



Warszawa, 18 grudnia 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli
w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów
publicznych**

(druk nr 696)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa dokonuje zmian w sześciu ustawach. Zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach dotyczą:

- 1) budżetu obywatelskiego,
- 2) obowiązku transmisji, nagrywania i publikacji nagrań sesji rad i sejmików,
- 3) obowiązku publikacji imiennego wykazu głosowań radnych,
- 4) powołania w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego komisji skarg wniosków i petycji,
- 5) obowiązku wprowadzenia do porządku obrad projektu uchwały zgłoszonej przez przewodniczącego klubu radnych,
- 6) uprawnień kontrolnych radnych w zakresie podobnym do uprawnień parlamentarzystów,
- 7) określenia liczby radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych,
- 8) corocznej debaty o stanie samorządu połączonej z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu,
- 9) inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców,
- 10) powierzenia funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej przedstawicielowi klubu opozycyjnego.

Zmiana w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (i w konsekwencji w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) jest wielowątkowa. Przedmiotem przepisów nowelizujących Kodeks wyborczy jest:

- 1) usunięcie możliwości wyborów dwudniowych także w tych przypadkach, w których nie jest to sprzeczne z Konstytucją,
- 2) liberalizacja zasad oddawania głosu ważnego,
- 3) wprowadzenie dwóch rodzajów obwodowych komisji wyborczych,
- 4) zmiana zasad przechowywania i udostępniania archiwalnych dokumentów z wyborów,
- 5) ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta oraz rad powiatów i sejmików województw,
- 6) przeniesienie kompetencji do tworzenia obwodów i okręgów wyborczych z rad na komisarzy wyborczych,
- 7) powiększenie (500-3000 na 500-4000 mieszkańców) i zmiana reguł tworzenia obwodów wyborczych,
- 8) skrócenie terminu na poinformowanie wyborców o zbliżających się wyborach i uprawnieniach wyborców,
- 9) likwidacja głosowania korespondencyjnego,
- 10) wprowadzenie obserwatora społecznego,
- 11) zniesienie penalizacji agitacji wyborczej (w tym zbierania podpisów) bez zgody pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego,
- 12) poszerzenie możliwości przekazywania przez osoby fizyczne lub prawne korzyści materialnych na rzecz komitetów wyborczych bez ograniczeń kwotowych i obowiązków rejestracyjnych (przedmioty, urządzenia, pojazdy, miejsca reklamowe),
- 13) liberalizacja warunków powołania na członka obwodowej komisji wyborczej i wprowadzenie możliwości prowadzenia agitacji wyborczej przez członków komisji (poza lokalem wyborczym),
- 14) zmiana składu PKW z sędziów wskazywanych przez prezesów SN, NSA i TK, na osoby wskazywane przez kluby poselskie (7) i po jednym sędzi z NSA i TK,
- 15) zmiana reguł dotyczących korzystania z elektronicznej aparatury liczącej,
- 16) zwiększenie liczby komisarzy wyborczych do 100 i zniesienie reguły, iż komisarzem wyborczym jest sędzia,
- 17) zmiana reguł powoływania szefa KBW,

- 18) wprowadzenie instytucji urzędnika wyborczego powoływanego przez szefa KBW w każdej gminie i deregulacja instytucji urzędników wyborczych w urzędach j.s.t.; urzędnicy wyborczy będą mogli kandydować w wyborach, choć w innym okręgu, niż wykonują swoje zadania,
- 19) wprowadzenie możliwości umieszczania symboli graficznych komitetów na kartach wyborczych,
- 20) zmiana niektórych terminów kalendarza wyborczego (zgłoszenie komitetów, list kandydatów, skarg do sądów),
- 21) wprowadzenie wyborów proporcjonalnych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (342 gminy) (dotychczas tylko w miastach na prawach powiatu, 66 gmin),
- 22) zmniejszenie górnej granicy wielkości okręgów wyborczych w gminach z 10 do 8 mandatów;
- 23) zmniejszenie górnej granicy liczby kandydatów w proporcjonalnych wyborach samorządowych z dwukrotności liczby mandatów na liczbę mandatów powiększoną o dwa,
- 24) zmiana przepisów karnych.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, ale większość przepisów nie znajdzie zastosowania do najbliższych wyborów samorządowych i parlamentarnych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wpłynął do Sejmu 10 listopada 2017 r. (druk 2001). Pierwsze czytanie odbyło się 24 listopada (odrzucono na nim wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu), drugie i trzecie czytanie – 13 grudnia. Pierwotny projekt został zmieniony w wyniku poprawek wniesionych podczas prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego po pierwszym czytaniu oraz w wyniku poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa odbiera kompetencję do tworzenia okręgów wyborczych w wyborach samorządowych radom gmin, powiatów i sejmikom województw i przyznaje ją komisarzom wyborczym powoływanym przez PKW na wniosek ministra właściwego do spraw administracji (dotychczas – sprawiedliwości). Wyznaczenie granic okręgów wyborczych i określenie liczby mandatów w nich obsadzanych jest – wedle doktryny prawa i orzecznictwa sądowego – aktem prawa miejscowego, czyli powszechnie obowiązującym źródłem prawa [B. Banaszak, *Komentarz do art. 419, (w:) Kodeks wyborczy: komentarz*, Warszawa 2015; B. Dauter, *Komentarz do art. 419, (w:) Kodeks wyborczy: komentarz*, Warszawa 2014; Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II OSK 2076/09]. W istotny sposób oddziałuje na czynne i bierne prawo wyborcze do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jest to prawo konstytucyjne, które powinno charakteryzować się powszechnością i równością. Sposób kształtowania okręgów wyborczych wpływa np. na to czy grupa wyborców zamieszkująca dany obszar j.s.t. będzie włączona do okręgu sprzyjającego lub utrudniającego przełożenie głosów tej grupy na owoce zwycięstwa wyborczego, czyli uzyskanie reprezentacji. Skoro ustawodawca za powszechnie obowiązujące źródło prawa uznaje np. wyznaczenie obszarów działania urzędów skarbowych, co nie wpływa w żaden sposób na charakter, wysokość czy sposób realizacji prawa (w istocie obowiązku) podatkowego, to tym bardziej źródłem prawa powszechnie obowiązującego jest wyznaczenie granic okręgów wyborczych. W polskiej Konstytucji przyjęto zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. W przypadku przepisów powszechnie obowiązujących o charakterze lokalnym (czyli aktów prawa miejscowego) Konstytucja również wskazuje podmioty uprawnione do ich wydawania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mogą być wydawane jedynie przez: 1) organy samorządu terytorialnego oraz 2) terenowe organy administracji rządowej. Komisarz wyborczy nie jest ani organem samorządu terytorialnego, ani terenowym organem administracji rządowej. Zgodnie z Kodeksem wyborczym komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej. Taki organ nie może wydawać aktów prawa miejscowego. Przyznanie mu zatem prawa do kształtowania okręgów wyborczych do rad budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej.

1) w art. 5:

a) w pkt 5

- w lit. a w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „§ 2–4 otrzymują” zastępuje się wyrazami „§ 3 otrzymuje” oraz skreśla się § 2 i 4,
- skreśla się li. b,
- w lit. c w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „§ 11–13 otrzymują” zastępuje się wyrazami „§ 13 otrzymuje” oraz skreśla się § 11 i 12;

b) w pkt 7 w lit. a, w § 1 wyrazy „Komisarz wyborczy dokonuje” zastępuje się wyrazami „Wójt przedkłada radzie gminy wnioski w sprawie”,

c) skreśla się pkt 8,

d) w pkt 12, w art. 17:

- w § 1 skreśla się wyrazy „utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany,”
- skreśla się § 2,

e) w pkt 57 w lit. a w tiret drugim w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „pkt 3a–3d” zastępuje się wyrazami „pkt. 3a i ...” oraz skreśla się pkt 3b i 3d,

f) pkt 98 otrzymuje brzmienie:

„98) w art. 419 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. „§ 3. Przepisy § 2 stosuje się odpowiednio do podziału na okręgi wyborcze gminy liczącej do 20 000 mieszkańców.”;”

g) w pkt 99, w art. 420 w § 1 wyrazy „postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie gminy, a także” zastępuje się wyrazami „ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych”,

h) skreśla się pkt 118,

i) pkt 119:

- w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „art. 455 i”,
- skreśla się art. 455,
- w art. 456 w § 1 wyrazy „postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie powiatu,” zastępuje się wyrazami „ustalenia rady powiatu w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej”,

j) skreśla się pkt 123,

k) w pkt 124, w § 1 wyrazy „w drodze postanowienia. komisarz wyborczy wykonujący czynności o charakterze ogólnowojewódzkim” zastępuje się wyrazami „na wniosek marszałka, sejmik województwa”;

2) skreśla się art. 11 i art. 12;

3) w art. 18 skreśla się pkt 1;

2. Przepis art. 8 § 1 w dotychczasowym brzmieniu przewiduje, że „Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych i mogą być udostępniane”. Nowelizacja przewiduje, że „Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych, gdzie są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przez uprawnione podmioty rozumie się komitety wyborcze”. W zdaniu pierwszym wprowadzono niejasne określenie „uprawnione podmioty” po to by następnie zdefiniować je jako „komitety wyborcze”. Rozwiązaniem właściwym ze względu na zasadę zwięzłości języka aktów normatywnych byłoby skreślenie drugiego zdania i nadanie pierwszemu zdaniu brzmienia: „Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych, gdzie są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek komitetów wyborczych do 5 lat”.
3. Dodawany w art. 13 przepis § 1a przewiduje, że „zmiana w podziale na stałe obwody głosowania dokonywana z powodu zmiany granic gminy może nastąpić wyłącznie w odniesieniu do obszaru, którego dotyczy nowy przebieg granicy gminy”. Dotychczas nie było tego ograniczenia. Może ono powodować niezgodność liczby mieszkańców obwodu z granicami zakreślonymi w art. 12 § 3: od 500 do 4000 mieszkańców. Jeśli bowiem dołączymy do danej gminy, jakiś obszar z sąsiedniej gminy, liczący np. 400 mieszkańców, to nie będzie można tego obszaru dołączyć do obwodu danej gminy liczącego np. 2000 mieszkańców. Pierwszy obwód nie będzie spełniał ustawowych wymogów w zakresie liczby mieszkańców. Nawet jeżeli spełniałby on te wymogi i liczyłby np. 500 mieszkańców, to mogłoby dojść do sytuacji, w której nie będzie można dokonać zmiany granic obwodów, liczących w skrajnych przypadkach 500 mieszkańców i 4000 mieszkańców, w celu przyśpieszenia obsługi wyborców i procesu liczenia głosów w dniu głosowania. Być może intencja przepisu była inna, ale fragment „wyłącznie w odniesieniu do obszaru, którego dotyczy nowy przebieg granicy gminy” utrudnia interpretację.

w art. 5 w pkt 7 w lit. b w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „§ 1a i 1b” zastępuje się

wyrazami „§ 1b” oraz skreśla się § 1a;

4. Przepis art. 17 przewiduje, że „§ 1. Jeżeli właściwi komisarze wyborczy nie wykonują w terminie lub w sposób zgodny z prawem, zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, powołania lub zmian w składach komisji terytorialnych i obwodowych, Państwowa Komisja Wyborcza wzywa ich do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania. § 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli właściwy komisarz wyborczy nie dokonał podziału gminy, powiatu lub województwa na okręgi wyborcze w terminie lub w sposób zgodny z prawem”. Zważywszy na liczbę obwodów wyborczych (27,5 tys.) i okręgów wyborczych wykonanie tego zadania przez PKW może być wielce kłopotliwe. Należy zwrócić uwagę, że przepis nakazuje PKW nie tylko ustalenie czy komisarz wyborczy wydał stosowne postanowienie, ale także czy treść postanowienia jest zgodna z matematycznymi i geograficznymi regułami tworzenia obwodów i okręgów wyborczych. Ponadto PKW, w razie niewykonania zadań, przez osoby pełniące funkcję komisarza na ogół po raz pierwszy, będzie musiała wykonać te czynności samodzielnie.

5. Dotychczasowe przepisy przewidują, że wójt informuje wyborców o zbliżających się wyborach, w tym szczegółowych uprawnieniach związanych z formami głosowania (np. o możliwości głosowania przez pełnomocnika) na 21 dni przed dniem wyborów. Nowelizacja (art. 37d) przewiduje, że informacje takie będzie przekazywał wyborcom komisarz wyborczy najpóźniej 7 dni przed dniem wyborów. Przepis ten jest niezgodny prakseologicznie z przepisem przewidującym, że wyborca niepełnosprawny lub co najmniej 75-letni może złożyć wniosek o głosowanie przez pełnomocnika najpóźniej 9 dnia przed dniem wyborów. W przypadku zmiany prawa wyborczego wpływającej na formy głosowania, a w tym przypadku ograniczającej formy głosowania (znosi się bowiem możliwość głosowania korespondencyjnego), szczególnie istotne jest poinformowanie niepełnosprawnych fizyczne i starszych wyborców z odpowiednim wyprzedzeniem o pozostających do ich dyspozycji formach głosowania. Uchwalony przepis może spowodować, że wyborcy dowiedzą się z informacji komisarza, że pozostała im jedynie możliwość głosowania przez pełnomocnika, ale z niej również nie będą mogli skorzystać, ponieważ przedstawiona im zostanie nie 21 dni przed

głosowaniem, lecz 7 dni przed głosowaniem, a więc już po upływie terminu, w którym należało w tej sprawie złożyć wniosek (9 dni przed dniem wyborów).

w art. 5 w pkt 15, w art. 37d w § 1 wyrazy „między 14 a 7 dniem” zastępuje się wyrazami „14 dni”;

6. W kilku przepisach (art. 40 § 6, art. 42 § 6, art. 52 § 8) nowelizacja stanowi, iż „Karty do głosowania są dokumentami z wyborów w rozumieniu art. 8 § 1 i są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przepisy art. 8 § 1 zdanie drugie i trzecie stosuje się odpowiednio”, „Materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5, na wniosek męża zaufania, rejestrującego czynności, o których mowa w § 5, mogą zostać zakwalifikowane jako dokumenty z wyborów w rozumieniu art. 8 § 1 i są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek innych uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przepisy art. 8 § 1 zdanie drugie i trzecie stosuje się odpowiednio.”, „Materiały zawierające transmitowany lub zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 7, są dokumentami z wyborów w rozumieniu art. 8 § 1 i są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przepisy art. 8 § 1 zdanie drugie i trzecie stosuje się odpowiednio.”. W tych trzech fragmentach projektodawca pominął fakt, iż już w nowelizowanym art. 8 wprowadził regulacje dotyczące sposobu postępowania z dokumentami z wyborów. W cytowanych fragmentach wystarczy zatem ograniczyć się do stwierdzenia, że karty i materiały w nich określone są dokumentami z wyborów w rozumieniu art. 8. § 1.

1) w art. 5:

- a) w pkt 19 w lit. c, w § 6 skreśla się wyrazy „i są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przepisy art. 8 § 1 zdanie drugie i trzecie stosuje się odpowiednio”,*
- b) w pkt 21 w lit. c, w § 6 skreśla się wyrazy „i są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przepisy art. 8 § 1 zdanie drugie i trzecie stosuje się odpowiednio”,*
- c) w pkt 24 w lit. g, w § 8 skreśla się wyrazy „i są przechowywane przez okres 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat. Przepisy art. 8 § 1 zdanie drugie i trzecie stosuje się odpowiednio”;*

7. Nowelizacja przewiduje (art. 132), że osoby fizyczne będą mogły udostępniać nieodpłatnie komitetom wyborczym przedmioty i urządzenia, w tym pojazdy mechaniczne. Ponadto, nowelizacja przewiduje, że komitetom wyborczym będą również mogły być udostępniane nieodpłatnie miejsca do ekspozycji materiałów wyborczych, ale w tym przypadku jedynie przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. W tym kontekście wyraźnie widać, że ten pierwszy przepis pozwala udostępniać komitetom „przedmioty i urządzenia”, czyli każdą rzecz: nieruchomości, samochody, urządzenia nagłaśniające, maszyny drukarskie lub inne masowo wykorzystywane w trakcie kampanii wyborczej, przez każdą osobę fizyczną, czyli np. prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie transportu, organizacji imprez masowych itp. Regulacja ta jest niezgodna prakseologicznie z przepisami przewidującymi limity przysporzeń przez osoby fizyczne na rzecz komitetów wyborczych. Może też budzić wątpliwości co do równości wyborców: wyborca prowadzący jako osoba fizyczna lub w formie spółki cywilnej przedsiębiorstwo transportowe, drukarnię lub przedsiębiorstwo „eventowe”, może dokonywać przysporzeń (poprzez bezpłatne udostępnianie pojazdów, przedmiotów, urządzeń zdanych do wykorzystania w trakcie kampanii bez ograniczeń), a wyborca niebędący posiadaczem takich przedmiotów (lub jedynie w skromnym rozmiarze), już nie. Nie istnieje konstytucyjna konieczność wprowadzania ograniczeń w finansowaniu przez osoby fizyczne działalności partii politycznych. Istnieje jednak w Konstytucji przepis przewidujący jawność finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2). W tym kontekście, otwarcie nowego kanału finansowania partii politycznych, wymagałoby – dla wypełnienia konstytucyjnego obowiązku jawności finansowania partii – wprowadzenia regulacji sprawozdawczych obligujących do ujawnienia przez partie wielkości i wartości przysporzeń majątkowych.
8. Przepisy art. 166 § 2 i 3 ustawy przewidują, że komisarzy wyborczych jest 100, i że obszar ich działania odpowiada okręgowym wyborczym do Senatu, a zarazem, że PKW określi właściwość terytorialną komisarzy. Przepisy te są sprzeczne. Dotychczas określanie właściwości terytorialnej przez PKW było niezbędne ponieważ ustawa nie przesądzała ich liczby i obszaru działania. W świetle nowelizacji, przepisy powinny

upoważniać PKW jedynie do wskazania w każdym województwie komisarza właściwego rzeczowo do wykonywania zadań o charakterze ogólnowojewódzkim.

w art. 5 w pkt 56:

a) lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) § 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„§ 1. Komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący okręg wyborczy określony w załączniku nr 2 do kodeksu.”;

§ 2. Państwowa Komisja Wyborcza określa siedziby komisarzy wyborczych oraz wskazuje komisarzy wyborczych wykonujących czynności o charakterze ogólnowojewódzkim, z uwzględnieniem zadań związanych z wyborami do sejmiku województwa oraz zadań, o których mowa w art. 167 § 1 pkt 8 i 9 i czynności związanych z wyborami do rad jednostek samorządu terytorialnego leżących w obszarze działania kilku komisarzy wyborczych.”;

b) w lit. b w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy „w liczbie 100, z uwzględnieniem § 2,”;

9. W art. 70, regulującym przebieg czynności po zamknięciu lokalu wyborczego, dodaje się (nowelizuje) kilka przepisów. Pierwszy z nich, § 1a, przewiduje, że „członkowie obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wraz z członkami obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie w obecności przewodniczącego każdej z komisji obwodowej ustalają liczbę niewydanych kart do głosowania”. Dalej, przepis § 1b przewiduje, że „z chwilą podpisania protokołu, [obejmującego m.in. liczbę tych kart] (...), obwodowa komisja wyborcza ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie kończy pracę”. Kolejne czynności samodzielnie wykonuje obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Zwraca uwagę fakt, iż przepis § 3 stanowi, że obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie ustala liczbę niewykorzystanych kart do głosowania, a następnie karty te umieszcza w zapieczętowanych pakietach”. Nie jest jasne dlaczego karty niewydane (i tylko te) muszą być liczone dwa razy, raz przez obie komisje wspólnie, a potem przez jedną komisję. Być może jest to wynikiem pomyłki. Ponadto, w pierwszym przypadku mowa

jest o kartach „niewydanych”, w drugim „niewykorzystanych”. Dotychczas prawo wyborcze nie знаło takiego rozróżnienia.

w art. 5 w pkt 30 w lit. c, w § 3 wyraz „niewykorzystanych” zastępuje się wyrazem „niewydanych”

10. Dodawany przepis art. 108 § 4 stanowi, że „Na podmiotach wymienionych w § 1 i 3 spoczywa obowiązek właściwego oznaczenia terenu i znajdujących się na nim budynków” (chodzi o urzędy, zakłady pracy, jednostki wojskowe i szkoły; dotyczą ich ograniczenia w zakresie prowadzenia agitacji wyborczej). Co do zasady wszystkie nieruchomości muszą być oznaczone tablicami adresowymi lub urzędowymi. Nie wiadomo o jakie dodatkowe oznaczenia tu chodzi. Z art. 2 Konstytucji wynika zakaz stanowienia przepisów, w oparciu o które nie da się skonstruować normy prawnej.

w art. 5 w pkt 39, w art. 108 skreśla się § 4;

11. Dodawany w art. 110 przepis § 6a przewiduje możliwość nieusuwania po kampanii wyborczej plakatów i haseł wyborczych „znajdują się na nieruchomościach, obiektach lub urządzeniach będących własnością prywatną”. Kodeks cywilny, ani żadna inna ustawa nie zna pojęcia własności prywatnej. Nie jest jasne czy chodzi jedynie o własność osób fizycznych (wydaje się, że nie, bo Kodeks wyborczy w takich przypadkach wyraźnie mówi o osobach fizycznych), czy także o własność osób prawnych (np. spółek, fundacji, stowarzyszeń). Pojawia się jednak problem, że niektóre osoby prawne są tworzone przez organy władzy publicznej (np. fundacje), albo też udziały w nich ma Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (np. spółki). Precyzja w tym zakresie jest konieczna z tego względu, że przepis nakazujący usunięcia plakatów jest zaopatrzony w sankcję karną.

w art. 5 w pkt 41, w § 6a wyrazy „będących własnością prywatną” zastępuje się wyrazami „niebędących własnością Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego ich związków lub stowarzyszeń, komunalnych osób prawnych oraz spółek, w których większość akcji lub udziałów ma Skarb Państwa, jednostki samorządu

terytorialnego lub ich związku oraz fundacji utworzonych przez organy władzy publicznej”;

12. Dodawany art. 191f przewiduje, że Państwowa Komisja Wyborcza określi w drodze uchwały m.in. zasady zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego. Urzędnik wyborczy ma w zasadzie dwa zatrudnienia. Jako urzędnik wyborczy w gminie X podlega PKW i w tym zakresie PKW może określać reguły dotyczące tej pracy. Urzędnik wyborczy jest jednocześnie pracownikiem jakiejś jednostki organizacyjnej w innej gminie Y. W tym ostatnim zakresie PKW nie ma prawa do kształtowania czasu jego pracy. Materia ta może być regulowana jedynie przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a takich PKW zgodnie z Konstytucją wydawać nie może.
13. Dotychczas przewodniczący terytorialnych komisji wyborczych (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej), przekazywali po wyborach materiały wyborcze w tym swoją pieczęć, odpowiednio wójtowi, staroście, marszałkowi województwa. Nowelizacja ogranicza rolę tych organów w wykonywaniu czynności wyborczych. Nakazuje (art. 447 § 3, art. 458a ustawy) m.in. przekazywanie materiałów wyborczych przez gminną, powiatową i wojewódzką komisję wyborczą urzędnikowi wyborczemu. Jednakże o ile dotychczas ustawa przewidywała, że urzędnicy wyborczy istnieją w każdym urzędzie samorządowym (urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim), to nowelizacja przewiduje, że urzędnicy wyborczy funkcjonują jedynie w gminach. Powiatowa i wojewódzka komisja wyborcza może mieć zatem kłopot z ustaleniem, któremu z kilku lub kilkuset urzędników w powiecie lub województwie przekazać swoją pieczęć, protokół lub inne dokumenty. W praktyce wbrew intencji nowelizacji, nadal będzie je przechowywał starosta lub marszałek. W przypadku 100 komisarzy wyborczych ustawa przewiduje ustalenie, który z nich wykonuje zadania związane z zadaniami ogólnowojevodzkimi, czyli z wyborami do sejmiku województwa. W przypadku urzędników wyborczych, których będzie co najmniej 2,5 tysiąca takiej regulacji zabrakło.
14. W kilku przypadkach w miejsce dotychczasowych przepisów wprowadza się nowe przepisy, których treść dosłownie niczym nie różni się od dotychczasowych przepisów (np. art. 154 § 1 pkt 2, art. 182 § 11, art. 387 § 2). Ponadto, w art. 56 w § 4 dokonuje się

zmiany wyrazów w nim nieistniejących, a w art. 187 § 1 odsyła do przepisu nieistniejącego.

1) w art. 5 w pkt 27 wyrazy „art. 56” zastępuje się wyrazami „art. 55”;

2) w art. 5 w pkt 45 skreśla się lit. a;

3) w art. 5 w pkt 64 skreśla się lit. h;

4) w art. 5 w pkt 67 skreśla się wyrazy „ art. 166 § 3a oraz”;

5) w art. 5 w pkt 87 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „§ 1 i 2 otrzymują” zastępuje się wyrazami „§ 1 otrzymuje” oraz skreśla się § 2;

Marek Jarentowski

Ekspert ds. legislacji

Michał Gil

Główny legislator