzupełniane, w trybie losowania, spośród osób, które zgłosiły się samodzielnie do obwodowej komisji wyborczej,
 - h) jednoznaczne wskazanie, że osoby spokrewnione z kandydatami w wyborach, o których mowa w art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego, mogą być członkami obwodowych komisji wyborczych właściwych dla innych okręgów wyborczych, niż okręg, w którym kandyduje osoba z nimi spokrewniona. Niczym nieuzasadnione jest bowiem pozbawienie możliwości pełnienia funkcji członka obwodowej komisji wyborczej osoby spokrewnionej z kandydatem w innym obwodzie, niż właściwy dla okręgu wyborczego, w którym kandyduje osoba spokrewniona (w tym w innym mieście lub województwie),
 - i) jednoznaczne wskazanie, że kandydat na członka obwodowej komisji wyborczej musi mieć ukończone 18 lat na dzień zgłoszenia do komisji. Należy bowiem zauważyć, że kandydat przed jego zgłoszeniem podpisuje oświadczenie, że wyraża zgodę na powołanie go w skład wskazanej komisji, posiada prawo wybierania

potwierdzone wpisem do właściwego rejestru wyborców i spełnia pozostałe wymogi określone w Kodeksie wyborczym. Jeżeli kandydat nie ma ukończonych 18 lat nie jest ujęty w rejestrze wyborców. Poza tym członkowie komisji wykonują szereg zadań przed dniem głosowania, dlatego też niedopuszczalne jest, żeby czynności te wykonywała osoba niepełnoletnia,

- j) jednoznaczne wskazanie jaki organ jest właściwy do rozwiązania obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań. W obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 160 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego, rozwiązanie obwodowych komisji wyborczych należy do zadań Państwowej Komisji Wyborczej. Natomiast z art. 167 § 1 pkt 3a Kodeksu wyborczego wynika, że rozwiązanie obwodowych komisji wyborczych należy do zadań komisarza wyborczego. W związku z tym należy zmienić w przepisy w taki sposób, aby w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego obwodowe komisje wyborcze rozwiązywała Państwowa Komisja Wyborcza, natomiast w wyborach samorządowych komisarzy wyborczy. Należy przy tym zauważyć, że stale są przeprowadzane wybory samorządowe w toku kadencji, dlatego też w przypadku wyborów samorządowych uzasadnione jest, żeby komisje te rozwiązywane były przez komisarzy wyborczych. W pozostałych wyborach kompetencja ta powinna należeć do Państwowej Komisji Wyborczej;
- 2) zmiany wymagają przepisy dotyczące urzędników wyborczych, gdyż w niektórych gminach występowały problemy związane z naborem na urzędników wyborczych. Konieczne jest:
- a) dokonanie zmiany przepisów dotyczących rygorów określonych w art. 191b § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, tj. umożliwienie wykonywanie funkcji urzędnika wyborczego:
- w gminie, na obszarze której ma miejsce zatrudnienia, z wyłączeniem zatrudnienia w urzędzie gminy, w którym pełni funkcję urzędnika wyborczego oraz w jednostkach organizacyjnych tej gminy. Należy zauważyć, że problem ten dotyczył przede wszystkim dużych miast, np. w m.st. Warszawie dana osoba mogła być ujęta w rejestrze wyborców na obszarze tego miasta (art. 191b § 2 Kodeksu wyborczego), ale nie mogła być urzędnikiem z uwagi na zatrudnienie na obszarze m.st. Warszawy (art. 191b § 1 zdanie drugie Kodeksu wyborczego),

- osobom ujętym w stałym rejestrze wyborców objętym zakresem działania tego urzędnika we wszystkich gminach (obecnie możliwe jest to jedynie w miastach na prawach powiatu),
 - b) precyzyjniejsze określenie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Kwestia podziału zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i urzędnikami wyborczymi, budziła bowiem często wątpliwości, niektórych jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności dotyczy to niezrozumienia przez część gmin zadań urzędników wyborczych i obowiązku zapewnienia przez gminy ich obsługi (czynności wykonawcze). Wątpliwości te, jak się wydaje, wynikają z niewłaściwego zrozumienia roli jaką ustawodawca przypisał urzędnikom wyborczym, wynikającego z opinii przedstawianych przez publicystów, a nie z przepisów Kodeksu wyborczego. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca nie wyposażył urzędników wyborczych w żadne narzędzia wykonawcze, które miałyby umożliwić wykonywanie rzekomo przypisanych im zadań. Stąd też poza nielicznymi wyjątkami, np. związanymi z głosowaniem korespondencyjnym, czy przeprowadzeniem szkoleń dla obwodowych komisji wyborczych, przepisy Kodeksu wyborczego przewidują, że zadanie urzędnika wyborczego ograniczyć się ma do zapewnienia wykonania danej czynności wyborczej przez urząd zapewniający obsługę urzędnika wyborczego, tj. urząd gminy. Precyzyjne określenie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego pozwoli w przyszłości uniknąć sporów kompetencyjnych pomiędzy tymi jednostkami, a urzędnikami wyborczymi,
 - c) wprowadzenie konsekwencji dla urzędników wyborczych, w przypadku ich nieuzasadnionych rezygnacji dokonanych po przeszkoleniu. Część osób powołanych na tę funkcję rezygnowało z niej w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory. Zasadne zatem jest uregulowanie, że dopuszczalna jest rezygnacja z funkcji urzędnika wyborczego wyłącznie z uzasadnionych przyczyn. Natomiast nieuzasadniona rezygnacja powinna skutkować zwrotem otrzymanego wynagrodzenia, np. za ostatni miesiąc, za który urzędnik otrzymał wynagrodzenie;
- 3) rozważenia wymaga zmiana:
- a) art. 13b Kodeksu wyborczego, w zakresie obowiązku informowania wyborców o zmianie siedziby komisji. Informacja to powinna dotyczyć jedynie zmiany w porównaniu do ostatnio przeprowadzanych wyborów ogólnokrajowych. Poza tym obowiązek ten powinien spoczywać na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta), a nie na komisarzy wyborczym, gdyż obszar właściwości terytorialnej komisarzy

- wyborczych jest zbyt duży dla prawidłowego wykonania tego obowiązku. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej informacja w tym zakresie powinna być informacją komisarza wyborczego, lecz zadanie związane z podaniem jej do wiadomości wyborców powinno być obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- b) przepisów w zakresie informacji o wyborach przekazywanych wyborcom w formie druków bezadresowych, o czym mowa w art. 37d Kodeksu wyborczego. Informacja komisarza wyborczego o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu w danych wyborach, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych i głosowania przez pełnomocnika, powinna być dystrybuowana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- 4) rozważenia wymaga wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców. W chwili obecnej rejestr wyborców prowadzony jest przez poszczególne gminy jako zadanie zlecone. Zdecydowanie ułatwiłoby właściwe wykonywanie zadań związanych z dopisywaniem się do spisu wyborców osób przebywających w dniu głosowania poza miejscem stałego zamieszkania. Obecnie gminy przekazują sobie informacje w tym zakresie. Często zdarza się, że informacje te docierają z opóźnieniem, występują także, szczególnie w ostatnich dniach przed wyborami, trudności w przekazywaniu tych informacji, co może prowadzić do nieprawidłowego sporządzenia spisu wyborców. Ważnym argumentem jest także fakt, że wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców ułatwiłoby weryfikację kandydatów zgłaszanych w poszczególnych wyborach. Ponadto ułatwiłoby to weryfikację kandydatów na członków obwodowych komisji wyborców, bowiem kandydatem może być osoba zamieszkująca na obszarze województwa. Gminy prowadzące rejestr wyborców posiadają natomiast jedynie informacje o kandydatach na członków komisji wyborczych z obszaru swojej właściwości terytorialnej. W obecnym stanie prawnym muszą zatem występować z zapytaniem do innych gmin na terenie województwa o sprawdzenie, czy kandydat na członka obwodowej komisji wyborczej ujęty jest we właściwym rejestrze wyborców. Jest to istotne ze względu na krótkie terminy powołania obwodowych komisji wyborczych, a co za tym idzie, konieczność niezwłocznej weryfikacji zgłoszonych kandydatów. Centralny Rejestr Wyborców likwidowałby tego rodzaju trudności. Utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców umożliwiłoby również prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu

zaświadczenia o prawie do głosowania. Zapewniłoby to lepszą wymianę informacji pomiędzy gminami, co wpłynęłoby na prawidłowość prowadzenia rejestru wyborców i sporządzania spisów wyborców;

- 5) konieczna jest zmiana terminu rozpatrzenia wniosku o wpisanie do rejestru wyborców. W obecnym stanie prawnym decyzję o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców osoby wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), w terminie 3 dni od dnia wniesienia wniosku (art. 20 § 1 Kodeksu wyborczego). Należy przy tym zauważyć, że przed wydaniem decyzji organ wykonawczy gmin jest obowiązany sprawdzić, czy osoba wnosząca wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy. W związku ze zróżnicowaną specyfiką gmin przepisy nie określają, w jaki sposób należy dokonać tego sprawdzenia. Gminy zwracają uwagę, że nie jest możliwe wykonanie tych czynności w tak krótkim terminie. Złożenie wniosku w piątek oznacza bowiem, że decyzja musi zostać wydana w poniedziałek. Zatem nie jest możliwe sprawdzenie w tak krótkim terminie, czy osoba wnosząca wniosek rzeczywiście stale zamieszkuje na obszarze gminy. Problem ten jest szczególnie istotny w dużych miastach. Jest to tym bardziej ważne, że zmniejsza się liczba osób wpisywanych do rejestru wyborców z urzędu w związku z zameldowaniem na pobyt stały, natomiast coraz więcej osób składa wniosek o wpisanie do rejestru wyborców w miejscu stałego zamieszkania. Gmina musi mieć możliwość sprawdzenia, czy wnioskodawca rzeczywiście stale zamieszkuje na obszarze danej gminy. W obecnym stanie prawnym, w szczególności w dużych miastach, jest to niemożliwe. Zasadne zatem byłoby wydłużenie terminu na rozpatrzenie wniosku i wydanie rozstrzygnięcia w sprawie wpisania lub odmowy wpisania do rejestru wyborców do 5 dni;
- 6) rozważenia wymaga kwestia niewypłacania komisarzom wyborczym wynagrodzenia za okres niemożności pełnienia funkcji przez komisarza wyborczego;
- 7) konieczne jest wprowadzenie możliwości obiegowego podejmowania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach niecierpiących zwłoki, gdy nie ma możliwości zwołania posiedzenia Komisji. Przy niektórych zadaniach Państwowej Komisji Wyborczej terminy są bardzo krótkie (np. 2-3 dni) i w związku z tym konieczność prawidłowego i terminowego ich wykonania uzasadnia podjęcie rozstrzygnięcia w trybie obiegowym, bez konieczności obecności członków Państwowej Komisji Wyborczej na posiedzeniu;
- 8) zmiany wymaga art. 170 § 1 i art. 174 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie bowiem z powołanymi przepisami w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 5 do 11

sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy, natomiast w skład rejonowej komisji wyborczej wchodzi 5 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy. W związku z tym, że w obowiązującym stanie prawnym komisarze wyborczy nie muszą być sędziami, proponuje się zmianę przepisów w taki sposób, aby w skład:

- a) okręgowej komisji wyborczej wchodziło od 4 do 10 sędziów i z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy,
 - b) rejonowej komisji wyborczej wchodziło 4 sędziów i z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy;
- 9) konieczne jest jednoznaczne uregulowanie, że obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim może głosować na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego przez konsula. Należy bowiem zauważyć, że Kodeks wyborczy nie zawiera zakazu wydawania przez konsula zaświadczeń o prawie do głosowania obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Poza tym przepisy Kodeksu wyborczego, co do zasady nie różnicują uprawnień wyborczych dla obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Obywatele Unii Europejskiej, tak jak obywatele polscy, mają prawo m. in. głosować korespondencyjnie, głosować przez pełnomocnika, a także mogą zostać dopisani do spisu wyborców na swój wniosek. Dlatego też, według oceny Państwowej Komisji Wyborczej, obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi mogą otrzymać od konsula zaświadczenie o prawie do głosowania w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Jednakże w związku ze zgłaszanymi wątpliwościami w tym zakresie, kwestia ta wymaga jednoznacznego uregulowania, tj. zmiany brzmienia treści przepisu art. 35 § 3 Kodeksu wyborczego;
- 10) rozważenia wymaga uregulowanie kwestii tzw. „prekampanii wyborczej” – prowadzenia kampanii wyborczej przed ogłoszeniem postanowienia o zarządzeniu wyborów. Zjawisko to miało bardzo szeroki zasięg przez wyborami organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonymi w 2018 r. – kampania wyborcza rozpoczęła się blisko rok przed zarządzeniem wyborów. Działania takie są niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego, brak jednak przepisów umożliwiających ich wyeliminowanie;
- 11) rozważenia wymaga usunięcie niespójności przepisów określających podmioty uprawnione do prowadzenia (i finansowania) kampanii/agitacji wyborczej. Zgodnie z art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego komitety wyborcze prowadzą na zasadzie

wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów, zgodnie zaś z art. 126 wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Przepis art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi jednak, że agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, co przeczy zasadzie wyłączności komitetów wyborczych wyrażonej w art. 84 § 1, a w wyniku uchylecia art. 499 Kodeksu wyborczego, który penalizował prowadzenie agitacji wyborczej bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego, prowadzenie agitacji przez podmioty inne, niż wymienione w art. 106 § 1, jest wprawdzie niezgodne z prawem, ale brak jakichkolwiek narzędzi pozwalających na jego wyeliminowanie;

- 12) konieczne jest uregulowanie dopuszczalności dokonywania wpłat na rzecz komitetów wyborczych za pośrednictwem serwisów płatnościowych dokonujących przelewów natychmiastowych. Płatności takie nie są przelewami z rachunku darczyńcy na rachunek komitetu wyborczego, nie mieszczą się zatem w kategoriach wymienionych w art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego, w ostatnich latach stały się jednak powszechnie stosowaną formą przekazywania środków pieniężnych i, pod warunkiem należytego ich udokumentowania, mogą zapewniać wiarygodną identyfikację wpłacających;
- 13) wskazana jest zmiana zasad powoływania pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego wyborców w celu uniknięcia zmian pełnomocnika po uzyskaniu przez niego statusu funkcjonariusza publicznego (np. po uzyskaniu przez niego mandatu radnego). W niektórych przypadkach prowadzi to do niemożności powołania nowego pełnomocnika, ponieważ pozostałe osoby wchodzące w skład komitetu nie wyrażają zgody na objęcie tej funkcji lub nie mogą jej objąć będąc funkcjonariuszami publicznymi. Sytuacjom takim może zapobiec zniesienie wymogu, by pełnomocnik finansowy był powołany spośród osób wchodzących w skład komitetu wyborczego, a także zakaz łączenia tej funkcji z kandydowaniem na radnego, tak jak to jest w przypadku kandydatów na posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego i na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 127 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego);
- 14) rozważenia wymaga zmiana kategorii komitetów wyborczych, które mają obowiązek utworzenia strony internetowej (art. 102 Kodeksu wyborczego) i umieszczania na niej rejestrów kredytów i wpłat (art. 140). Obecnie obowiązek taki ciąży np. na komitecie, który zgłasza 2 kandydatów na radnych do rad dwóch gmin poniżej 20 000 mieszkańców (z limitem wydatków 2128 zł), a zwolniony z niego jest komitet zgłaszający kandydatów na radnych i kandydata na prezydenta wielkiego miasta (z limitem wydatków ponad 500 000 zł). Ponadto w chwili upływu terminu

na zawiadomienie organu wyborczego o adresie strony internetowej komitetu (7 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu) nie można ustalić, czy komitet ma obowiązek tę stronę prowadzić, ponieważ rejestracja kandydatów następuje później;

- 15) konieczna jest zmiana przepisów umożliwiająca powoływanie terytorialnych komisji wyborczych w zróżnicowanym składzie (tj. w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki). W obecnym stanie prawnym komisje te powołane musiały być w pełnym składzie (9 osób, a w przypadku wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz miejskiej komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu w składzie 10 osób). Miejska komisja wyborcza powołana w składzie 10 osób jest niewystarczająca dla prawidłowego wykonania wszystkich czynności dla dużego miasta (np. Warszawa – 1 652 725 mieszkańców, Wrocław – 582 353, mieszkańców Poznań – 482 063 mieszkańców). Natomiast powoływanie gminnych komisji wyborczych w małych jednostkach w pełnym składzie (9 osób) nie zawsze było uzasadnione, gdyż inny jest zakres zadań gminnej komisji wyborczej w małej gminie (Krynica Morska – 1 363 mieszkańców), a inny w dużym mieście, które nie jest miastem na prawach powiatu (Inowrocław – 68 487). W obecnym stanie prawnym skład liczbowy terytorialnej komisji wyborczy w tych jednostkach musiał być takim sam, tj. 9 osób. Poza tym, analogicznie do propozycji dotyczącej obwodowych komisji wyborczych, należy umożliwić zgłaszanie kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych bezpośrednio wyborcom. Umożliwi to sprawne uzupełnianie składów tych komisji, w przypadku niewystarczającej liczby zgłoszeń kandydatów dokonanych przez komitety wyborcze. Poza tym możliwe powinno być powoływanie składów terytorialnych komisji wyborczych w określonym przedziale liczbowym, tj. ze wskazaniem minimalnej i maksymalnej liczby jej członków. W związku z tym liczba członków terytorialnej komisji wyborczej, w szczególności gminnych (miejskich), powinna być uzależniona od liczby mieszkańców danej jednostki;
- 16) zgodnie z art. 531 Kodeksu wyborczego w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ponownych wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej termin zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego, ulega skróceniu do 10 dnia przed dniem wyborów. Kodeks wyborczy nie zawiera analogicznej regulacji dotyczącej ponownego głosowania w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Należy zatem ją wprowadzić;
- 17) celowa jest zmiana art. 479 § 2 pkt 2a Kodeksu wyborczego w zakresie obowiązku dołączania symbolu graficznego komitetu wyborczego do zgłoszenia kandydata

na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przepisy Kodeksu wyborczego regulują tę kwestię na etapie dokonywania zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Dlatego też zbędne jest ponowne dołączanie symbolu graficznego na etapie zgłaszania kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w sytuacji, gdy przepisy nie przewidują tego na etapie zgłaszania list kandydatów na radnych. Z obecnej regulacji wynika, że niedołączenie symbolu graficznego do zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub dołączenie innego symbolu graficznego niż wynikający z postanowienia organu wyborczego, który przyjął zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego spowoduje, że nie zostanie on zamieszczony na karcie do głosowania, nawet jeżeli został załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Jest to zbędne utrudnienie, dlatego też właściwe byłoby uchylenie pkt 2a w § 2 art. 472 Kodeksu wyborczego;

- 18) celowa jest zmiana art. 432 § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie organu, do którego wnoszona jest skarga od postanowienia komisarza wyborczego uznające odwołanie w sprawie odmowy rejestracji zgłoszenia listy kandydatów na radnych za nieuzasadnione. Organem właściwym do wniesienia skargi powinien być właściwy sąd okręgowy, a nie Państwowa Komisja Wyborcza. Poza tym termin na wniesienie odwołania do komisarza wyborczego i skargi do sądu okręgowego, powinien być liczony od dnia podania odpowiednio uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego do wiadomości publicznej. Duża liczba składanych odwołań oraz konieczność zapewnienia kontroli sądowej uzasadnia, aby odwołania rozpatrywane były przez sądy okręgowe. Należy przy tym zauważyć, że byłoby to też ułatwienie dla komitetów wyborczych w kwestii dochowania terminu na wniesienie odwołania, gdyż odwołanie nie musiałoby wpłynąć w ustawowym, krótkim terminie bezpośrednio do Państwowej Komisji Wyborczej, lecz do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę komisarza wyborczego;
- 19) konieczna jest zmiana art. 436 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem terytorialna komisja wyborcza skreśla z zarejestrowanej listy kandydata, który złożył na piśmie oświadczenie o wycofaniu zgody na kandydowanie, przy czym oświadczenie takie złożone później niż 14. dnia przed dniem wyborów powoduje, że jest on skreślany z listy, ale nie pociąga to za sobą konieczności unieważnienia rejestracji listy, jeżeli liczba kandydatów spadła poniżej ustawowego minimum (chyba że na liście nie pozostaje nazwisko żadnego kandydata). Z analizy art. 436 § 4 Kodeksu wyborczego wynika, że uchwalając ustawę w jej tekście omyłkowo zastosowano błędne odwołanie do § 1 zamiast do § 3 tego artykułu. W ocenie Państwowej Komisji

Wyborczej intencją ustawodawcy było zapewnienie ochrony liście kandydatów, na której pozostaje mniej kandydatów niż ustawowe minimum, gdy następuje to w wyniku wycofania zgody na kandydowanie jednego lub więcej kandydatów w okresie krótszym niż 14 dni przed dniem wyborów, a nie uniemożliwienie zrezygnowania z kandydowania w tym okresie. Należy bowiem zauważyć, że odmienna interpretacja prowadziłaby do innego postępowania w przypadku wyborów do rad gmin liczących do 20 000 mieszkańców, a innego w przypadku wyborów do pozostałych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w gminach liczących do 20 000 mieszkańców wycofanie zgody na kandydowanie w terminie krótszym niż 14 dni przed dniem wyborów powodowałoby skreślenie z listy, ponieważ nie pozostawałby na niej żaden kandydat, a w większości przypadków w wyborach do pozostałych rad kandydat nie byłby skreślany w takich samych okolicznościach i był „zmuszany” do kandydowania w wyborach. Odmiennie traktowanie kandydatów wycofujących zgodę na kandydowanie w zależności od wyborów, w których uczestniczą, nie było w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej intencją ustawodawcy. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że także we wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. poz. 1190 i z 2011 r. poz. 172), znajdował się zapis, stanowiący, iż oświadczenie o wycofaniu zgody na kandydowanie złożone w terminie krótszym niż 14 dni przed dniem wyborów nie wywołuje skutków prawnych określonych w ustawie, chyba że na liście nie pozostaje nazwisko żadnego kandydata. Przepis ten interpretowany był tak jak Państwowa Komisja Wyborcza zinterpretowała art. 436 § 4 Kodeksu wyborczego. Analogiczny przepis znajdował się w pierwotnym projekcie Kodeksu wyborczego, lecz w trakcie prac legislacyjnych doszło, w opinii Państwowej Komisji Wyborczej, do wskazania nieprawidłowego odwołania;

- 20) zmiany wymaga art. 476 § 5 Kodeksu wyborczego w zakresie wskazania formy podawanej przez komisarza wyborczego informacji o liczbie mieszkańców w poszczególnych gminach. Właściwą formą w ocenie Komisji jest podanie komunikatu na stronie internetowej komisarza wyborczego;
- 21) konieczna jest zmiana art. 6 ust. 1a ustawy o ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1218 i 1544). Zgodnie z tym przepisem, w związku z art. 6 ust. 3b i 3c powołanej ustawy, informacje z Rejestru o kandydatach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz o kandydatach na posłów i senatorów, a także na posłów do Parlamentu Europejskiego wyborczym, przekazywane są odpowiednio Państwowej Komisji Wyborczej i okręgowym komisjom wyborczym,

niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni. Przyspieszony tryb przekazywania informacji o kandydatach powinien obejmować także terytorialne komisje wyborcze w odniesieniu do kandydatów na radnych oraz gminne komisje wyborcze w odniesieniu do kandydatów na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), o czym mowa w art. 6 ust. 3d i 3e ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym;

- 22) w związku z nałożeniem na komisarza wyborczego obowiązku informowania, w formie obwieszczenia, o wygaśnięciu mandatu radnego z przyczyny, o której mowa w art. 383 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego – w zakresie powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 kodeksu wyborczego, zasadna wydaje się zmiana art. 213 i 214 Kodeksu postępowania karnego i art. 14 Kodeksu karnego wykonawczego, aby obowiązek przesyłania komisarzowi wyborczemu, wojewodzie oraz przewodniczącemu rady gminy odpisów prawomocnych orzeczeń, o których mowa w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, wynikał nie tylko z art. 383a Kodeksu wyborczego, lecz również z wymienionych wyżej ustaw, stosowanych przez sędziów, którzy powinni mieć świadomość konieczności realizacji tego obowiązku.

Państwowa Komisja Wyborcza przypomina również, że zgłaszała propozycje zmian Kodeksu wyborczego, które zostały uwzględnione w uchwalonej przez parlament ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Ustawa ta jednak nie weszła w życie, gdyż nie została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zmiany zgłoszone przez Państwową Komisję Wyborczą nie były kwestionowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Państwowa Komisja Wyborcza w związku z tym uznaje za celowe dokonanie zmian wskazanych w powołanej ustawie, tj. w szczególności w art. 1:

- 1) pkt 1 – dotyczącym przekazywania wyników głosowania z obwodów głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich okręgowej komisji wyborczej właściwej dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy;
- 2) pkt 2 – dotyczącym ustalenia sposobu i terminu doręczenia przez właściwy organ wyborczy wezwania pełnomocnika wyborczego do usunięcia wady zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego;
- 3) pkt 7 – dotyczącym ustalenia sposobu i terminu na wniesienie skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;

- 4) pkt 9 – dotyczącym ustalania sposobu i terminu doręczenia postanowienia okręgowej komisji wyborczej w zakresie rejestracji listy kandydatów oraz zmiany trybu skargowego w tym zakresie, tj. umożliwienie drogi sądowej w tych sprawach;
- 5) pkt 11 – dotyczącym ustalania terminu na wniesienie skargi na postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) pkt 12 – dotyczącym ustalania terminu doręczenia postanowień Państwowej Komisji Wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (odmowa rejestracji kandydata w związku z brakiem prawa wybieralności, wezwanie do usunięcia wady zgłoszenia, odmowa rejestracji kandydata) oraz terminu wnoszenia skarg na te postanowienia.

Ponadto celowe jest wprowadzenie zmiany przewidzianej w art. 1 pkt 3 powołanej ustawy, dotyczącej usunięcia kolizji pomiędzy art. 153 § 1, 166 § 5 i art. 170 § 1 Kodeksu wyborczego, tj. umożliwienia komisarzom wyborczym pełnienie funkcji przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej i rejonowej komisji wyborczej. Zmiana ta została zgłoszona przez posłów w trakcie prac legislacyjnych nad wymienioną wyżej ustawą.

Poza tym, co ze względu na zbliżający się termin wyborów samorządowych nie mogło być uwzględnione w powołanej ustawie, analogiczna zmiana terminów i sposobu doręczania postanowień oraz ich zaskarżania, powinna być dokonana w przepisach dotyczących wyborów samorządowych, tj.:

- 1) art. 404 § 1 zdanie drugie Kodeksu wyborczego;
- 2) art. 405 § 1 zdanie drugie Kodeksu wyborczego;
- 3) art. 432 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że również w 2016 r. przygotowała i przekazała naczelnym organom państwowym informację z dnia 1 lutego 2016 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, którą Komisja przekazuje w załączeniu. Należy zauważyć, że większość propozycji nie została uwzględniona. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze zwraca się z prośbą o rozważenie zmian w przedstawionym zakresie, w szczególności w pkt: 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 26 i 28. Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymuje także postulaty dotyczące zmian ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318, z 2017 r. poz. 850 oraz z 2018 r. poz. 1579), o których mowa w przekazywanej informacji z 2016 r. Należy przy tym podkreślić, że również zmiany Kodeksu wyborczego dokonane w 2018 r. nie zostały uwzględnione

w ustawie o referendum ogólnokrajowym. Ma to istotne znaczenie, gdyż ustawa o referendum ogólnokrajowym w wielu miejscach odsyła do stosowania przepisów Kodeksu wyborczego. Może to być zatem przedmiotem wielu wątpliwości w przypadku zarządzenia referendum ogólnokrajowego.

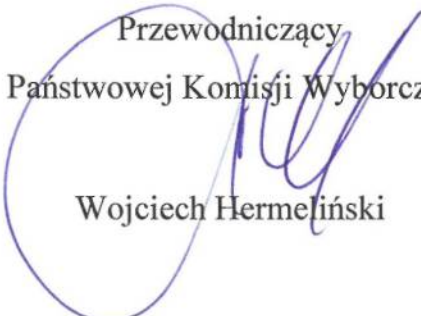
Państwowa Komisja Wyborcza przypomina jednocześnie, że pismem z dnia 19 listopada 2018 r. znak ZPOW-520-4/18, skierowanym do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wskazała na konieczność dokonania zmian w podziale na okręgi wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających ze zmiany liczby mieszkańców w okręgach wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie przypomina, że stosownie do art. 203 § 3 Kodeksu wyborczego Sejm dokonuje zmian w podziale na okręgi wyborcze nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu; termin ten – to dzień 14 sierpnia 2019 r. Zatem termin dokonania zmian w podziale na okręgi wyborcze upływa w dniu 14 maja 2019 r.

Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że ze względów organizacyjnych wskazana byłaby zmiana siedzib okręgowych komisji wyborczych dla okręgu wyborczego nr:

- 1) 26 – z Gdyni do Słupska;
- 2) 29 – z Gliwic do Katowic;
- 3) 30 – z Rybnika do Bielsko-Białej;
- 4) 32 – z Sosnowca do Katowic.

Przeniesienie siedzib tych komisji do miast, w których znajdują się siedziby delegatur Krajowego Biura Wyborczego zapewniłoby lepszą ich obsługę przez wyspecjalizowanych pracowników Krajowego Biura Wyborczego oraz większe bezpieczeństwo przy wykorzystaniu infrastruktury teleinformatycznej Biura. Należy zauważyć, że analogiczna zmiana została uprzednio już dokonana w odniesieniu do okręgu wyborczego nr 12, gdzie siedzibę Okręgowej Komisji Wyborczej przeniesiono z Chrzanowa do Krakowa.

Załącznik 1

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Hermeliński