

USTAWA

z dnia 2015 r.

o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy

Art. 1

W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 16 dodaje się art. 16a w brzmieniu:

„Art. 16a § 1. Wójt na podstawie spisu wyborców, zawiadamia każdego wyborcę, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów, w formie imiennego zawiadomienia, o wpisaniu do spisu wyborców sporządzonego dla właściwego obwodu głosowania, podając numer obwodu i siedzibę obwodowej komisji wyborczej, rodzaj oraz datę wyborów, godziny głosowania, informację o sposobie głosowania właściwym dla przeprowadzanych wyborów, o warunkach ważności głosu oraz o możliwości wniesienia reklamacji w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się do wyborcy wpisanego do spisu wyborców sporządzonego dla stałego obwodu głosowania.

§ 3. Obowiązki, o których mowa § 1 i 2, są wykonywane przez gminę jako zadanie zlecone.

§ 4. Przepisu § 1 nie stosuje się w wyborach uzupełniających do rady gminy oraz w ponownych wyborach do rady gminy.”;

2) w art. 25 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) wzór imiennego zawiadomienia, o którym mowa w art. 16a §1, oraz termin sporządzenia zawiadomień zapewniający ich doręczenie wyborcom najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów.”;

3) w art. 40:

a) §2 i §3 otrzymują brzmienie:

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 oraz Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 179, 180 i 1072.

„§2. Na karcie do głosowania zamieszcza się informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu.

§3. Karta do głosowania jest jedną kartą zadrukowaną jednostronnie, z zastrzeżeniem § 5. Wielkość i rodzaj czcionek oraz wielkość krater przeznaczonych na postawienie znaku "x" powinny być jednakowe dla oznaczeń wszystkich list i nazwisk kandydatów.”;

b) §5 otrzymuje brzmienie:

„§5. Państwowa Komisja Wyborcza ustala wzór kart do głosowania oraz warunki odstępstwa od zasady, o której mowa w §3 zdanie pierwsze, jeżeli konieczność odstępstwa wynika z liczby zarejestrowanych list kandydatów.”;

4) uchyla się art. 40a;

5) po art. 41 dodaje się art. 41a w brzmieniu:

„Art. 41a §1. Głosowanie polega na wrzuceniu przez wyborców kart do głosowania do urny wyborczej.

§2. Ściany urny są wykonane z przezroczystego materiału.

§3. Urna jest wykonana w taki sposób, aby pomieścić wszystkie oddane przez głosujących karty do głosowania oraz, aby przez cały czas, od jej zamknięcia i opieczetowania do jej otwarcia po zakończeniu głosowania, nie było możliwe wrzucenie kart w inny sposób niż przez otwory do tego przeznaczone, ani wyjęcie bądź wysypanie się kart.

§4. Obwodowa komisja wyborcza zapewnia wyborcom dostęp do kopert. Format kopert uwzględnia wielkość kart do głosowania, odpowiednio do przeprowadzanych wyborów. Koperty zapewnia wójt w ramach zadania zleconego gminie.

§5. Do urn stosowanych w obwodach głosowania utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej oraz dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich – §2 i §4 nie stosuje się.

§6. Wzory urn wyborczych ustala Państwowa Komisja Wyborcza.”;

6) w art. 53b skreśla się § 7;

7) w art. 53g w §1 skreśla się pkt 5;

8) w art. 69 po §1 dodaje się §1a w brzmieniu:

„§1a. Czynności obwodowej komisji wyborczej związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących.”;

9) w art. 71 §1 otrzymuje brzmienie:

„§1. Po wykonaniu przez obwodową komisję wyborczą czynności, o których mowa w art. 70, przewodniczący komisji otwiera urnę wyborczą, po czym wszyscy obecni członkowie komisji wspólnie liczą wyjęte z urny karty do głosowania oraz ustalają liczbę kart ważnych i liczbę kart nieważnych.”;

10) w art. 75 §2 otrzymuje brzmienie:

„§2. W protokole, o którym mowa w § 1, wymienia się odpowiednio dane, o których mowa w art. 70 §2, oraz, odpowiednio do przeprowadzanych wyborów, liczbę głosów nieważnych z podaniem przyczyny ich nieważności, liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list.”;

11) w art. 157:

a) po §2 dodaje się §2a w brzmieniu:

„§2a. Kadencja członka Państwowej Komisji Wyborczej wynosi 9 lat.”,

b) §5 otrzymuje brzmienie:

„§5. Państwowa Komisja Wyborcza ze swojego składu spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego powołuje i odwołuje przewodniczącego.”,

c) po §5 dodaje się §5a i § 5b w brzmieniu:

„§5a. Państwowa Komisja Wyborcza ze swojego składu spośród sędziów Sądu Najwyższego i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje i odwołuje dwóch zastępców przewodniczącego.

§5b. Ustalenia Państwowej Komisji Wyborczej podejmowane są w formie uchwał większością głosów przy obecności co najmniej 5 członków, w tym przewodniczącego Komisji lub jednego z jego zastępców. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego posiedzenia.”;

12) w art. 158 w §1:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Wygaśnięcie członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej przed upływem kadencji następuje w przypadku:”

b) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) ukończenia 70 lat przez członka Komisji;”;

13) dodaje się art. 158a w brzmieniu:

„Art.158a. §1. Przewodniczący reprezentuje Państwową Komisję Wyborczą oraz organizuje jej pracę, a w szczególności:

- 1) zwołuje, co najmniej raz na dwa miesiące, posiedzenia Komisji, przewodniczy obradom i czuwa nad ich przebiegiem;
- 2) nadzoruje wykonanie uchwał i wniosków Komisji;
- 3) zleca wykonanie określonych zadań Krajowemu Biuru Wyborczemu i nadzoruje ich wykonanie;
- 4) wykonuje czynności zlecone przez Komisję.

§2. Zastępcy przewodniczącego Komisji:

- 1) w czasie nieobecności przewodniczącego wykonują w jego zastępstwie czynności wymienione w §1;
- 2) wykonują inne czynności z upoważnienia przewodniczącego.

§3. Podział czynności, o których mowa w §2, między zastępcami ustala przewodniczący i informuje o tym Komisję.”;

14) w art. 182:

a) §2 otrzymuje brzmienie:

„§2. W skład obwodowej komisji:

- 1) utworzonej dla obwodu obejmującego do 1000 mieszkańców powołuje się 6 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby;
- 2) utworzonej dla obwodu obejmującego od 1001 do 2000 mieszkańców powołuje się od 6 do 8 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby;
- 3) utworzonej dla obwodu obejmującego od 2001 do 3000 mieszkańców powołuje się od 8 do 10 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby.;

b) po §2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. W skład obwodowych komisji wyborczych, o których mowa w §2, powołuje się także jedną osobę wskazaną przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych.”;

15) w art. 184 w § 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) podpisania zgody na kandydowanie w wyborach przez osobę lub osoby będące w stosunku do członka komisji: zstępnymi, wstępnymi, małżonkami, rodzeństwem, małżonkami zstępnymi lub przysposobionymi;”;

16) w art. 228 w §1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności;”;

17) w art. 270 w §1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności;”;

18) w art. 357 w §2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności;”;

19) w art. 442 w §2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności;”;

20) art. 470 otrzymuje brzmienie:

„Art. 470. Do wyborów wójta w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów 6 i 10 działu VII, chyba że przepisy niniejszego działu stanowią inaczej.”.

Art. 2

Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych akty powołania członków Państwowej Komisji Wyborczej stają się aktami powołania na dziewięcioletnią kadencję, której bieg rozpoczyna się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 41a § 2-5 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadawanym niniejszą ustawą, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

UZASADNIENIE

Prawo wyborcze określające tryb wyłaniania ciał przedstawicielskich jest fundamentem funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz gwarancją realizacji wielu norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w tym istotnych praw i wolności obywateli. Celem dokonanej w 2011 r. kodyfikacji prawa wyborczego było wprowadzenie wyczerpującej regulacji zagadnień wyborczych w jednym „kodeksowym” akcie prawnym. Takie działanie ustawodawcy miało zapewnić zniwelowanie nieuzasadnionych różnic pomiędzy trybami elekcji poszczególnych ciał przedstawicielskich, jak również – poprzez kodeksową formę aktu – doprowadzić do stabilizacji tej gałęzi prawa.

Pierwsze wybory jakie zostały przeprowadzone na podstawie skodyfikowanych przepisów, czyli wybory parlamentarne z dnia 9 października 2011 r., wykazały, iż kolejne zmiany są nieodzowne. Państwowa Komisja Wyborcza w *informacji z realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.* wskazywała na potrzebę zmian lub uzupełnień przepisów ustawy. Takie zmiany do ustawy – Kodeks wyborczy wprowadzane były już wielokrotnie, ostatnio ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2014 r. poz. 179).

Przebieg ostatnich listopadowych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego potwierdza potrzebę doskonalenia procedury wyborczej, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania organów wyborczych, usprawnienia technicznej strony głosowania oraz wzmocnienia przejrzystości ustalania wyników wyborów.

Kwestią o podstawowym znaczeniu jest również konieczność upowszechnienia wśród wyborców wiedzy o zasadach prawidłowego wyłaniania przedstawicieli do organów władzy. Przeprowadzenie w jednym dniu wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wymagało od głosujących znajomości różnych ordynacji (większościowej i proporcjonalnej), umiejętności rozróżniania okręgów jednomandatowych od wielomandatowych oraz świadomości wymogów, jakie spełniać powinno ważne oddanie głosu. Dezorientację wyborców pogłębiał wręczany im w obwodowej komisji wyborczej plik kart do głosowania w różnych kolorach,

z których jedne miały formę pojedynczych kartek z listą kandydatów, inne zaś – w tzw. formie zbroszurowanej przypominały wydawnictwa książkowe.

Aby temu zapobiec w przyszłości w projekcie ustawy proponuje się powrót do przepisu, który już raz został przez posłów uchwalony. W dniu 3 grudnia 2010 r. w trzecim czytaniu Sejm uchwalił ustawę – Kodeks wyborczy, która w art. 13 zobowiązywała wójtów do imiennego powiadamiania wyborców o najbliższych wyborach, najpóźniej w 10 dniu przed głosowaniem. Wskutek poprawki Senatu (*„skreślić art. 13”*), która następnie została przyjęta przez Sejm – przepis obligujący wójtów do powiadamiania wyborców o wyborach nie został uwzględniony w ostatecznym tekście ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

W przedstawianym projekcie proponuje się dodać do ustawy wzorowany na art. 13 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. przepis art. 16a, na podstawie którego wójt na podstawie spisu wyborców, zawiadomi każdego wyborcę, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów, w formie imiennego zawiadomienia, o wpisaniu do spisu wyborców sporządzonego dla właściwego obwodu głosowania, podając numer obwodu i siedzibę obwodowej komisji wyborczej, rodzaj oraz datę wyborów, godziny głosowania, informację o sposobie głosowania właściwym dla przeprowadzanych wyborów, warunkach ważności głosu oraz o możliwości wniesienia reklamacji w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia wzór imiennego zawiadomienia o wpisaniu wyborcy do spisu wyborców sporządzonego dla właściwego obwodu głosowania, oraz termin sporządzenia zawiadomień zapewniający ich doręczenie wyborcy, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów.

Dotychczas art. 40a ustawy – Kodeks wyborczy gwarantuje wyborcy niepełnosprawnemu możliwość głosowania w każdym wyborach przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a. W projekcie zaproponowano uchylenie tego przepisu. Wprowadzenie – co do zasady – stosowania jednostronicowych kart z zarejestrowanymi listami kandydatów w wyborach proporcjonalnych wyklucza utrzymanie takiej gwarancji z powodu niemożności unifikacji rozmiaru jednostronicowej karty do głosowania w skali całego kraju. Pomimo szeroko zakrojonych działań, mających na celu umożliwienie i ułatwienie głosowania wyborcom niepełnosprawnym, nakładki w alfabecie Braille'a – nie spełniły swojej roli. Zaobserwowano znikome zainteresowanie tej grupy wyborców udziałem w

głosowaniu (w roku 2010 było to zaledwie około 800 osób w całym kraju). Wskazać trzeba również na koszty (koszt druku kart do głosowania wzrósł w skali kraju z 22 mln zł w 2010 r. do 74 mln zł w 2014 r., dodatkowo koszt wytworzenia nakładek w alfabecie Braille'a wyniósł 0,5 mln zł).

Jako przyczynę oddawania przez wyborców głosów nieważnych wskazuje się również kartę do głosowania zastosowaną w wyborach w tzw. formie zbroszurowanej. Łączony jest z tym postulat całkowitej rezygnacji z kart do głosowania w formie broszury i powrót do jednostronnej karty, na której w kolumnach zamieszczone być mają zarejestrowane listy kandydatów w kolejności uzyskanych numerów. Powyższy postulat jest realizowany poprzez propozycję, by każda karta do głosowania była jedną kartą zadrukowaną jednostronnie. Od zasady stosowania jednostronicowej karty do głosowania będzie można odstąpić w wyborach przeprowadzanych według ordynacji proporcjonalnej, kiedy liczba zarejestrowanych list kandydatów uniemożliwi zastosowanie karty w racjonalnym wymiarze. Zasady odstępstwa ustali Państwowa Komisja Wyborcza.

Powszechnie zgłaszany postulat zmiany prawa wyborczego dotyczy urny wyborczej, która według przeważającej opinii powinna być przezroczysta. Obecnie brak jest regulacji dotyczącej wymogów odnoszących się do materiału z jakiego ma być wykonana urna wyborcza jak i kryteriów, które muszą być spełnione. W przedstawianym projekcie proponuje się, by ściany urny wykonane były z przezroczystego materiału umożliwiającego wgląd w jej zawartość. Wzór urny określi Państwowa Komisja Wyborcza w drodze uchwały.

Aprobata takiego rozwiązania wymaga odniesienia się do kwestii tajności głosowania, ponieważ umieszczenie przez głosującego wypełnionej karty w przezroczystej urnie umożliwić może osobom postronnym odczytanie jej treści. W Raporcie wyjaśniającym do *Kodeksu dobrej praktyki wyborczej* przyjętym w 2002 r. przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (*Komisja Wenecka*) w stwierdza się wyraźnie, iż tajność głosowania jest jednym z aspektów wolności wyborców, jej celem jest ochrona wyborców przed presją, jaka może mieć miejsce gdyby inne osoby dowiedziały się, na kogo głosowano. Tajność musi obejmować całą procedurę – a w szczególności oddanie i obliczanie głosów. Wprowadzenie urny umożliwiającej wgląd w jej zawartość wymaga zagwarantowania tajności głosowania. Jednym z rozwiązań – proponowanym w projekcie – jest wprowadzenie możliwości oddawania głosu w kopercie. Wydawanie kopert na karty do głosowania przewiduje już

obowiązujący Kodeks wyborczy dla głosowania korespondencyjnego. W przypadku stosowania przezroczystych urn wyborczych obowiązkiem obwodowej komisji wyborczej będzie zapewnienie głosującym możliwości wykorzystania kopert przy wrzucaniu kart do głosowania do urny wyborczej. Odpowiednią liczbę kopert – rozmiarowo adekwatnych do stosowanych w wyborach kart do głosowania – zapewni wójt w ramach zadania zleconego gminie.

Wymóg wykonania urny z przezroczystego materiału nie będzie miał zastosowania do urn stosowanych w obwodach głosowania utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej oraz dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich. Wszystkie urny będą wykonane w taki sposób, aby pomieścić oddane przez głosujących karty do głosowania oraz, aby przez cały czas, od ich zamknięcia i opieczątowania do ich otwarcia po zakończeniu głosowania, nie było możliwe wrzucenie kart w inny sposób niż przez otwory do tego przeznaczone, ani wyjęcie bądź wysypanie się kart.

Istotną dla transparentności aktu wyborczego jest propozycja przyznania mężom zaufania prawa rejestrowania czynności obwodowej komisji wyborczej polegających na ustalaniu wyników głosowania w obwodzie. W zakres pojęcia „ustalanie wyników głosowania w obwodzie” wchodzi czynności komisji związane z liczeniem głosów oraz sporządzaniem protokołów głosowania w obwodzie. Obecnie mężowie zaufania mają prawo być obecni w dniu głosowania w lokalu wyborczym i obserwować wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej, zarówno przed rozpoczęciem głosowania, w trakcie jego trwania oraz po jego zakończeniu (art. 42 § 4 Kodeksu wyborczego), mogą zgłaszać przewodniczącemu komisji na bieżąco uwagi i zastrzeżenia oraz wносить uwagi do protokołu głosowania w obwodzie, z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 75 § 6 Kodeksu wyborczego). Mogą być obecni przy transmisji danych z protokołów do okręgowej komisji wyborczej, a także przy przekazywaniu protokołów organom wyborczym wyższego stopnia.

Zakaz posiadania urządzeń rejestrujących przez mężów zaufania wynika ze *Stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie uprawnień mężów zaufania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (ZPOW-503-41/11)*, w którym stwierdzono, iż „Obserwacja czynności wykonywanych przez komisję obwodową nie uprawnia mężów zaufania do utrwalania pracy komisji ani dokumentów komisji za pomocą aparatów fotograficznych lub kamer.

Dopuszczalne jest natomiast fotografowanie oraz filmowanie protokołów głosowania podanych do wiadomości publicznej przez obwodową komisję wyborczą.”.

Zgodnie z projektem „utrwalanie pracy komisji” będzie dopuszczalne wyłącznie po zakończeniu głosowania i opuszczeniu siedziby komisji przez ostatnich wyborców. Odmienne rozwiązanie polegające na możliwości rejestracji przebiegu głosowania stałoby w sprzeczności z zasadą tajności głosowania i koniecznością ochrony prywatności. Istotą funkcji męża zaufania jest obserwowanie wyborów, a nie uczestniczenie w czynnościach komisji wyborczej. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2003 r. (sygn. III SW 73/03) – mężowie zaufania są uprawnieni do obecności w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności wykonywanych przez członków komisji obwodowej, obserwowania ich pracy oraz wnoszenia pisemnych uwag do protokołu głosowania. Mężowie zaufania nie mogą natomiast nie tylko zastępować członków komisji, ale również zakłócać normalnego toku ich pracy, a jedyne narzędzie oceny legalności tej pracy stanowi dla nich kompetencja zgłaszanie skonkretyzowanych zarzutów do protokołu głosowania.

W ramach dyskusji na temat niezbędnych zmian w prawie wyborczym wskazuje się na organy wyborcze, w szczególności na Państwową Komisję Wyborczą. Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi: trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; trzech sędziów Sądu Najwyższego, wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędziów w skład Państwowej Komisji Wyborczej powołuje Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze postanowienia. Sędziowie powoływani są na czas nieoznaczony.

Sędziowie, którzy poza niezawisłością cechować się muszą apolitycznością stanowią gwarancję niezależności najwyższego organu wyborczego. Istotną proponowaną zmianą jest wprowadzenie kadencyjności członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej. Sędziowie wskazani przez właściwych prezesów byłiby powoływani na dziewięcioletnią kadencję. *Ratio legis* zasady kadencyjności PKW to wprowadzenie naturalnej dla organów państwa (z wyjątkiem sądów) zasady rotacji składu. Z punktu widzenia funkcjonowania każdej struktury organizacyjnej zmiana składu organu

kolegialnego to także nowe spojrzenie na zadania i oczekiwania społeczne związane z kompetencjami danego organu.

Wygaśnięcie członkostwa w PKW będzie następowało w każdym przypadku ukończenia przez sędziego 70 roku życia i to bez względu na status orzecznicy sędziego, czyli dotyczyć powinno zarówno sędziego czynnego jak i w stanie spoczynku. Wskutek zrzeczenia się członkostwa przez część członków Państwowej Komisji Wyborczej jej skład został uzupełniony w oparciu o dotychczasowe zasady, to znaczy na czas nieoznaczony.

Bezkolizyjne wprowadzenie nowej regulacji wprowadzającej kadencyjność członkostwa w PKW będzie możliwe poprzez postanowienie w przepisie przejściowym o zamianie dotychczasowych aktów powołania na akty powołania na dziewięcioletnią kadencję, której bieg rozpocznie się z dniem wejścia w życie nowelizacji.

W przedstawianym projekcie proponuje się uzupełnienie przepisów ustawy o wskazanie zadań i obowiązków przewodniczącego PKW. Obecnie takie zadania określa Regulamin Państwowej Komisji Wyborczej stanowiący załącznik do uchwały PKW z dnia 21 marca 2011 r. Przewodniczący PKW reprezentuje Komisję na zewnątrz, zwołuje posiedzenia i im przewodniczy, podpisuje wskazane w Regulaminie dokumenty i inne pisma wychodzące na zewnątrz, nadzoruje wykonanie uchwał i wniosków Komisji, zleca wykonanie określonych zadań Krajowemu Biuru Wyborczemu i nadzoruje ich wykonanie oraz wykonuje czynności zlecone przez Komisję. Zadania i obowiązki przewodniczącego najwyższego organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum – powinna określać ustawa.

Kolejną zmianą jest wprowadzenie zasady przewodniczenia PKW przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego i pełnienia funkcji zastępców przewodniczącego PKW (tak jak obecnie dwóch) przez sędziego Sądu Najwyższego oraz sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powierzenie właśnie sędziemu TK funkcji przewodniczenia PKW jest pochodną roli ustrojowej Trybunału. Trybunał poza kontrolą konstytucyjności prawa pełni funkcje rozstrzygające spory pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa, a także decyduje w sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Organem wyborczym obecnym w dyskusji na temat niezbędnych zmian prawa wyborczego jest również obwodowa komisja wyborcza. Do zadań

obwodowej komisji wyborczej należy przeprowadzenie głosowania w obwodzie, czuwanie w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania oraz ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości. Wskazuje się na konieczność zwiększenia liczebności członków obwodowych komisji wyborczych działających w obwodach obejmujących większą liczbę mieszkańców. W obwodzie głosowania działa jedna obwodowa komisja wyborcza, przeprowadzająca głosowanie w jednym lokalu wyborczym. Obecnie wielkość stałego obwodu głosowania ustala się według kryterium liczby mieszkańców zamieszkujących na danym obszarze. Stały obwód powinien obejmować od 500 do 3000 mieszkańców. Faktycznie zakres obowiązków członków komisji w obwodzie zamieszkałym przez 500 osób może być nieporównywalny z niezbędnym nakładem pracy członków komisji działającej w obwodzie obejmującym 3000 mieszkańców. Proponuje się, by w skład obwodowej komisji utworzonej dla obwodu obejmującego od 2001 do 3000 można było powołać od 8 do 10 (obecnie od 6 do 8) osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby.

Przed kodyfikacją prawa wyborczego w 2011 r. osoby wchodzące w skład obwodowych komisji wyborczych traciły członkostwo w komisjach z dniem podpisania zgody na kandydowanie w wyborach przez osobę lub osoby będące w stosunku do członków komisji: zstępnymi, wstępnymi, małżonkami, rodzeństwem, małżonkami zstępnymi lub przysposobionymi. Gwarancja bezstronności członków obwodowych komisji wyborczych ustalających wyniki głosowania jest istotna w procesie wyborczym, stąd propozycja powrotu do poprzedniej regulacji.

Projekt zakłada wprowadzenie generalnego obowiązku wskazywania w protokołach komisji wyborczych przyczyn nieważności oddanych głosów. Przepisy Kodeksu wyborczego nie zawierają jednolitej regulacji co do treści protokołów i zestawień części dotyczącej podawania liczby głosów nieważnych. Przed kodyfikacją prawa wyborczego w wyborach samorządowych, zarówno do organów stanowiących, jak i w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast istniał obowiązek wymieniając w protokole liczby głosów nieważnych z podaniem przyczyn ich nieważności. Wskutek kodyfikacji obowiązek ten przestał dotyczyć wyborów do organów stanowiących pozostał zaś w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Proponuje się wprowadzenie przepisów zobowiązujących każdą komisję obwodową we wszystkich wyborach

(Sejm, Senat, Parlament Europejski, Prezydent RP, rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast) do wymieniania w protokole przy liczbie głosów nieważnych także przyczyn ich nieważności.

Projekt w art. 1 pkt 20 niweluje lukę w regulacji dotyczącej wyborów wójta w zakresie wnoszenia protestów wyborczych. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) nie zawierała odrębnych przepisów regulujących zasady wnoszenia protestów i w art. 2 odsyłała w sprawach nieuregulowanych do ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw. W dziale VIII obecnego kodeksu, w którym jest mowa o wyborze wójta, również zawarto odesłanie do przepisów regulujących wybory do rad gmin. Przepis art. 470 stanowi, że do wyborów wójta w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10 działu VII, chyba że przepisy niniejszego działu stanowią inaczej. Rozdział 10 zawiera przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad gmin. Przepisy dotyczące protestów zamieszczone zostały jednak w rozdziale 6 – to jest w części Kodeksu wyborczego dotyczącej wyborów do wszystkich organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Proponowana zmiana polega na uzupełnieniu odesłania poprzez dodanie przepisów rozdziału 6 określających procedurę wnoszenia i rozpatrywania protestów wyborczych.

Każda ingerencja ustawodawcy w regulacje wyborcze wymaga uwzględnienia wskazanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sześciomiesięcznego okresu tzw. ciszy legislacyjnej, w czasie którego nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Zgodnie z orzecznictwem TK kwestię „istotności zmiany” w przepisach prawa wyborczego należy oceniać w odniesieniu do konkretnej zmiany. Co do zasady „istotną zmianą” w prawie wyborczym jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki oraz która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu. W wyroku z 2006 r. TK uznał, „że istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych; b) wysokość ewentualnych „progów wyborczych” w systemie proporcjonalnym; c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty).”.

Wyroki Trybunału odnoszące się do zmian prawa wyborczego, zwłaszcza wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11) wskazują, iż nie ma określonego katalogu zmian istotnych, których wprowadzanie do prawa wyborczego jest niedopuszczalne w okresie ciszy legislacyjnej. Każda zmiana podlega każdorazowej ocenie. Trybunał doprecyzował, iż okres sześciu miesięcy wyłączenia prawa wyborczego od dokonywania w nim istotnych zmian przed wyborami jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji. Komisja Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo (*Komisja Wenecka*) w opinii z dnia 5 lipca 2002 r. w zaleceniach kierowanych do państw członkowskich stwierdziła, że „zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności przepisy ogólne prawa wyborczego, skład komisji wyborczych oraz wytyczanie granic okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom na nie później niż rok przed wyborami lub powinny być określone w konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła”.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza dokonywania zmian w prawie wyborczym, które nie są istotne. Należy wskazać na wcześniejsze nowelizacje ustawy – Kodeks wyborczy uchwalane w okresie krótszym niż sześć miesięcy przed wyborami. Dotyczyły m.in. ułatwień w wyborach dla osób niepełnosprawnych, głosowania przy pomocy nakładek na karty do głosowania z językiem czytelnym dla osób niewidomych oraz zakazu odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w określonych mediach. Przedstawione w projekcie propozycje zmian prawa wyborczego również nie są zmianami istotnymi, a ich podstawowym celem jest usprawnienie technicznej strony głosowania oraz wzmocnienie przejrzystości procedury wyborczej.

Przedstawiany projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Wejście w życie ustawy w proponowanym brzmieniu wywoła skutki dla finansów publicznych, ponieważ wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów pokrywane są z budżetu państwa.

Koszt imiennego zawiadomienia każdego wyborcy o zbliżających się wyborach w 2010 r. szacowany był na około 80 mln zł. Liczba wyborców ujętych w rejestrach wyborców, tj. liczba osób, którym należałoby przesłać imienne zawiadomienia wynosi według stanu na dzień 30 września 2014 r. 30 546 582.

Koszt jednej urny można szacować na około 1000 zł. Biorąc pod uwagę, że w ostatnich wyborach, tj. wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. utworzono 27 435 obwodów głosowania, przybliżony, szacunkowy koszt wymiany urn we wszystkich obwodach głosowania wyniósłby około 28 mln zł.

Zwiększenie wydatków budżetu państwa przeznaczanych na finansowanie wyborów powinno zostać zrównoważone popularyzacją wiedzy o wyborach i w konsekwencji poprawą frekwencji wyborczej. Prawo obywatela do udziału w wyborach i zapewnienie mu możliwości wybierania i bycia wybranym do organów władzy publicznej – jest fundamentem demokratycznego państwa.