



Warszawa, 22 czerwca 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 870)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest usunięcie kilku dysfunkcyjności wynikających z ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. wprowadza następujące zmiany:

– do Kodeksu wyborczego:

1) znosi wyłączną właściwość obwodowych komisji wyborczych, które mają siedziby w lokalach dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, jako komisji dla celów głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych (art. 1 pkt 1, 3 i 4); w konsekwencji wyborcy niepełnosprawni będą wysyłać karty wyborcze do swoich obwodów wyborczych,

2) znosi transmisję z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych (art. 1 pkt 2 i 8),

3) nakłada na Państwową Komisję Wyborczą zadanie prowadzenia wykazu osób, których pozbawiono prawa wyborczego na podstawie ustawy lustracyjnej z 2006 r. (art. 1 pkt 5 i art. 5),

4) przewiduje możliwość powołania na urzędnika wyborczego także innej niż pracownik urzędu osoby, jeżeli ma co najmniej 5-letni staż pracy w urzędzie, czyli byłych pracowników urzędu (art. 1 pkt 6),

5) przewiduje możliwość powierzenia przez szefa Krajowego Biura Wyborczego wykonywania funkcji urzędnika wyborczego także osobie, która jest zatrudniona w gminie, w której ma miejsce zatrudnienia, a także osobie, która jest ujęta w stałym rejestrze

wyborców w gminie, w której ma wykonywać funkcje urzędnika wyborczego (art. 1 pkt 7); w konsekwencji urzędnikiem wyborczym będzie mogła być każda osoba, która ma wykształcenie wyższe,

6) zastępuje konieczność – możliwością zawierania przez szefa KBW porozumienia z wójtem w sprawie obsługi Korpusu Urzędników Wyborczych i komisji wyborczych i dodaje przepis nakazujący traktowanie wykonywania przez gminy zadań w tym zakresie, jako zadań zleconych (art. 1 pkt 9),

7) znosi możliwość odwołania się do sądu administracyjnego od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej wydanej na skutek skargi na decyzję komisarza wyborczego w sprawie utworzenia odrębnego obwodu głosowania w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim oraz ogranicza drogę sądową w przypadku skarg dotyczących „zwykłych” obwodów głosowania (oraz w przypadku skarg dotyczących podziału na gminne i powiatowe okręgi wyborcze) do jednej instancji (będzie nią od razu Naczelny Sąd Administracyjny); przepis wprowadza także posiedzenia niejawne NSA w tych sprawach (art. 6 pkt 1);

– do trzech ustaw samorządowych:

8) znosi możliwość wykorzystania urzędzeń służących do transmisji z lokali wyborczych do transmisji obrad rad gmin i powiatów (art. 2 pkt 1, art. 3); jest to konsekwencja zniesienia transmisji z lokali wyborczych,

9) wprowadza zakaz zarządzania wyborów do jednostek pomocniczych gminy oraz organów jednostek niższego rzędu (z wyjątkiem wyborów do rad dzielnic warszawskich) oraz referendum lokalnego na dzień wyborów powszechnych (w tym samorządowych); można jednak będzie zarządzać wybory do organów jednostek pomocniczych i referenda lokalne na dzień wyborów uzupełniających, przedterminowych, ponownych do innych organów (art. 2 pkt 2, art. 4);

– do przepisów przejściowych ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych:

10) wprowadza analogiczną do wyżej wymienionej (pkt 7) zmianę ograniczającą drogę sądową do jednej instancji także w sprawie skarg na decyzje rad gmin o podziale gminy na

okręgi podejmowane przejściowo, po wejściu w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., przez same rady gmin, a nie komisarzy wyborczych (art. 6 pkt 2).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. zawiera też kilka regulacji przejściowych (art. 7–9), które dotyczą wnoszenia skarg na decyzję PKW w sprawie decyzji dotyczących podziału na obwody wyborcze oraz samorządowe okręgi wyborcze i postępowań w tym zakresie, które zostały wszczęte przed wejściem w życie ustawy.

Ostatni artykuł ustawy (art. 10) przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 6 pkt 1, który wejdzie w życie w dniu wejścia w życie przepisów, które art. 6 pkt 1 nowelizuje (zmiana przepisu w okresie *vacatio legis*).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 64 posiedzeniu w dniu 15 czerwca 2018 r. w oparciu o wniosek Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach zgłoszony 6 czerwca (druk nr 2610). Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

Komisja Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego po I czytaniu zaproponowała trzy zmiany: zniesienie właściwości obwodowych komisji wyborczych, które mają siedziby w lokalach dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, jako komisji dla celów głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych, przeniesienie przepisów zakazujących zarządzania wyborów organów jednostek pomocniczych gminy i referendów lokalnych na dzień wyborów powszechnych z Kodeksu wyborczego do ustaw samorządowych oraz uszczegółowienie przepisów regulujących skargi do NSA na decyzje dotyczące tworzenia obwodów i samorządowych okręgów wyborczych. Poprawki przyjęto.

III. Uwagi szczególne

Konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na dwie konsekwencje ustawy mogące mieć wpływ na sytuację prawną i faktyczną podmiotów.

Po pierwsze, niezależnie od przyczyn, dla których dotychczas komisjami właściwymi dla celów głosowania korespondencyjnego były jedynie obwodowe komisje wyborcze, które mają siedziby w lokalach dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (i rozumiejąc przyczyny, dla których od tego rozwiązania się teraz odstępuje), zniesienie tego ograniczenia, a zarazem ograniczenie przez styczniową nowelizację Kodeksu wyborczego

liczby osób mogących skorzystać z głosowania korespondencyjnego jedynie do osób niepełnosprawnych, może ułatwić zainteresowanym członkom obwodowych komisji wyborczych naruszenie konstytucyjnej zasady tajności aktu wyborczego. W 2015 r. liczba kopert zwrotnych wrzuconych do urny wynosiła 37 806. Funkcjonowało wtedy 27 859 obwodowych komisji wyborczych. Przy czym tylko część z nich przyjmowała korespondencyjne koperty wyborcze. Przykładowo na warszawskim Mokotowie 20% obwodowych komisji, a w powiecie kaliskim 42%. Ponieważ obecnie przepisy zmniejszają liczbę możliwych głosów oddanych korespondencyjnie, a zarazem przewidują ich rozproszenie między większą liczbę komisji, może to zwiększyć liczbę przypadków, w których w danej komisji jej członkowie wyjmą z urny wyborczej jedyną kopertę z głosem w celu rozpieczętowania i ustalenia na kogo został oddany głos, wiedząc jednocześnie ze spisu wyborców, który wyborca oddał głos korespondencyjnie.

Po drugie, już pod rządami regulacji styczniowej wątpliwości budziło rozwiązanie przewidujące, że PKW ustala w drodze aktu wewnętrznego „zasady zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego” (na co Biuro Legislacyjne zwracało uwagę). Wadliwość tego rozwiązania jest w opiniowanej ustawie jeszcze bardziej widoczna, ponieważ przewiduje ona, że urzędnikami wyborczymi będą mogły być także osoby zatrudnione w sektorze prywatnym. Pracodawca takiej osoby może mieć uzasadnione wątpliwości czy jest zobligowany do zwolnienia takiej osoby z pracy na zasadach nieuregulowanych, ani w ustawie, ani w rozporządzeniu. Dotychczas ingerencji w stosunki prawnopracownicze dokonywano w drodze ustawy (Kodeks pracy), bądź rozporządzeń wykonawczych (np. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy). Jedynie w ustawie lub rozporządzeniu można ingerować w prawa i wolności obywatela, w tym w stosunki cywilnoprawne (prawnopracownicze). Państwowa Komisja Wyborcza do wydawania rozporządzeń nie jest uprawniona. Pracodawca nie musi wiedzieć, że PKW w drodze aktu wewnętrznego, nie publikowanego w Dzienniku Ustaw, upoważniła komisarza wyborczego do wydawania zaświadczeń w sprawie zwolnienia urzędnika wyborczego z jego „macierzystego” miejsca pracy.

Główny ekspert ds. legislacji

Marek Jarentowski