



Warszawa, dnia 20 czerwca 2012 r.

**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-430-5/12

**INFORMACJA O REALIZACJI PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 5 STYCZNIA
2011 R. – KODEKS WYBORCZY W WYBORACH DO SEJMU RZECZYPOSPO-
LITEJ POLSKIEJ I DO SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ PRZEPRO-
WADZONYCH W DNIU 9 PAŹDZIERNIKA 2011 R.**

Przepis art. 160 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.¹) nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek sporządzenia po każdym wyborach i przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów – informacji o realizacji przepisów Kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian. Informacja niniejsza stanowi wykonanie wyżej wymienionego obowiązku po wyborach do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.

1. Realizacja przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie poszczególnych czynności wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. została przedstawiona w sprawozdaniu z wyborów przesłanym bezpośrednio po wyborach, na podstawie art. 240 i art. 278 Kodeksu wyborczego, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Sądowi Najwyższemu. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła w sprawozdaniu, że wybory zostały przygotowane i przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa oraz, że przypadki naruszeń prawa były nieliczne i nie miały wpływu na wyniki głosowania i wyniki wyborów. Sąd Najwyższy na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2011 r., po rozpatrzeniu sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą i rozpoznaniu protestów wyborczych, stwierdził ważność wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. Do Sądu Najwyższego wpłynęło 157 protestów wyborczych:

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 47, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1231.

za uzasadnione w całości lub częściowo Sąd uznał 20 protestów – dotyczyły one w większości błędnego ustalenia wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze, lecz stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wyniki wyborów.

2. Państwowa Komisja Wyborcza od czasu uchwalenia Kodeksu wyborczego prowadziła systematycznie, w różnych formach, działania na rzecz zapoznania wyborców, organy i podmioty wyborcze z przepisami nowej ustawy oraz prawidłowego ich wdrożenia do praktyki wyborczej. Udzielała wytycznych i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów Kodeksu, gromadziła opinie i uwagi w tych sprawach, inicjowała wymianę doświadczeń. Prace w tym zakresie są kontynuowane i stanowią trwały element działalności Komisji, a także komisarzy wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza ocenia na podstawie zgromadzonych doświadczeń, że zasadniczo przepisy Kodeksu wyborczego zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce prowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu w 2011 r. Tym niemniej doświadczenia z wyborów w 2011 r. a także ogólna dynamika rozwoju społecznego dyktują potrzebę doskonalenia rozwiązań prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzania wyborów.
3. Z przedstawionych wyżej względów niniejsza informacja nie obejmuje oceny stosowania poszczególnych przepisów Kodeksu wyborczego w wyborach przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., a ogranicza się do przedstawienia propozycji zmian tych przepisów Kodeksu, których potrzeba dokonania wynika ze zgromadzonych doświadczeń. Proponowane zmiany były szczegółowo rozważane i analizowane na posiedzeniach Państwowej Komisji Wyborczej; ich podstawą są doświadczenia zgromadzone w czasie przygotowania i przeprowadzania wyborów, w tym wnioski, uwagi i opinie zgłaszane przez komisje wyborcze, komitety wyborcze i wyborców. Poprzedziła je też szeroka konsultacja z komisarzami wyborczymi pełniącymi w wyborach funkcje przewodniczących okręgowych komisji wyborczych. Doświadczenia własne Państwowej Komisji Wyborczej oraz opinie, wnioski i propozycje przekazane przez komisarzy wyborczych stanowią obszerne studium analityczno-poznawcze funkcjonowania przepisów Kodeksu wyborczego w praktyce prowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu w 2011 r. Kierunkowe założenia proponowanych zmian legislacyjnych były przedmiotem narady służbowej Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami wyborczymi w dniach 28-29 maja 2012 r.

4. Proponowane zmiany i uzupełnienia w przepisach Kodeksu wyborczego w ujęciu problemowym są następujące:

A. W Dziale I. Przepisy wstępne:

- 1) w „Rozdziale 3. Obwody głosowania” wprowadzić, w przypadku nadzwyczajnych wydarzeń uniemożliwiających przeprowadzenie głosowania w wyznaczonych już siedzibach obwodowych komisji wyborczych, możliwość ustalania nowych siedzib przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Regulacja ta stanowiłaby wprowadzenie odstępstwa od zasady, że ustalenie siedzib obwodowych komisji wyborczych (lokali wyborczych) należy do rady gminy, ale zapewniałaby natychmiastową reakcję na nieprzewidziane sytuacje, np. pożar, powódź, katastrofa budowlana itp. przypadki. Sytuacje takie zdarzają się w praktyce i nierzadko bezpośrednio przed wyborami lub w dniu wyborów, co wiąże się z niemożliwością dokonania zmiany przez radę gminy.
- 2) „Rozdział 4. Rejestr wyborców” wymaga zmiany w związku ze zniesieniem od dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązku meldunkowego i likwidacją rejestrów mieszkańców. Proponuje się pozostawienie prowadzenia rejestru wyborców przez gminy. Jednakże wobec braku urzędowego wykazu mieszkańców gminy 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 możliwość taką mieli 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 2014 r. osoby ujęte dotychczas w rejestrze wyborców są z mocy prawa ujęte w rejestrze wyborców prowadzonym według znowelizowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Jednocześnie, 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 zajęciem 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.

- 3) W „Rozdziale 6. Przepisy ogólne dla głosowania” wprowadzić zasadę, że w każdym lokalu wyborczym znajdują się nakładki na karty do głosowania, z których skorzystać może każdy wyborca. Dotychczasowe przepisy przewidują, iż nakładki, o których mowa, są stosowane tylko w lokalach wyborczych przeznaczonych dla wyborców niepełnosprawnych.
- 4) „Rozdział 7a. Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych” i „Rozdział 8. Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą” należałoby zastąpić jednym rozdziałem: „Rozdział... Głosowanie kore-

spendycyjne”. Propozycja ta wiąże się z koncepcją ustanowienia obok instytucji pełnomocnika innego alternatywnego sposobu głosowania, ale dostępnego dla wszystkich wyborców. Dotychczasowe rozwiązanie obejmujące możliwość głosowania korespondencyjnego w kraju tylko przez osoby niepełnosprawne, zaś za granicą – przez wszystkich wyborców – nie spotyka się z aprobatą i ponawiane są postulaty o ujednoczenie zakresu tej formy głosowania. Przyjęcie tej koncepcji wiązałoby się z dokonaniem niezbędnych zmian w szeregu przepisów Kodeksu jednakże wyłącznie o charakterze technicznym.

- 5) w „Rozdziale 13. Kampania wyborcza w programach nadawców radiowych i telewizyjnych” w art. 121 przewiduje się, że przepisy szczególne Kodeksu określają szczegółowe zasady i tryb prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Regulacji takich, dotyczących nadawców niepublicznych jednakże nie ma. W poprzednim stanie prawnym kwestię tę regulowały przepisy np. art. 185 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu. Należałoby zatem albo 1) wykreślić w art. 121 wyrazy „i niepublicznych” albo 2) uzupełnić o tę regulację odpowiednio przepisy Działów: III – VIII Kodeksu dotyczące kampanii wyborczej w poszczególnych rodzajach wyborów: do Sejmu, do Senatu, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójta, burmistrza, prezydenta miasta, albo też 3) uregulować te kwestie bezpośrednio w „Rozdziale 13”, w formie przepisów ogólnych, obowiązujących we wszystkich wyborach powszechnych;

Regulacja proponowana w ppkt. 2) i 3) może budzić zastrzeżenie dotyczące naruszenia swobody działalności gospodarczej, na drugiej jednakże szali leży zasada równych szans w wyborach. Nadto rozważenia wymaga poddanie regulacji organizowanie debat kandydatów przez komercyjnych nadawców radiowych i telewizyjnych, a także kwestia czasu i odpłatności za rozpowszechnianie ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych (zob. art. 185 ust. 1 i 2 ustawy z 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu).

- 6) w „Rozdziale 15. Finansowanie kampanii wyborczych”:
- a) do rozważenia pozostaje kwestia potrzeby zdefiniowania określenia „wartość niepieniężna” występującego po raz pierwszy w art. 131 § 1 Kodeksu i dalej w arty-

kułach: 132 § 5, 144 § 1 pkt 3 lit. d i e, 149 § 4 tutaj w formule „korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym”, art. 503, 506 pkt 1-3 i 6-7, 507. Niezbędne wydaje się natomiast ujednoczenie stosowanych w przepisach Kodeksu wymienionych określeń;

- b) rozważenia wymaga występujący w art. 135 § 5 Kodeksu zakaz przyjmowania wartości niepieniężnych innych aniżeli w postaci usługi nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Niemal powszechną praktyką jest bowiem włączanie się obywateli – wolontariuszy w działania na rzecz określonego komitetu wyborczego przez np. pomoc w pracach biurowych – urzędniczych, co jest też pozytywnie postrzegane jako czynnik aktywizujący wyborców. O takie działania mógłby zostać poszerzony zakres wartości niepieniężnych dopuszczalnych do przyjęcia przez komitet wyborczy;
- c) w art. 143 i 144 Kodeksu uregulowania wymagają, w analogiczny sposób jak w przypadku Państwowej Komisji Wyborczej, sprawy związane ze sprawozdaniami finansowymi z wyborów samorządowych przedkładanymi komisarzowi wyborczemu. Należałoby w tym celu uzupełnić art. 143 § 4 o formułę udostępniania wykazów wpłat przez komisarzy wyborczych, a art. 144 § 5 i 6 o kwestię współpracy organów tam wymienionych z komisarzami wyborczymi. Podobną regulację proponuje się również w art. 144 § 7 i 8 Kodeksu, w odniesieniu do składania do komisarzy wyborczych zastrzeżeń do sprawozdań finansowych;
- d) w art. 102 § 1 i art. 140 § 1 Kodeksu przewidziano nowe instytucje służące poszerzeniu jawności finansowania kampanii wyborczej:
 - obowiązek utworzenia przez komitet wyborczy strony internetowej (art. 102 § 1) oraz – prowadzenia i umieszczania na stronie internetowej rejestrów zaciągniętych przez komitet kredytów i wpłat przekraczających kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 140 § 1).W wyborach w 2011 r. komitety wyborcze nie zawsze wykonywały te obowiązki; proponuje się zatem rozważenie wprowadzenia w tym przedmiocie sankcji za niewykonanie ustawowego obowiązku;
- e) w związku z art. 144 § 1 pkt 3 i art. 148 Kodeksu, określającymi odpowiednio katalog naruszeń przepisów o finansowaniu kampanii wyborczych, które powodują obligatoryjne odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz

rodzą skutki odrzucenia takiego sprawozdania, proponuje się wprowadzić przepis uzależniający obligatoryjność odrzucenia sprawozdania od „stopnia naruszenia przepisów”. Na przykład, jeżeli pozyskane (przyjęte) z naruszeniem przepisów środki finansowe nie przekraczają 0,01% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego organ wyborczy przyjmuje sprawozdanie finansowe, wskazując na uchybienia. Reguła powyższa mogłaby też dotyczyć przyjęcia wartości niepieniężnych, a także sfery dozwolonych wydatków komitetu wyborczego.

B. W Dziale III. Wybory do Sejmu:

- 1) Potrzebne jest ustalenie – w art. 205 § 2 i odpowiednio w pozostałych przepisach Kodeksu – iż w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu wyborczego na odmowę przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, Sąd w postanowieniu określałby termin, np. 7 dni, na wykonanie przez ten komitet czynności przewidzianych w ustawie, których terminy już upłynęły lub byłyby krótsze. Powyższe kwestie rozstrzygane były dotąd (dwukrotnie) w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej, jednakże są wyrażane wątpliwości co do takiego uprawnienia Komisji. Przyjęcie powyższego rozwiązania wiązałoby się z potrzebą zmian w innych działach Kodeksu wyborczego dotyczących pozostałych rodzajów wyborów.
- 2) Do rozważenia pozostaje sprawa uściślenia przepisów w art. 210 i art. 211 Kodeksu dotyczących zgłaszania i rejestracji list kandydatów na posłów. Kwestia ta wystąpiła w wyborach przeprowadzonych 9 października 2011 r. w kontekście rejestracji list kandydatów na podstawie zaświadczenia wydawanego przez Państwową Komisję Wyborczą, uprawniającego komitet wyborczy do zgłoszenia list bez poparcia ich podpisami wyborców. Obecna regulacja w tym przedmiocie stanowi, że listy kandydatów co do zasady mają być poparte podpisami wyborców (co najmniej 5000). Wyjątkiem od zasady jest uprawnienie komitetu wyborczego, który zarejestrował listy co najmniej w połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia podpisami wyborców. Podstawą takiego zgłoszenia jest zaświadczenie wydane przez Państwową Komisję Wyborczą potwierdzające spełnienie warunku zarejestrowania list przynajmniej w połowie okręgów, przy tym termin na zgłoszenie list popartych podpisami i termin na wydanie zaświadczenia są te same – do 40 dnia przed

dniem wyborów (art. 210 ust. 2 i 3, art. 211 ust. 1). W wyborach w 2011 r. poddano w wątpliwość formułę: „zarejestrował listy” (art. 210 § 2 Kodeksu) jako równoznaczną ich zgłoszeniu, zgłaszano także wątpliwości i uwagi co do racjonalności tego samego granicznego terminu na zgłoszenie list popartych podpisami i na podstawie zaświadczenia wydanego przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zmiany regulacji w tym zakresie mogłyby polegać:

- na zastąpieniu w art. 210 § 2 dotychczasowej formuły „zarejestrował listy”, formułą „którego listy zostały zarejestrowane”.
 - dokonaniu zmiany w art. 211 § 1 w kierunku – że listy kandydatów popartych podpisami wyborców zgłasza się tak jak dotąd – najpóźniej w 40 dniu przed dniem wyborów, a listy na podstawie zaświadczenia najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów;
- 3) w art. 210 § 3 Kodeksu proponuje się dodanie rozwiązania uprawniającego komitet wyborczy do zaskarżenia do Sądu Najwyższego uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odmowy wydania zaświadczenia umożliwiającego zgłaszanie list kandydatów bez poparcia podpisami wyborców. Brak takiej możliwości w obecnym stanie prawnym spotyka się z krytyczną oceną w kontekście konstytucyjnego „prawa do sądu”. W przypadku akceptacji, stosowny przepis powinien ustalać krótki termin na złożenie skargi, np. 24 godziny w siedzibie Sądu oraz równie krótki termin na rozstrzygnięcie skargi przez Sąd, np. 24 godziny;
- 4) niezbędnego ujednoczenia wymagają wszystkie przepisy Kodeksu dotyczące czynności wyborczych, które są uwarunkowane udzieleniem poparcia podpisami wyborców, związane z utworzeniem komitetu wyborczego oraz zgłoszeniem kandydatów (m.in. artykuły: 204 § 7 pkt 3, 209 § 2, 265 § 3, 299 § 3 pkt 4, 303 § 1 pkt 3, 403 § 4 pkt 3). Potrzebne jest też ustawowe określenie w wykazach podpisów jednakowych warunków dla czynności utworzenia komitetu wyborczego i dla zgłoszenia kandydatów, a także znaczenia prawnego danych zawartych w wykazach dotyczących każdego obywatela udzielającego poparcia. Obecnie występujące w tym zakresie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych, powoduje niespójność w stosowaniu tego prawnego wymogu w praktyce prowadzenia wyborów, komplikuje postępowania i jest powodem protestów wyborczych. Zmiany regulacji w tym zakresie mogłyby zostać wprowadzone np. generalnie

w przepisach ogólnych Kodeksu w rozdziale 11, bądź też w przepisach szczególnych dotyczących poszczególnych rodzajów wyborów;

- C. Rozważenia wymaga zagadnienie tzw. „prekampanii wyborczej” prowadzonej przed zarządzeniem wyborów oraz skutki takich działań. Prowadzona jest ona w różnych formach: w formule działalności informacyjnej, społecznej, rozrywkowej. W świetle art. 104 Kodeksu, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, wobec tego inicjatywy takie stanowią naruszenie przepisów prawa, jednakże organy wyborcze nie mają środków innego oddziaływania niż oświadczenia i apele. Ponadto, z tą działalnością wiążą się określone wydatki pozostające w istocie poza kontrolą organu wyborczego.

* * *

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiając powyższe uwagi do przepisów Kodeksu wyborczego zgłasza gotowość uczestniczenia w pracach legislacyjnych, jeżeli będą one prowadzone.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

(-) Stefan J. Jaworski