



PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA
ZPOW-502-1/19

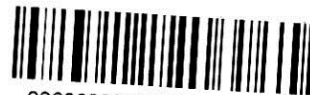
KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna

24. 01. 2019

nr RPW. 2070/2019 P

(podpis)

Warszawa, dnia 21 stycznia 2019 r.



03980200135967
RPW/2070/2019 P
2019-01-24

Pan
Stanisław KARCZEWSKI
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Państwowa Komisja Wyborcza, stosownie do art. 160 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000 i 1349), uprzejmie przekazuje „Informację o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje zmian”.

Z poważaniem,

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Hermeliński



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-502-1/19

Warszawa, dnia 2 stycznia 2019 r.

**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. Problematyczne 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 ujednoczyć 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 komisarzu 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. Odmienne 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 zaskarzania, 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.

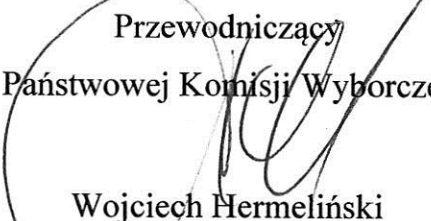
Państwowa Komisja Wyborcza przypomina jednocześnie, że pismem z dnia 19 listopada 2018 r. znak ZPOW-520-4/18, skierowanym do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wskazała na konieczność dokonania zmian w podziale na okręgi wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej 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



Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-430-8/15

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

Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 Kodeksu wyborczego (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia informację o realizacji przepisów Kodeksu 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 w latach 2014-2015: do Parlamentu Europejskiego w dniu 25 maja 2014 r., organów jednostek samorządu terytorialnego w dniach 16 i 30 listopada 2014 r., Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10 i 24 maja 2015 r., do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 października 2015 r., a także referendum ogólnokrajowego w dniu 6 września 2015 r.

Państwowa Komisja Wyborcza ocenia na podstawie zgromadzonych doświadczeń, że zasadniczo przepisy Kodeksu wyborczego, po dokonaniu licznych nowelizacji, zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce prowadzenia wyborów. Szczegółowo kwestie te opisane zostały w sprawozdaniach Państwowej Komisji Wyborczej z poszczególnych wyborów.

Tym niemniej praktyka organizacji wyborów, a także ogólna dynamika rozwoju społecznego i technologicznego dyktują potrzebę stałego doskonalenia rozwiązań prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzania wyborów. Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia następujące propozycje zmian i uzupełnień:

- 1) Państwowa Komisja Wyborcza zgłasza ponownie wnioski o dokonanie zmian w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego, dotyczące liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych nr 3, 9, 20, 25, 26, 32, 33 i 34. W obecnym podziale na okręgi

wyborcze do Sejmu w wymienionych okręgach nie jest zachowana norma przedstawicielstwa, ustalona zgodnie z art. 202 § 1 i 203 § 4 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza przypomina, że w wykonaniu obowiązku określonego w art. 203 § 1 Kodeksu wyborczego, pismem z dnia 22 grudnia 2014 r. (ZPOW 500-/14), przedłożyła Marszałkowi Sejmu wnioski w tym zakresie.

Komisja ustaliła, iż według danych na koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego rok, w którym upływała kadencja Sejmu, tj. na dzień 30 września 2014 r., liczba mieszkańców kraju wyniosła 37 504 156, norma przedstawicielstwa w wyborach do Sejmu wynosiła 81 531 mieszkańców na jeden mandat. Według wyliczonej liczby mandatów w okręgach wyborczych nr 9, 32, 33 i 34 powinno nastąpić zmniejszenie o 1 liczby wybieranych posłów, natomiast w okręgach nr 3, 20, 25 i 26 – zwiększenie o 1 liczby posłów. Należy zaznaczyć w tym kontekście, iż niezgodna z normą przedstawicielstwa liczba posłów wybieranych w okręgu wyborczym może stanowić podstawę protestu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza sygnalizowała również w powołanym wyżej piśmie, że w wyborach do Senatu w odniesieniu do woj. śląskiego nie jest spełniony warunek z art. 261 § 2 Kodeksu wyborczego — według danych o liczbie mieszkańców liczba senatorów wybieranych w woj. śląskim jest większa niż to wynika z normy;

- 2) konieczne wydaje się ustalenie w przepisach Kodeksu wyborczego, że w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu wyborczego na odmowę przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, Sąd w postanowieniu określa termin (np. 5 dni) wykonania przez ten komitet dalszych czynności przewidzianych w ustawie (w szczególności zgłaszanie kandydatów lub list kandydatów), których terminy już upłynęły lub byłyby krótsze. Te kwestie były dotąd rozstrzygane w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej, są jednak wątpliwości co do takiego uprawnienia Komisji. Należy przy tym jednak zauważyć, że Sąd Najwyższy rozstrzygając o ważności wyborów, w których Państwowa Komisja Wyborcza podjęła taką uchwałę, stwierdził, że wydłużenie przez Państwową Komisję Wyborczą terminów wskazanych wyżej czynności dla tych komitetów było słuszne;
- 3) zmiany wymagają przepisy dotyczące procedury odwoławczej od odmowy rejestracji list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów. Zgodnie z art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego, od odmownych postanowień okręgowych komisji wyborczych

w tych sprawach osobie zgłaszającej listę bądź kandydata przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej, postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej jest wiążące dla komisji okręgowej, od postanowienia nie przysługuje środek prawny.

W kategorii spraw, w których są podejmowane postanowienia okręgowych komisji wyborczych i rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej wydawane po rozpatrzeniu odwołań od tych postanowień, od których nie ma środków prawnych, jest m. in. brak biernego prawa wyborczego kandydata (art. 215 § 4). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12 – Dz. U. poz. 849) uznał, że część przepisu w art. 218 ust. 2, dotycząca braku środka odwoławczego w tym zakresie jest niezgodna z Konstytucją. Przepis ten utracił zatem moc, jednakże pozostał niezmieniony dotychczas w Kodeksie wyborczym. Państwowa Komisja Wyborcza w odwołaniach w tych sprawach może tylko wskazywać na powyższe rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Problemem pozostaje także rozstrzygnięcie odwołań przez Państwową Komisję Wyborczą, o których mowa w art. 215 Kodeksu wyborczego, dotyczących poparcia listy bądź kandydata wymaganą liczbą podpisów wyborców. Przepis art. 213 § 3 ogranicza dostęp do wykazów podpisów poparcia po ich sprawdzeniu przez okręgową komisję wyborczą — są one udostępniane jedynie na potrzeby podstępowania przed sądami i organami prokuratury. Państwowa Komisja Wyborcza badając odwołania kwestionujące prawidłowe sprawdzenie wykazu podpisów przez okręgową komisję nie ma zatem umocowania do wglądu do tego wykazu.

Proponuje się w związku z powyższym zmianę art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego w kierunku powierzenia sądom okręgowym postępowania odwoławczego od wszystkich uchwał okręgowych komisji wyborczych o odmowie rejestracji listy lub kandydata, bądź – w przypadku pozostawienia dotychczasowego stanu prawnego – zmianę tego przepisu poprzez przyznanie środka odwoławczego od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej do Sądu Najwyższego w sprawach związanych z brakiem biernego prawa wyborczego kandydata (w wykonaniu powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego) oraz art. 213 § 3 – zapewniając Państwowej Komisji Wyborczej możliwość dostępu do wykazów podpisów. Ponadto wydaje się zasadne powierzenie sądom okręgowym rozpatrywania odwołań od odmowy rejestracji listy kandydatów lub kandydata przez terytorialne komisje wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego (obecnie Kodeks wyborczy przewiduje rozpatrywanie odwołań

w tym zakresie przez komisarzy wyborczych i skarg na postanowienia komisarzy wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą). Z uwagi na konieczność wykonywania na bieżąco innych czynności wynikających z kalendarza wyborczego terminy rozpoznania przez sądy odwołań w wymienionym wyżej zakresie powinny być określone godzinowo (np. w ciągu 24 godzin), analogicznie do art. 111 § 2 Kodeksu wyborczego, dotyczącego rozpoznania przez sąd wniosku złożonego np. w związku z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej;

4) w Kodeksie wyborczym początek biegu terminu do wniesienia odwołania od uchwały w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego lub odmowy rejestracji listy bądź kandydata proponuje się zmienić na: od dnia ogłoszenia na stronie internetowej organu wyborczego postanowienia tego organu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego lub o odmowie rejestracji listy kandydatów albo kandydata, zamiast liczonego zgodnie z obowiązującymi przepisami, od dnia doręczenia postanowienia osobie zawiadamiającej lub osobie zgłaszającej. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być zobowiązanie każdego komitetu wyborczego do podania w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu wyborczego jego adresu e-mail. W takim przypadku termin na wniesienie odwołania od wskazanych wyżej uchwał liczony byłby od dnia przesłania uchwały na wskazany adres e-mail. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że rozwiązanie dopuszczające porozumiewanie się drogą elektroniczną przyjęte jest m. in. w art. 36 ust. 2 pkt 5 z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.).

Obecnie, doręczanie podmiotom wyborczym postanowień odmawiających rejestracji wiąże się często z różnymi trudnościami, spowodowanymi nieobecnością adresata, podaniem złego adresu, brakiem reakcji na telefon i na inne środki przypomnienia, a najczęściej wynika z celowego działania komitetu wyborczego. Wydłuża to czas załatwiania danej czynności wyborczej, zaburza bieg innych czynności, niekiedy utrudnia znacząco organom wyborczym wykonywanie ich zadań;

5) w związku z wynikającym z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2015 r. poz. 388 i poz. 1357) zniesieniem od 1 stycznia 2018 r. obowiązku meldunkowego i likwidacją rejestrów mieszkańców zmiany wymagać będą przepisy rozdziału 4. Rejestr wyborców, o ile wskazany przepis wejdzie w życie.

Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymuje wcześniej zgłaszane propozycje pozostawienia prowadzenia rejestru wyborców przez gminy. W przypadku wejścia w życie powołanego przepisu, a w konsekwencji wobec braku w gminie urzędowego wykazu mieszkańców konieczne będzie wprowadzenie zasady, że wpisanie do rejestru wyborców następuje na wniosek wyborcy. Wniosek byłby składany do urzędu gminy na piśmie lub w formie elektronicznej. Wpisanie się do rejestru wyborców powodowałoby skreślenie wyborcy, z urzędu, z rejestru wyborców, w którym dotychczas był on ujęty. Proponuje się ponadto wprowadzenie możliwości skreślenia wyborcy z rejestru na jego wniosek; w obowiązujących przepisach taką mają wyłącznie obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. W celu wymiany informacji pomiędzy gminami o wpisaniu wyborcy do rejestru oraz o pozbawieniu prawa wybierania konieczne jest utworzenie centralnego rejestru wyborców prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą. Rejestr centralny stanowiłby zbiór danych z gminnych rejestrów wyborców.

Wprowadzenie powyższych zmian wiąże się z koniecznością uchwalenia przepisów przejściowych stanowiących, że z dniem 1 stycznia 2018 r. osoby ujęte dotychczas w rejestrze wyborców są z mocy prawa ujęte w rejestrze wyborców prowadzonym według znowelizowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Ponadto, ponieważ rejestr wyborców jest jedynym urzędowym potwierdzeniem posiadania przez wyborcę prawa wybieralności, proponuje się utworzenie rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów. Również te rejestry stanowiłyby część centralnego rejestru wyborców. Byłyby prowadzone na takich samych zasadach jak gminne rejestry wyborców, z tym, że wpis – na wniosek wyborcy – do konsularnego rejestru wyborców następowałby na okres np. 3 lat, o ile wyborca wcześniej nie zostałby wpisany do innego rejestru lub z rejestru skreślony w związku z zajściem innej przesłanki ustawowej (utrata biernego prawa wyborczego, reklamacja). Powyższe ograniczenie czasowe wynika z konieczności zapewnienia aktualizacji rejestru wyborców. Do spisu wyborców sporządzanego za granicą mogliby zostać wpisani wyłącznie wyborcy ujęci w centralnym rejestrze wyborców, zatem ujęci w jednym z gminnych lub konsularnych rejestrów wyborców. Postulat utworzenia rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów wielokrotnie był zgłaszany przez środowiska polonijne.

Utworzenie centralnego rejestru wyborców umożliwi 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. Zapewni to lepszą wymianę informacji pomiędzy gminami w tym zakresie, co wpłynie na prawidłowość sporządzania spisów wyborców. Konieczne będą także zmiany o charakterze porządkującym i redakcyjnym związane z utworzeniem centralnego rejestru wyborców. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzenie wskazanych zmian będzie konieczne w przypadku podtrzymania decyzji o zniesieniu obowiązku meldunkowego. Decyzja w tym zakresie musi zostać podjęta bardzo szybko, gdyż w przypadku konieczności utworzenia centralnego rejestru wyborców prace nad jego wdrożeniem będą trwały około 2 lat;

- 6) proponuje się rozważenie zmian w przepisach dotyczących wykazów podpisów osób popierających zgłoszenie listy lub kandydata. W art. 209 § 3 i 265 § 4, 303 § 3 zbędny wydaje się wymóg dwukrotnego potwierdzania na wykazach podpisów nazwy komitetu wyborczego i numeru okręgu wyborczego, w których dokonywane jest zgłoszenie. Obecna treść tych przepisów nakazuje wpisanie takich informacji na każdej stronie wykazu podpisów oraz dodatkowo umieszczenia adnotacji: udzielam poparcia liście (kandydatowi) zgłaszanej przez..... w okręgu wyborczym nr w wyborach zarządzonych na

Dwukrotne wskazanie informacji o nazwie komitetu wyborczego i numerze okręgu wyborczego jest niezrozumiałe dla podmiotów zgłaszających, powoduje nieporozumienia i krytyczne uwagi, a także wadliwe sporządzanie wykazów i konieczność ich poprawienia.

Proponuje się formułę: wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie adnotację o udzieleniu poparcia, o treści jak wyżej.

Proponuje się jednocześnie uzupełnienie tych przepisów o obowiązek podawania na każdej stronie wykazu podpisów danych osób odpowiedzialnych za ich zbieranie. Postulat ten wynika z praktyki działania organów wyborczych, związanej z badaniem prawidłowości wykazów i stwierdzeniem nieprawdziwych danych osób udzielających poparcia (np. osób zmarłych). Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

kierowane w tych sprawach do organów ścigania często są jednakże umarzane z powodu niemożności ustalenia osób odpowiedzialnych za zbieranie podpisów. Proponuje się również dodanie przepisu przewidującego, że niepodanie w wykazie wszystkich wymaganych danych lub podanie danych nieprawidłowych powoduje nieskuteczność udzielonego poparcia. Dodanie tej regulacji wskaże jednoznacznie jakie są konsekwencje nieprawidłowo udzielonego poparcia. Należy przy tym zauważyć, że orzecznictwo sądów w tym zakresie jest rozbieżne, co utrudnia działanie zarówno komitetom wyborczym, jak i organom wyborczym;

- 7) rozważenia wymaga określenie w Kodeksie wyborczym trybu uzupełniania składu Senatu w przypadku niedokonania wyboru senatora w głosowaniu w wyborach powszechnych, bądź uzupełniających (art. 283 Kodeksu wyborczego). Taka sytuacja jest możliwa, gdy głosowano na 1 kandydata, a nie uzyskał on więcej niż połowę ważnych głosów lub nie zgłoszono żadnego kandydata (art. 273 § 4);
- 8) Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o zmianę przepisów dotyczących sposobu przekazywania protokołów okręgowych komisji wyborczych Państwowej Komisji Wyborczej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego protokołów rejonowych komisji wyborczych okręgowym komisjom wyborczym (art. 230 § 7, 236 § 2, 275 § 1, 314 § 1, 351 § 5, 353 § 6 Kodeksu wyborczego). Według oceny Komisji wskazane byłoby umożliwienie przekazywania tych protokołów, podpisanych bezpiecznym podpisem elektronicznym przez wszystkich członków komisji obecnych przy ich sporządzaniu, za pośrednictwem sieci elektronicznego przesyłania danych. Gdyby jednak uznano za konieczne utrzymanie dotychczasowej zasady przekazywania papierowych protokołów, Państwowa Komisja Wyborcza postuluje zmianę w zakresie przekazywania protokołu głosowania w okręgu wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności dotyczy to konieczności zmiany art. 230 § 7 Kodeksu wyborczego, który w chwili obecnej przewiduje, że w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej protokoły wyników głosowania w okręgach wyborczych, na podstawie których Państwowa Komisja Wyborcza protokolarnie ustala zbiorcze wyniki głosowania na listy kandydatów w skali kraju i stwierdza, które listy spełniają warunki uprawniające do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych (które komitety przekroczyły określony w ustawie „próg wyborczy”), oraz zawiadamia o tym pisemnie okręgowe komisje wyborcze, przewodniczący okręgowych komisji

wyborczych przesyłają do Państwowej Komisji Wyborczej w zapieczętowanej kopercie. Według oceny Komisji regulacja ta znacznie opóźnia wykonanie czynności Państwowej Komisji Wyborczej związanych z ustaleniem wyników wyborów. Dopiero bowiem po otrzymaniu tych protokołów i ustaleniu zbiorczych wyników głosowania na listy kandydatów w skali kraju oraz zawiadomieniu o tym pisemnie okręgowych komisji wyborczych, okręgowe komisje wyborcze mogą dokonać podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów. Dlatego też należy zmienić przepisy w tym zakresie w taki sposób, aby z Kodeksu wyborczego wprost wynikała możliwość przekazania Państwowej Komisji Wyborczej wskazanych wyżej protokołów okręgowych komisji wyborczych za pośrednictwem sieci elektronicznego przesyłania danych (podpisanych bezpiecznym podpisem elektronicznym przez wszystkich członków komisji obecnych przy ich sporządzaniu). Wymaga to również odpowiedniej zmiany art. 231 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że nawet przy obecnym stanie prawnym uznała za dopuszczalne przekazanie protokołów głosowania w okręgu wyborczym we wskazanym wyżej trybie. Było to konieczne, gdyż w przeciwnym przypadku wyniki wyborów musiałyby zostać ogłoszone z około 24 godzinnym opóźnieniem. Jednakże w ocenie Komisji tryb ten powinien wprost wynikać z przepisów Kodeksu;

- 9) według oceny Państwowej Komisji Wyborczej rozważeniu podlega kwestia zmiany trybu ustalenia wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w tym dokonania podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów. Zasadne wydaje się, że czynności te powinna wykonywać Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie protokołów, o których mowa w art. 230 § 7, a nie okręgowe komisje wyborcze, tak jak ma to miejsce w chwili obecnej (art. 232 Kodeksu wyborczego). Przekazywanie przez Państwową Komisję Wyborczą informacji, o której w art. 231 § 2 Kodeksu wyborczego okręgowym komisjom wyborczym w celu dokonania przez nie podziału na mandaty, o czym mowa w art. 232 Kodeksu wyborczego, jest nieuzasadnione i wydłuża procedurę ustalania wyników wyborów, gdyż czynności te mogą być wykonane przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie przekazanych wcześniej protokołów wyników głosowania w okręgach wyborczych, o czym mowa powyżej;
- 10) głosowanie ponowne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 319 § 2 Kodeksu wyborczego), a także w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

przeprowadza się na podstawie tego samego spisu wyborców, który został sporządzony w związku z pierwszym głosowaniem, po dokonaniu jego aktualizacji. Zakres aktualizacji budzi wątpliwości, na co wskazują uwagi i skargi wyborców dotyczące niewpisania do spisu wyborców bądź skreślenia ze spisu w ponownym głosowaniu. Obecnie nie ma bowiem, co do zasady, możliwości, aby osoba ujęta w spisie wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania przed pierwszym głosowaniem (lub ujęta w spisie z powodu przebywania w placówce, w której utworzony został odrębny obwód głosowania, tj. np. w szpitalu) mogła zostać raz jeszcze dopisana do innego spisu wyborców w ponownym głosowaniu. Dotyczy to w szczególności osób, które przed pierwszym głosowaniem zostały ujęte w spisie wyborców sporządzonym dla obwodu głosowania utworzonego w zakładzie opieki zdrowotnej, tj. np. szpitalu lub innym zakładzie opiekuńczo-leczniczym albo sanatorium i mimo tego, że opuściły daną placówkę przed ponownym głosowaniem, w ponownym głosowaniu nadal ujmowane są w spisie wyborców sporządzonym dla tego obwodu. Wyborcy ci mogą wprawdzie głosować w obwodzie właściwym dla miejsca stałego zamieszkania, jednakże wyłącznie po udokumentowaniu, że opuściły tę jednostkę przed dniem ponownego głosowania, tj. np. po przedstawieniu wypisu (art. 51 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego). Regulacja ta jest powodem wielu zarzutów i skarg w tym zakresie. Problem ten dotyczy również innych wyborców, którzy przed dniem pierwszego głosowania złożyli wniosek o dopisanie ich do spisu wyborców w wybranym przez nich obwodzie głosowania (np. w miejscu czasowego przebywania w innej miejscowości, w tym również za granicą), a przed ponownym głosowaniem powrócili do miejsca ich stałego zamieszkania lub będą przebywali w jeszcze innej miejscowości i chcieliby tam głosować. W chwili obecnej, w sytuacji gdy wyborca na swój wniosek został przed dniem pierwszego głosowania dopisany do wybranego przez siebie obwodu głosowania w ponownym głosowaniu może głosować w innym obwodzie wyłącznie na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania pobranego w gminie (lub u konsula), w której był ujęty w spisie wyborców w pierwszym głosowaniu. Powyższa sytuacja nie dotyczy wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż w wyborach tych nie przeprowadza się głosowania za granicą, a głosować można wyłącznie w miejscu stałego zamieszkania. Proponuje się zatem rozważenia wprowadzenia możliwości dopisania wyborcy do spisu także tylko na jedną wskazaną przez niego turę wyborów,

a w przypadku obwodów odrębnych — wprowadzenie możliwości skreślenia wyborcy ze spisu w obwodzie odrębnym po pierwszym głosowaniu (jeżeli wyborca opuścił daną placówkę) i wpisanie go do spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania lub, na jego wniosek, w innym obwodzie.

Powyższe dotyczy także głosowania korespondencyjnego, gdyż osoba, która zgłosiła zamiar głosowania korespondencyjnego ujmowana jest w spisie wyborców dla obwodu wyznaczonego dla głosowania korespondencyjnego w kraju lub za granicą. W przypadku przeprowadzania ponownego głosowania osoby, które zgłosiły zamiar głosowania korespondencyjnego przed pierwszym głosowaniem również w ponownym głosowaniu ujęte są w tym samym spisie wyborców (w obwodzie dla głosowania korespondencyjnego), a pakiet wyborczy w głosowaniu korespondencyjnym przesyłany jest pod wskazany przed dniem pierwszego głosowania adres. W celu odwołania zamiaru głosowania korespondencyjnego w ponownym głosowaniu wyborca może jedynie pobrać zaświadczenie o prawie do głosowania w gminie (lub u konsula), w której zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, z zastrzeżeniem, że nie został jeszcze do niego wysłany pakiet wyborczy lub pakiet ten wyborca zwrócił w stanie nienaruszonym. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o zmianę art. 53b § 8 i 9 i art. 61c § 5 Kodeksu wyborczego w takim kierunku, iż jeżeli głosowanie odbywa się w dwóch turach lub gdy w tym samym dniu odbywają się więcej niż jedno wybory – wyborca miałby możliwość dokonania zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w obu turach lub tylko wybranej przez wyborcę (pierwszej lub drugiej). Jak wskazano powyżej, obecne przepisy stanowiące, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy obu tur głosowania oraz wszystkich przeprowadzanych w danym dniu wyborów, spotykają się z niezadowoleniem i krytyką wyborców. Zgłaszane są uwagi o niezasadności takiego rozwiązania, a także argumenty, że przepis ten utrudnia, a nawet uniemożliwia udział w głosowaniu w sytuacji, gdy między turami wyborczymi zmieniły się okoliczności, warunki, bądź plany wyborcy głosującego korespondencyjnie w pierwszym głosowaniu. Rozważyć można także przyjęcie tego rozwiązania w przepisach dotyczących głosowania przez pełnomocnika;

- 11) rozszerzenia wymaga zakres danych wskazywanych przez wyborców we wniosku o dopisanie ich do wybranego przez nich spisu wyborców. W chwili obecnej wymagane jest podanie wyłącznie danych, które wpisuje się do spisu wyborców (art. 28 § 5

w związku z art. 26 § 7 i 8 Kodeksu wyborczego). Wydaje się zasadne rozszerzenie tego zakresu o informację na temat gminy, w której wyborca ujęty jest w rejestrze wyborców (o ile jest ujęty), co uprości powiadomienie gminy właściwej dla miejsca zamieszkania wyborcy o dopisaniu do spisu oraz sprawdzenie, czy wyborca nie został pozbawiony praw publicznych;

- 12) rozważenia wymaga kwestia adresu, pod którym wyborca dopisywany do spisu na podstawie art. 28 § 1 i 4 Kodeksu wyborczego, ujmowany jest w spisie (w szczególności dotyczy to wyborców nigdzie niezamieszkałych). Wydaje się, że kwestia ta powinna być uregulowana w rozporządzeniu w sprawie spisu wyborców, jednakże wymaga to zmiany delegacji ustawowej;
- 13) rozważenia wymaga zmiana zasad dopisywania obywateli polskich stale zamieszkałych za granicą do spisu wyborców w kraju. Zgodnie z art. 51 § 3 Kodeksu wyborczego *w wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obwodowa komisja wyborcza dopisuje w dniu głosowania do spisu wyborców również obywatela polskiego stale zamieszkującego za granicą, a głosującego w kraju na podstawie ważnego polskiego paszportu, jeżeli udokumentuje, iż stale zamieszkuje za granicą. W takim przypadku komisja odnotowuje numer paszportu oraz miejsce i datę jego wydania w rubryce spisu „uwagi” oraz umieszcza w paszporcie na ostatniej wolnej stronie przeznaczonej na adnotacje wizowe odcisk swojej pieczęci i wpisuje datę głosowania.* Należy podkreślić, że w chwili obecnej wielu wyborców przebywających czasowo za granicą (nawet długotrwale), jednakże z zamiarem powrotu do Polski, tj. niespełniających warunku stałego zamieszkania w rozumieniu art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, którzy są jednocześnie ujęci w rejestrze wyborców w Polsce i w związku z tym ujmowani są w spisach wyborców z urzędu, jest w stanie przedłożyć obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania dokument potwierdzający, iż stale zamieszkuje za granicą (np. dokument potwierdzający zatrudnienie za granicą, dokument potwierdzający uprawnienie do korzystania ze świadczeń ubezpieczenia społecznego za granicą itp.). W takim stanie prawnym, mimo tego, że umieszczenie w paszporcie odcisku pieczęci obwodowej komisji wyborczej służy zapobieżeniu wielokrotnemu głosowaniu w danych wyborach, niewykluczone jest głosowanie na podstawie paszportu w wybranym przez nich obwodzie głosowania w kraju, tj. w trybie art. 51 § 3 Kodeksu

wyborczego. przez wyborców. którzy w rzeczywistości jedynie czasowo przebywają za granicą i ujęci są z urzędu w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla miejsca stałego zamieszkania, co jest niezgodne z prawem, gdyż stosownie do art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców. Dlatego też do rozważenia pozostaje kwestia ewentualnej rezygnacji z tej możliwości dopisania do spisu wyborców przebywających za granicą i wprowadzenia dla tych wyborców obowiązku złożenia wniosku o dopisanie się do spisu wyborców w wybranym przez nich obwodzie głosowania w Polsce, w celu udziału w wyborach, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku wyborców przebywających w kraju i chcących głosować w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego). W takim przypadku złożenie wniosku o dopisanie do spisu wyborców stale przebywających za granicą mogłoby być dokonywane w trybie uproszczonym (np. ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej), tak jak ma to miejsce w przypadku wyborców przebywających za granicą. którzy wpisywani są do spisu wyborców u konsula (art. 35 § 2 Kodeksu wyborczego);

- 14) ujednolicenia wymaga kwestia dotycząca wygaśnięcia mandatów radnych i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz mandatów posłów i senatorów, a także utraty mandatu posłów do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 247 § 1 pkt 6 i 7 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu posła następuje m. in. w przypadku powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła (np. sprawowanie mandatu radnego lub wójta, burmistrza i prezydenta miasta) oraz w przypadku wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie natomiast z art. 247 § 5 wygaśnięcie mandatu posła powołanego lub wybranego w czasie kadencji na stanowisko lub funkcję, której nie można łączyć z mandatem posła oraz w przypadku wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego, następuje z dniem powołania lub wybrania. Analogiczne zasady dotyczą wygaśnięcia mandatu senatora (art. 279 § 1 pkt 6 i 7 oraz art. 279 § 5 Kodeksu wyborczego) i utraty mandatu posła do Parlamentu Europejskiego (art. 364 § 3 Kodeksu wyborczego). Zgodnie natomiast z art. 492 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje wskutek naruszenia

ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach. Podobnie uregulowana jest kwestia wygaśnięcia mandatu radnego. Stosownie natomiast do art. 27 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) funkcji wójta nie można łączyć z mandatem posła lub senatora. Należy przy tym jednak zauważyć, że zgodnie z art. 247 § 3 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła następuje, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Analogiczne regulacje zawiera Kodeks wyborczy w odniesieniu do wygaśnięcia mandatu senatora i utraty mandatu posła do Parlamentu Europejskiego. W tym stanie rzeczy przyjmuje się, że nowo wybrany poseł lub senator albo poseł do Parlamentu Europejskiego, który w dniu wyborów pełnił funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub sprawuje mandat radnego, może w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów złożyć komisarzowi wyborczemu pisemne oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i w tym terminie złożyć oświadczenie odpowiednio Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu o zrzeczeniu się mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jeżeli takie oświadczenie nie zostanie złożone, nastąpi wygaśnięcie mandatu posła lub senatora albo utrata mandatu posła do Parlamentu Europejskiego i dana osoba może w dalszym ciągu sprawować mandat radnego bądź wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jak zatem wynika z powyższego, w przypadku gdy poseł bądź senator albo poseł do Parlamentu Europejskiego zostanie wybrany na radnego bądź wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z mocy prawa traci mandat posła lub senatora z dniem jego wyboru na radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast w przypadku wyboru radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na posła lub senatora albo na posła do Parlamentu Europejskiego prawo przewiduje dwutygodniowy okres na podjęcie decyzji;

- 15) rozważenia wymaga zmiana terminu zgłaszania list kandydatów i zgłaszania kandydatów. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego zawsze upływa on danego dnia

o godzinie 24.00. Wydaje się, że w celu ułatwienia wykonywania tej czynności podmiotom uczestniczącym w wyborach należałoby ustalić tę godzinę nie w porze nocnej, lecz popołudniowej (np. o godz. 16.00). Konieczne przy tym wydaje się wyznaczenie konkretnej godziny, a nie stosowania w tym przypadku ogólnej zasady wynikającej z art. 9 § 3 Kodeksu wyborczego (dokonywanie czynności w godzinach urzędowania organów wyborczych), gdyż różne są godziny pracy delegatur Krajowego Biura Wyborczego obsługujących okręgowe komisje wyborcze oraz godziny pracy urzędów jednostek samorządu terytorialnego obsługujących terytorialne komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Dlatego też według oceny Komisji uzasadnione jest wyznaczenie w Kodeksie wyborczym jednolitej godziny upływu dokonania tej czynności wyborczej;

- 16) proponuje się ustanowienie możliwości wniesienia przez komitet wyborczy (pełnomocnika komitetu lub osobę zgłaszającą kandydatów na członków komisji) odwołania do właściwego komisarza wyborczego od decyzji o odwołaniu przez właściwy organ członka obwodowej komisji wyborczej, z zastrzeżeniem, że wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania tej decyzji. W chwili obecnej Kodeks wyborczy nie przewiduje takiej możliwości, co jest powodem zarzutów komitetów wyborczych. Według oceny Komisji, z uwagi na to, że odwołanie może nastąpić nawet w dniu głosowania (np. z uwagi na niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków przez członka komisji), termin na wniesienie odwołania musi być bardzo krótki i powinien zostać określony w godzinach, tj. np. 2-3 godziny od powiadomienia komitetu wyborczego o odwołaniu członka zgłoszonego przez ten komitet;
- 17) rozważenia wymaga kwestia zniesienia, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązku przekazywania przez okręgowe komisje wyborcze Państwowej Komisji Wyborczej papierowych protokołów głosowania w obwodzie (art. 314 § 1 Kodeksu wyborczego). Analogicznie rozważeniu podlega kwestia zniesienia obowiązku przekazywania protokołów głosowania w obwodzie przez terytorialne komisje wyborcze właściwemu komisarzowi wyborczemu (art. 447 § 1 Kodeksu wyborczego). Należy bowiem zaznaczyć, że Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy ustalają wyniki na podstawie protokołów sporządzanych odpowiednio przez komisje okręgowe i terytorialne, a nie obwodowe komisje wyborcze;

- 18) rozważenia wymaga zniesienie tzw. ciszy wyborczej. Postęp technologiczny, rozwój nowych mediów, w tym portali społecznościowych powoduje, że obecnie cisza wyborcza staje się fikcją. Wydaje się, że cisza wyborcza powinna obowiązywać jedynie w dniu głosowania w lokalu wyborczym, tj. wyłącznie wewnątrz budynku, w którym znajduje się ten lokal oraz w odległości np. 100 metrów od tego budynku;
- 19) rozważenia wymaga wprowadzenie możliwości odstąpienia przez organ wyborczy od badania sprawozdania finansowego (przy pozostawieniu obowiązku jego złożenia), jeżeli wskazana w nim kwota nie przekracza określonej przez ustawodawcę sumy (np. minimalnego wynagrodzenia za pracę) oraz nie złożono w stosunku do tego sprawozdania zastrzeżenia, o którym mowa w art. 144 § 7 Kodeksu wyborczego;
- 20) ujednolicenia wymagają regulacje zawarte w art. 380 i art. 434 § 2 Kodeksu wyborczego. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 380 Kodeksu wyborczego, jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone. Natomiast art. 434 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że jeżeli w danym okręgu wyborczym, pomimo wezwania do dodatkowych zgłoszeń, nie została zarejestrowana żadna lista kandydatów albo została zarejestrowana tylko jedna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się;
- 21) proponuje się rozszerzenie katalogu przyczyn umożliwiających dokonanie przez radę gminy zmian w podziale gminy na stałe obwody głosowania, o czym mowa w art. 13 § 1 Kodeksu wyborczego, poprzez dodanie zmiany granic okręgu wyborczego jako przesłanki umożliwiającej dokonanie zmian w podziale na stałe obwody głosowania. Ma to na celu umożliwienie dostosowania podziału gminy na stałe obwody głosowania do granic okręgów wyborczych, w przypadku ich zmiany;
- 22) proponuje się zmianę brzmienia art. 178 § 3 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym w skład terytorialnej komisji wyborczej wchodzi co najmniej po jednym wyborcy zgłoszonym przez każdego pełnomocnika wyborczego, w taki sposób, aby z Kodeksu wyborczego wprost wynikało, że każdy uprawniony do tego komitet wyborczy może zgłosić wyłącznie jednego kandydata do składu tej komisji, tak jak ma to miejsce przy

zgłaszaniu kandydatów do obwodowych komisji wyborczych (182 § 5 Kodeksu wyborczego). Według oceny Komisji niedopuszczalna jest sytuacja, aby jeden komitet wyborczy mógł wskazać kilku kandydatów, co w przypadku braku zgłoszeń innych komitetów powodowałoby, że większość komisji będą stanowili przedstawiciele jednego komitetu;

- 23) proponuje się wydłużenie terminu dokonywania zgłoszeń kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych w wyborach innych niż do organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 182 § 5 zdanie drugie Kodeksu wyborczego) lub ujednoczenie tego terminu z terminem tej czynności określonym dla wyborów samorządowych (art. 182 § 5 zdanie trzecie Kodeksu wyborczego), gdzie upływa on najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów. W chwili obecnej termin dokonania zgłoszeń kandydatów do składów obwodowych komisji wyborczych we wszystkich wyborach poza wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego upływa w 23 dniu przed dniem wyborów. Należy zauważyć, że w związku z tym, iż wybory zarządzane są na niedzielę, ostatnim dniem dokonania zgłoszenia kandydatów na członków tych komisji jest każdorazowo w piątek. Natomiast powołanie tych komisji nastąpić musi najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów, czyli w poniedziałek (termin wydłużany zgodnie z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego). W praktyce oznacza to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi wykonać wszystkie czynności związane z powołaniem tych komisji (m. in. sprawdzenie pod względem formalnym zgłoszenia, potwierdzenie czynnego prawa wyborczego kandydatów, sprawdzenie ewentualnej wielokrotności zgłoszenia kandydata lub w przypadku zgłoszenia mniejszej liczby kandydatów od dopuszczalnego minimum składu liczbowego komisji – uzupełnienie jej składu) w poniedziałek (lub ewentualnie w poprzedzającą go sobotę i/lub niedzielę);
- 24) zmiany wymaga art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że w przypadku zgłoszenia do składu obwodowej komisji wyborczej liczby kandydatów przekraczającej dopuszczalny skład komisji, skład komisji ustala się w drodze publicznego losowania przeprowadzonego przez wójta. Należy zauważyć, że jak wynika z art. 182 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego obwodową komisję wyborczą w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów powołuje właściwa terytorialna komisja wyborcza (a nie wójt), co oznacza, że również ewentualne losowanie, o którym mowa w art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego w tych wyborach

przeprowadzane jest przez terytorialną komisję. Dlatego też według oceny Komisji w treści art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego jako organ do właściwy do przeprowadzenia losowania zamiast wójta powinien być wskazany „organ właściwy do powołania komisji”:

- 25) proponuje się wskazanie w Kodeksie wyborczym, iż naniesienie w obrębie kratki przeznaczonej na oddanie głosu innych niż znak „x” znaków graficznych, w tym zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce itp. powoduje nieważność głosu. Jak wynika z przepisów Kodeksu wyborczego wyborca głosuje stawiając na karcie do głosowania znak „x” (dwie przecinające się linie w obrębie kratki) w kratce z lewej strony obok nazwiska. Oznacza to zatem, że postawienie w kratce innego znaku lub przekreślenie albo zamazanie kratki powoduje nieważność głosu, co każdorazowo Komisja wskazuje w wydawanych przed wyborami wytycznych. Jednakże w opinii Komisji tego rodzaju regulacja powinna być określona wprost w Kodeksie wyborczym. Pozwoli to także na zamknięcie katalogu głosów nieważnych podawanych w protokołach sporządzanych przez komisje wyborcze;
- 26) rozważenia wymaga rezygnacja z obowiązku podawania przez komisarza wyborczego do publicznej wiadomości w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu wojewódzkim:
- a) informacji o miejscu, czasie i sposobie udostępniania do wglądu sprawozdań finansowych przedkładanych komisarzowi wyborczemu (art. 143 § 3 Kodeksu wyborczego),
 - b) liczby mieszkańców w poszczególnych gminach według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym przeprowadzane są wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta)
- i zastąpienie tego wymogu obowiązkiem podawania tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej komisarza wyborczego;
- 27) proponuje się zmianę przepisu 386 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym wybory uzupełniające w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu przeprowadza się w ciągu 3 miesięcy od daty stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Należy podkreślić, że regulacja ta stwarza niebezpieczeństwo niedotrzymania terminów wykonania czynności wyborczych lub nawet wyznaczenia wyborów z przekroczeniem ustawowego terminu. Trzeba przy tym podkreślić, że stosownie do art. 371 § 3 pierwsza czynność

wyborcza upływa najpóźniej w 80 dniu przed dniem wyborów (podanie do publicznej wiadomości i ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa zarządzenia wojewody w sprawie przeprowadzenia wyborów). Nie można w tym miejscu pominąć, że od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego do dnia wykonania pierwszej czynności w wyborach uzupełniających (10 dni) komisarz wyborczy ma obowiązek doręczyć postanowienie (lub rada uchwałę) zainteresowanemu, któremu przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w ciągu 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 384 § 1 Kodeksu wyborczego). Z uwagi na powyższe zasadna wydaje się zmiana powołanego przepisu w ten sposób, aby wybory uzupełniające do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu zarządzane były w ciągu 3 miesięcy od daty upływu terminu na wniesienie skargi do sądu administracyjnego od postanowienia komisarza wyborczego lub uchwały rady, a nie od daty stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (sytuacja, gdy uchwała rady albo postanowienie komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego zostały zaskarżone do sądu administracyjnego jest uregulowana w art. 388 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego);

- 28) uregulowania wymaga kwestia dotycząca sytuacji, gdy w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym, w którym zarejestrowanych było dwóch kandydatów, oraz w analogicznej sytuacji w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skreślenie kandydata powodujące, że pozostanie tylko jeden kandydat nastąpi po wydrukowaniu kart do głosowania i wysłaniu pakietów wyborczych. Sposób głosowania na jednego kandydata w wymienionych wyżej wyborach jest odmienny niż w przypadku innych wyborów, gdyż w takiej sytuacji wyborca głosując za wyborem danego kandydata, stawia znak „x” (dwie linie przecinające się w obrębie kratki) w kratce oznaczonej słowem „TAK” z lewej strony obok nazwiska kandydata. Natomiast głosując przeciwko wyborowi kandydata wyborca stawia znak „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE” z lewej strony obok nazwiska kandydata. Wiąże się to z koniecznością wydrukowania nowych kart do głosowania. Należy także podkreślić, że skreślenie kandydata może nastąpić nawet w przeddzień wyborów lub w dniu wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca jednocześnie uwagę na konieczność zmian w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318). Rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia dotycząca możliwości przeprowadzania głosowania w referendum ogólnokrajowym w tym samym dniu, na który

zostały zarządzone wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, albo wybory do Parlamentu Europejskiego. Wprowadzić w obecnym stanie prawnym możliwość taka wynika wprost z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Jednakże może się to wiązać z szeregiem komplikacji zarówno dla osób uprawnionych do udziału w wyborach i referendum jak i organów je organizujących. Należy także zwrócić uwagę na problemy związane z prowadzeniem kampanii wyborczej w tym samym okresie, która jest prowadzona i finansowana na zupełnie innych zasadach w wyborach i referendum, a do jej prowadzenia uprawnione są inne podmioty. Jednakże możliwe jest prowadzenie zarówno kampanii wyborczej, jak i kampanii referendalnej, przez te same podmioty (np. przez partie polityczne uczestniczące zarówno w wyborach, jako komitety wyborcze, jak i w referendum ogólnokrajowym), co również powoduje dodatkowe komplikacje.

Pozostawienie takiej możliwości powoduje konieczność unifikacji przepisów w tym zakresie i ujednoczenia regulacji określonych w wyżej wymienionej ustawie o referendum ogólnokrajowym z przepisami Kodeksu wyborczego.

Proponowane zmiany i uzupełnienia w przepisach ustawy o referendum ogólnokrajowym w ujęciu problemowym są następujące:

- 1) ujednoczenie godzin głosowania; z przepisów wynika, że głosowanie w referendum powinno zostać przeprowadzane w godzinach określonych w ustawie o referendum ogólnokrajowym, tj. od godziny 6.00 do godziny 22.00 jeżeli głosowanie w referendum przeprowadza się w ciągu jednego dnia (art. 5 ust. 3 ustawy), a jeżeli głosowanie w referendum przeprowadza się w ciągu dwóch dni, głosowanie odbywa się każdego z tych dni bez przerwy od godziny 6.00 do 20.00, a przerwa następuje od godziny 20.00 pierwszego dnia do godziny 6.00 drugiego dnia (art. 5 ust. 4 ustawy). Natomiast głosowanie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także w wyborach do Parlamentu Europejskiego odbywa się w godzinach określonych Kodeksie wyborczym, tj. od godziny 7.00 do godziny 21.00. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku przeprowadzania jednodniowego referendum cisza referendalna obowiązuje do zakończenia głosowania w referendum, tj. do godziny 22.00, natomiast

cisza wyborcza obowiązuje do godziny 21.00, o ile żadna obwodowa komisja wyborcza nie przedłuży głosowania w związku z nadzwyczajnymi wydarzeniami;

- 2) wątpliwości budzi także możliwość przeprowadzania dwudniowego głosowania w referendum ogólnokrajowym i jednoczesnego przeprowadzenia wyborów drugiego z tych dni, gdyż tego rodzaju sytuacja może powodować dodatkowe komplikacje związane z różnymi godzinami głosowania oraz ciszą wyborczą i referendalną, a także udziałem w głosowaniu;
- 3) rozważenia wymaga kwestia spisu wyborców stosowanego w referendum ogólnokrajowym przeprowadzanym łącznie z wyborami. Zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a ustawy o referendum ogólnokrajowym w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo wybory do Parlamentu Europejskiego, głosowanie przeprowadza się na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów. W związku z planowanym referendum, które miało być zarządzone na dzień 25 października 2015 r., tj. na dzień, w którym zostały przeprowadzone wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, pojawiły się opinie, że wskazane byłoby odrębne potwierdzanie odbioru karty do głosowania w referendum ogólnokrajowym i kart do głosowania w wyborach. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że wymagałoby to zmiany powyższego przepisu i dodania delegacji dla właściwego ministra do ustalenia wzoru spisu przewidującego odrębne potwierdzanie odbioru kart do głosowania.

Niezależnie jednakże od rozstrzygnięcia co do przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w tym samym dniu, na który zarządzone zostały wybory, konieczne jest wprowadzenie następujących zmian w ustawie o referendum ogólnokrajowym:

- 1) zmiana terminu podania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum, zarówno w stałych jak i odrębnych obwodach głosowania (szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów). Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 5 ustawy o referendum ogólnokrajowym informacja ta podawana jest do wiadomości publicznej najpóźniej w 40

dniu przed dniem referendum. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy do obwodów głosowania w szpitalach i zakładach pomocy społecznej oraz do obwodów w zakładach karnych i aresztach śledczych, a także do obwodów w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, który w art. 12 § 10 przewiduje, iż utworzenie odrębnych obwodów głosowania następuje najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów. Z obowiązujących przepisów wynika zatem, że obwieszczenie dotyczące utworzonych obwodów głosowania w referendum ogólnokrajowym musi zostać podane do publicznej wiadomości najpóźniej 5 dni przed upływem terminu na utworzenie obwodów odrębnych w tym referendum. Należy przy tym również podnieść, że właściwe wydaje się ujednoczenie terminu tworzenia obwodów głosowania w domach studenckich i zespołach tych domów (obecnie 35 dni przed dniem wyborów i 45 przed dniem referendum);

- 2) ujednoczenie nazewnictwa jednostek, w których tworzy się obwody odrębne wskazane odpowiednio w art. 12 § 10 Kodeksu wyborczego i w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o referendum ogólnokrajowym, tym bardziej, że do tworzenia tych obwodów w referendum ogólnokrajowym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego (art. 6 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym);
- 3) dodanie przepisów dotyczących głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego. Wprawdzie jak wynika z art. 5 ust. 5 ustawy o referendum ogólnokrajowym do trybu przeprowadzenia głosowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, lecz brak jest szczegółowych odwołań do konkretnych przepisów regulujących sprawę głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego w Kodeksie wyborczym, jak też aktów wykonawczych, w tym wzorów dokumentów z tym związanych (np. wzór wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa, wzór aktu pełnomocnictwa itp.) Ustawa nie przewiduje także delegacji do wydania stosownych aktów wykonawczych oraz ustalenia wzorów dokumentów, tak jak ma to miejsce np. w art. 61 Kodeksu wyborczego;
- 4) dodanie przepisu dotyczącego przekazywania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) osobom uprawnionym do udziału referendum w stałych obwodach głosowania informacji o terminie referendum, godzinach głosowania oraz sposobie głosowania. Obowiązek sporządzania i przekazywania, w formie druku bezadresowego

umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, tego rodzaju informacji w zakresie wyborów został określony nowelizacją Kodeksu wyborczego, a przepis ten obowiązuje w zakresie wszystkich wyborów od dnia 1 stycznia 2016 r. (art. 37d Kodeksu wyborczego). Ewentualne ustanowienie analogicznego przepisu dla referendum ogólnokrajowego wymaga także ustalenia ustawowej delegacji do określenia wzoru tej informacji;

- 5) uregulowanie kwestii dotyczącej podstawy prawnej do wnoszenia protestów referendalnych. Wprawdzie zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym do warunków i trybu wnoszenia protestu oraz sposobu jego rozpatrywania i trybu podejmowania uchwały w tej sprawie przez Sąd Najwyższy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, lecz nie wskazano w zakresie jakich wyborów przepisy te mają być odpowiednio stosowane. W związku z tym uregulowania wymaga wskazanie, czy mają to być np. odpowiednio stosowane przepisy dotyczące wnoszenia protestów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (czy innych) lub ewentualnie ustalenie w ustawie o referendum ogólnokrajowym szczegółowego trybu wnoszenia protestów referendalnych;
- 6) ujednoczenie organów właściwych do wydania aktów wykonawczych w zakresie:
 - a) sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w głosowaniu (w wyborach minister właściwy do spraw wewnętrznych, w referendum minister właściwy do spraw administracji publicznej),
 - b) trybu powoływania komisji obwodowych (w wyborach Państwowa Komisja Wyborcza, w referendum minister właściwy do spraw administracji publicznej);
 - c) należności pieniężnych dla członków komisji i udzielenia im dni wolnych od pracy (w wyborach Państwowa Komisja Wyborcza, w referendum minister właściwy do spraw administracji publicznej);
 - d) ochrony lokalu wyborczego (w wyborach minister właściwy do spraw wewnętrznych, w referendum minister właściwy do spraw administracji publicznej).

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Hermeliński