



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 16 lutego 2023 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 911)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa nowelizuje dziewięć ustaw:

- 1) ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy,
- 2) ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych,
- 3) ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- 4) ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym,
- 5) ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym,
- 6) ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym,
- 7) ustawę z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów,
- 8) ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- 9) ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

Zmiany w Kodeksie wyborczym (zawarte w 131 punktach) wyrażają kilkanaście zamysłów, w szczególności:

- 1) zastąpienie gminnych rejestrów wyborców – centralnym rejestrem wyborców,
- 2) uproszczenie i przyśpieszenie procedury składania skarg na decyzje organów wyborczych i ich rozpatrywania przez sądy,
- 3) zmianę niektórych terminów czynności wyborczych (w szczególności z godziny 24.00 na godz. 16.00),

- 4) dostosowanie składu liczbowego terenowych komisji wyborczych do liczby wyborców objętych zakresem ich działania,
- 5) poszerzenie „widełek” liczby mieszkańców, dla których może być tworzony obwód wyborczy (zamiast „od 500 do 4000” ma być „od 200 do 4000”),
- 6) likwidację niedawno wprowadzonego podziału komisji obwodowych na komisje przeprowadzające głosowanie oraz komisje liczące głosy,
- 7) wprowadzenie usługi dowożenia niektórych wyborców do lokalu wyborczego;
- 8) wprowadzenie wynagrodzeń mężów zaufania,
- 9) zniesienie sędziowskiego składu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych,
- 10) zmianę sposobu pracy obwodowej komisji wyborczej,
- 11) wprowadzenie reguły proporcjonalności w przypadku zwracania partiom koalicyjnym nadwyżki środków pozostałych po wyborach na rachunku ich koalicyjnego komitetu wyborczego,
- 12) określenie sytuacji prawnej posła, senatora, wójta, radnego wybranego na Prezydenta RP,
- 13) wprowadzenie do prawa krajowego postanowienia wynikającego z umowy między Polską i Wielką Brytanią przewidującego, że obywatele tych krajów nadal posiadają (mimo wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej) prawa wyborcze do lokalnych organów samorządowych.

Zmiany większości pozostałych z wyżej wymienionych ustaw są powiązane ze zmianami w Kodeksie wyborczym. Nie są związane z nowelizacją Kodeksu wyborczego następujące zmiany:

- 1) przeniesienie miejsca publikacji informacji Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) dotyczących partyjnych sprawozdań finansowych z Monitora Polskiego do Biuletynu Informacji Publicznej,
- 2) wskazanie typowych drobnych uchybień, które pozwalają przyjąć przez PKW partyjne sprawozdanie,
- 3) wprowadzenie obowiązku lustracyjnego wobec członków PKW oraz komisarzy wyborczych,
- 4) poprawienie błędnego odesłania w ustawie z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym.

Spora część zmian stanowi realizację postulatów PKW kierowanych w ostatnich latach do Sejmu i Senatu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przepisy opiniowanej ustawy obejmują propozycje zawarte w trzech projektach ustaw:

- 1) rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 2651), który wpłynął do Sejmu 28 września 2022 r.,
- 2) rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2800), który wpłynął do Sejmu 21 listopada 2022 r.,
- 3) poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2897), który wpłynął do Sejmu 22 grudnia 2022 r.

Pierwsze czytanie projektów odbyło się na posiedzeniu Sejmu 14 grudnia 2022 r. Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach przedstawiła sprawozdanie w sprawie połączonego projektu 11 stycznia 2023 r. Drugie czytanie, przedstawienie sprawozdania Komisji i trzecie czytanie miały miejsce 26 stycznia 2023 r.

W czasie prac sejmowych wprowadzono do projektu poprawki o charakterze redakcyjnym.

III. Uwagi szczególne

Kilka elementów ustawy budzi zastrzeżenia.

1. W przypadku centralnego rejestru wyborców ustawodawca przewiduje możliwość dopisania się do rejestru wyborców wyborcy „**stale zamieszkałego**” na obszarze gminy „**bez zameldowania na pobyt stały w tej gminie**” oraz wyborcy „stale zamieszkałego” na obszarze gminy „pod innym adresem aniżeli adres zameldowania na pobyt stały w tej gminie”. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza sytuację, w której dla potrzeb co najmniej jednego z rejestrów: rejestru PESEL albo centralnego rejestru wyborców obywatel może podać nieprawdę. Zgodnie z Kodeksem cywilnym osoba fizyczna może „mieć tylko jedno miejsce zamieszkania” (art. 28 K.c.), rozumiane jako „miejscowość, w której osoba ta **przebywa z zamiarem stałego pobytu**” (art. 25 K.c.). Ono właśnie jest podstawą zameldowania się na pobyt stały. „Pobytem stałym jest **zamieszkanie** w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem **z zamiarem stałego przebywania**” (art. 25 ust. 1

ustawy z 2010 r. o ewidencji ludności). Nie jest jasne dlaczego wyborca miał dla potrzeb rejestru PESEL deklaruować **stały pobyt w gminie X**, a jednocześnie na potrzeby centralnego rejestru wyborców, deklaruować **stały pobyt w gminie Y**. Oczywiście obywatel ma prawo zmienić miejsce zamieszkania (zmienić stały pobyt), jednak w takim przypadku należy wymagać zmiany w obu rejestrach albo ujednoczyć treść rejestrów. Przyjęte w ustawie rozwiązanie prowokuje do praktykowanej w wyborach samorządowych „turystyki wyborczej”.

Choć stworzenie dostępnego dla wszystkich gmin centralnego rejestru wyborców można uznać za korzystne z punktu widzenia przepływu informacji i możliwości skorzystania przez wyborcę z prawa wyborczego w dowolnym miejscu (w tych wyborach, w których ze względu na ich funkcję, jest to dopuszczalne), to jednak wykonanie tego zamierzenia zasługuje na negatywną ocenę.

Oprócz wspomnianego błędu polegającego na tym, że centralny rejestr wyborców przewiduje prawo wyborcy do zadeklarowania, że ma miejsce zamieszkania w jednej gminie, ale chciałby dla celów wyborczych być traktowany jako mieszkaniec innej gminy, centralny rejestr wyborców pogłębia problem „Polski resortowej”. Należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia faktycznych sytuacji oraz stosunków międzyludzkich (cywilistycznych), osoba fizyczna może mieć w danym okresie nie więcej niż jedno miejsce zamieszkania. Miejsce to jest ważne choćby z punktu widzenia wypełniania zobowiązań cywilnoprawnych, czy sądu właściwego dla pozwów cywilnoprawnych. Sąd wówczas ocenia fakty, a nie deklaracje. W ślad za tym musi iść obowiązek meldunkowy – osoba fizyczna winna meldować się na pobyt stały w tej miejscowości, w której ma cywilistyczne „miejsce zamieszkania” (np. tam zwykle mieszka, nocuje). W konsekwencji też przepisy podatkowe nakazują składać zeznanie podatkowe PIT w urzędzie właściwym ze względu na „miejsce zamieszkania” – ma to znaczenie dla określenia urzędu właściwego do kontroli zeznania oraz jednostki samorządu terytorialnego uprawnionej do pozyskania części dochodów proporcjonalnych do podatków PIT zapłaconych przez mieszkańców danej jednostki samorządu. W praktyce nie wszystkie osoby fizyczne konsekwentnie uaktualniają w urzędach swoje miejsce zamieszkania i nie wszystkie urzędy egzekwują ten obowiązek. Z punktu widzenia prawa jest to jednak poświadczenie nieprawdy, a w każdym razie można mieć w danym okresie nie więcej niż jedno miejsce zamieszkania. Nowością opiniowanego rejestru wyborców jest uznanie, że osoba fizyczna może dla potrzeb procedury meldunkowej (PESEL) wskazać jedno miejsce

zamieszkania, a dla potrzeb wyborów drugie miejsce zamieszkania. Zaproponowane w ustawie rozdzielenie „miejsca zamieszkania” prawdopodobnie jest konsekwencją powszechnego, a błędnego przypuszczenia, że meldunek jest jakąś szczególną sytuacją prawną oznaczającą uprawnienie do zamieszkiwania w danym lokalu. Nie. Zameldowanie na pobyt stały, to jedynie informacja składana przez osobę fizyczną o miejscowości, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu, z uzupełnieniem jej o adres lokalu na terenie tej miejscowości. I tylko ta miejscowość może być punktem odniesienia w przypadku realizacji czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, a nie miejscowość, w szczególności gmina, alternatywna. W zaproponowanej postaci centralny rejestr wyborców nie zasługuje na aprobatę.

Rejestru wyborców nie należy mylić ze spisem wyborców lub zaświadczeniami o prawie do głosowania. W wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i na Prezydenta RP, wyborcy mogą nadal w razie potrzeby głosować, gdzie chcą, niezależnie od miejsca zamieszkania.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 1 w lit c, pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) adresie zamieszkania – należy przez to rozumieć adres, pod którym dana osoba ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania.”,

b) w pkt 16, w art. 19:

- w § 3 wyrazy „w tej gminie” zastępuje się wyrazami „w żadnej gminie”,
- skreśla się § 4,
- w § 9 wyrazy „§ 1–8”, zastępuje się wyrazami „§ 1–7”.

2. Realizując zamysł oznaczania wykazu wyborców popierających zgłoszenie listy datą złożenia podpisu popierającego zgłoszenie, wnioskodawca zapomniał, że Kodeks wyborczy zawiera przepisy ogólne. W konsekwencji zamiast w jednym zdaniu w przepisach ogólnych nakazać uzupełnianie wykazu o datę udzielenia poparcia, tekst nowelizacji wprowadza taki obowiązek w kilku miejscach (przy każdego rodzaju wyborach osobno), przez co Kodeks wyborczy staje się coraz bardziej rozwlekły.

3. Autor ustawy w kilku miejscach konsekwentnie lekceważy jedną z pożądanых cech języka tekstu prawnego – zwięzłość. Przepisy art. 19a § 8, art. 22 § 2 pkt 2, art. 28 § 4 są

zbędnym powtórzeniem art. 19a § 5. W kolejnych przepisach, zamiast przepisywać fragmenty wypowiedzi zawartej w art. 19a § 5, należało odesłać do tego przepisu.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 17, w art. 19a:

– w § 7 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Do wniosku stosuje się § 5.”,

– skreśla się § 8,

– w § 10 wyrazy „1–9” zastępuje się wyrazami „§ 1–8”,

b) w pkt 19, w art. 22 w § 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) w sposób określony w art. 19a § 5”,

c) w pkt 23, w art. 28:

– w § 1 w zdaniu drugim po wyrazie „składa” dodaje się wyrazy „do urzędu gminy właściwego dla wybranego stałego obwodu głosowania na obszarze gminy, w której wyborca przebywać będzie w dniu wyborów.”,

– skreśla się § 4,

– w § 5 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Do wniosku stosuje się art. 19a § 5.”,

– w § 7 w zdaniu pierwszym wyrazy „§ 4” zastępuje się wyrazami „art. 19a § 5”,

d) w pkt 24, w art. 28a w § 1 w zdaniu drugim wyrazy „4–7” zastępuje się wyrazami „5–7”.

4. Gdziekolwiek pojawia się też błąd polegający na stosowaniu odesłania – tym razem tam, gdzie nie powinno się ono pojawić, ponieważ niczemu ono nie służy, wydłuża tekst i zakłóca jego zrozumienie. W art. 36 przepis § 1 odsyła do § 2, a § 2 do § 1. Podobna relacja zachodzi w art. 178 między § 2a i § 3. Po to właśnie zamieszcza się przepisy w jednym artykule, żeby pokazać związek między nimi. Zbędne jest powtarzanie w ramach artykułu, że taki związek między jego jednostkami redakcyjnymi istnieje.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 34, w art. 36 w § 1 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem § 2”,

b) w pkt 80 w lit. b, w § 2a skreśla się część wspólną.

5. Wnioskodawca nowelizacji Kodeksu wyborczego nie uwzględnił, że zmianie uległy inne ustawy. W kilku miejscach wspomina się w opiniowanej ustawie o „wykształceniu wyższym prawniczym” wymaganym od osób pełniących funkcję lub wchodzących w skład niektórych organów wyborczych. Tymczasem przepisy ustawy z 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie znają tego rodzaju wykształcenia. Powstaje pytanie: czy absolwenci studiów (I stopnia, II stopnia lub jednolitych) na kierunku: prawno-administracyjnym, prawno-biznesowym, prawno-menedżerskim, prawo, prawo europejskie, prawo finansowe i skarbowość, prawo i podatki w biznesie, prawo i zarządzanie w biznesie, prawo internetu i ochrony informacji, prawo kanoniczne, prawo lotnicze, prawo medyczne, prawo międzynarodowe i unii europejskiej, prawo urzędnicze i na 12 innych kierunkach „prawniczych” (wymienionych w urzędowym wykazie) spełniają ten wymóg. Być może chodzi nawet o wszystkie kierunki (niezależnie od tego, czy mają w nazwie wyraz „prawo”) przypisane do dyscypliny naukowej „nauki prawne”, np. administracja, kryminologia, bezpieczeństwo i higiena pracy (z tym że wtedy powstaje pytanie: w ilu procentach; każdy kierunek studiów jest bowiem przypisany w procentach do jednej lub kilku dyscyplin naukowych). Poprawka nie będzie konieczna, jeżeli wnioskodawca stwierdzi, że celowo pozostawił organom stosującym te przepisy możliwość szerokiej interpretacji wyrażenia „wykształcenie wyższe prawnicze”.

6. Osobno należy zwrócić uwagę na to, że w ostatnich latach w Kodeksie wyborczym dokonywanych jest przed wyborami wiele zmian, które trudno uznać, na kilka miesięcy przed zarządzeniem wyborów, za konieczne czy pilne. Dotyczy to np. modyfikowania raz w jedną, raz w drugą stronę zakresu osób uprawnionych do szczególnych trybów głosowania, czy też – jak w przypadku opiniowanej nowelizacji – zniesienia dopiero co utworzonych podwójnych obwodowych komisji wyborczych. Skoro niedawno uznano tę za zmianę konieczną, nie wyjaśniono dlaczego bez kilkukrotnego przetestowania tego rozwiązania tym razem uznaje się je za wadliwe.

Szkodliwe mogą okazać się te częste zmiany, które wpływają na frekwencję wyborczą i ważność głosu: zmiana godzin pracy lokali wyborczych, zmiana wzoru karty, zmiana definicji znaku „x” itd. Nawet pozornie nieszkodliwe zwiększenie liczby lokali wyborczych, a przez to miejsca oddawania głosów przez część wyborców, może zniechęcić niektórych wyborców do poszukiwania lokalu wyborczego. Z jednej strony można oczekiwać, że nie będzie to zmiana tylko na najbliższe wybory (wtedy może odnieść pozytywny skutek), z

drugiej trzeba się liczyć z ryzykiem, że w najbliższym głosowaniu zmiana ta nie przyniesie skutku w postaci zwiększenia frekwencji wyborczej, a wręcz przeciwnie. Jeśli dojdzie do zmiany siedziby lokali wyborczych w odniesieniu do dużej liczby wyborców, część z nich w dniu wyborów może zniechęcić się do poszukiwania swojego lokalu i nie głosować.

Uczestnictwu w wyborach sprzyja stabilność reguł wyborczych, w tym stabilność sposobów (trybów) głosowania. Tymczasem ostatnio tej stabilności brakuje.

Należy też mieć na uwadze zmiany składu i trybu obsadzania organów wyborczych (stają się one w coraz większym stopniu uzależnione od czynników partyjnych), a także na niezgodne z Konstytucją pozbawienie wpływu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na państwowe radio i telewizję odgrywające istotną rolę w kampanii wyborczej. Suma tych wszystkich zmian może godzić w konstytucyjną funkcję wyborów i zasadę demokratycznego państwa prawnego.

7. Na koniec należy też zwrócić uwagę na to, czego w ostatniej, jak można przypuszczać, przed wyborami do Sejmu i Senatu w 2023 r. nowelizacji Kodeksu wyborczego zabrakło. PKW ostatnio kilkakrotnie zwracała uwagę (ostatnie pismo PKW do Sejmu z 21 października 2022 r.), że mieszkańcy 10 okręgów wyborczych (obejmujących 10,9 mln mieszkańców Polski, czyli 30%) posiadają zbyt małą, terytorialnie mierzoną, reprezentację w Sejmie (chodzi o 11 mandatów). Mandaty te należałoby odjąć tym okręgom, które w związku z ich wyludnieniem się (emigracja i niski wskaźnik urodzeń), mają ich za dużo. Dotyczy to także, w innym wymiarze, wyborów do Senatu. Obywatele RP zmieniają miejsce zamieszkania, migrują częściej do niektórych ośrodków (do dużych miast i terenów przyległych). Ustawodawca „zapomniał” o tych obywatelach w zaludniających się okręgach. Wyborcy tych okręgów, co prawda mogą uczestniczyć w głosowaniu, ale ich głos ma co najmniej mniejszy wpływ na wyniki wyborów. Stawia to pod znakiem zapytania realizację przez ustawę wyborczą i akt wyborczy konstytucyjnej zasady równości wyborów i w ogóle równości jednostek, obywateli, wyborców. Niestety, na senackim etapie prac ustawy w tym zakresie nie można już poprawić.

Główny ekspert

Marek Jarentowski