

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 24/1238
2 grudnia 2017
cena 24 zł (w tym VAT)

Kontrowersyjne zmiany
kodeksu wyborczego

Zasady prowadzenia
mediacji w urzędzie

Nie ma odwrotu
od metropolii

Janusz Kotowski, prezydent Ostrofeki:

Przywracamy pamięć
o żołnierzach wyklętych

Kontrowersyjne zmiany kodeksu wyborczego

Projekt ustawy mającej zwiększyć udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych mocno powiązuje wybory samorządowe z działaniami partii politycznych, przy jednoczesnym marginalizowaniu lokalnych komitetów wyborczych.

Autor: Adam Citko*



Projekt wpłynął do Sejmu 10 listopada 2017 r. Wśród zmienianych ustaw znajduje się ta z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. DzU z 2017 r. poz. 15). Projektodawcy w uzasadnieniu wskazali, że mają na celu zapewnienie: „należytej transparentności, przejrzystości, obywatelskiej kontroli nad procesem wyborczym oraz organami zobligowanymi do przygotowania i przeprowadzenia wyborów”. Dotyczy to zarówno instytucji szczegółowych (np. sposobu głosowania), jak i ogólnych (np. zmiany w Państwowej Komisji Wyborczej). Część to na pewno krok w dobrą stronę, inne wydają się niezasadne lub wymagające dopracowania.

Projekt ingeruje głęboko w postanowienia kodeksu wyborczego, zmieniając tak podstawowe instytucje, jak np. organizacja wyborów. Zgodnie z proponowanym art. 4 przewidywane są jedynie wybory jednodniowe. Uregulowanie takie ma wpłynąć na zmniejszenie liczby nieprawidłowości mogących mieć miejsce w trakcie wyborów, poprzez ograniczenie czasu ich trwania. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymagałoby przeprowadzenia daleko posuniętych badań.

Obecnie możliwość wyznaczenia wyborów dwudniowych w ramach wyborów samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego nie budzi wątpliwości. Zwolennicy tego rozwiązania wskazują, że taki sposób organizacji pozwala na wzięcie udziału w wyborach większej liczbie osób, a więc pracującym w dniu wyborów czy też podróżującym.

Kolejną zmianą jest całkowite zniesienie głosowania korespondencyjnego. Tak daleko idąca ingerencja w prawa osób nieposiadających możliwości osobistego stawiennictwa wydaje się niezasadna. Oczywiście, nie sposób wykluczyć możliwości powstawania pewnych nadużyć w ramach głosowania korespondencyjnego, jednak mogą one mieć miejsce również w przypadku głosowania przy wykorzystaniu pełnomocnika – ten sposób nie został przez projektodawców wyeliminowany. Zmiana ta nie ma więc żadnego uzasadnienia tym bardziej, że prawa osób nieposiadających możliwości osobistego stawiennictwa należy przedłożyć ponad ewentualną możliwość powstania nadużyć związanych z takim sposobem głosowania. Wyeli-

minowanie głosowania korespondencyjnego może w wielu przypadkach prowadzić do uniemożliwienia praktycznego oddania głosu osobom starszym, które nie posiadają stałego opiekuna.

Dalsze zmiany wprowadzają instytucję powiatowego i wojewódzkiego komisarza wyborczego. Mieliby otrzymać znaczne uprawnienia, przede wszystkim komisarz wojewódzki decydowałby o liczbie mandatów i granicach okręgów w wyborach samorządowych, a powiatowy odpowiadałby za tworzenie i zmianę obwodów wyborczych oraz ustalanie ich siedzib.

Projektowane zmiany w kodeksie wyborczym znacząco ograniczają możliwości kandydowania osób na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Powiatowy komisarz zastąpiłby więc radę gminy, która do tej pory ustalała te kwestie. Zmiana w tym zakresie wywołuje sporo kontrowersji, jeżeli rozpatrywana jest całościowo. Samą ideę oddzielenia ustalania granic okręgów wyborczych od rady gminy należy ocenić pozytywnie. Wątpliwości budzi jednak kompetencja komisarza powiatowego, którym, według projektu, będzie mogła być osoba posiadająca wyższe wykształcenie prawnicze. Do tej pory liczba komisarzy wyborczych była znacznie niższa, a kwalifikacje od nich wymagane znacznie wyższe – musieli być sędziami.

Główną wątpliwość budzi jednak sposób wyboru nie samych komisarzy wyborczych, lecz członków Państwowej Komisji Wyborczej. Do tej pory w skład PKW wchodziło po trzech sędziów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według no-

wych reguł to Sejm będzie wybierał siedmiu członków Państwowej Komisji Wyborczej, po jednym zaś wskaże Trybunał Konstytucyjny oraz Naczelną Sąd Administracyjny. Innymi słowy, PKW uzależniona zostanie od większości sejmowej (choć największy klub nie może wybrać więcej niż trzech członków), następnie zaś PKW wybierze komisarzy wyborczych, którzy w dalszej kolejności ustalą granice okręgów wyborczych. Wpływ większości sejmowej pozostaje więc zbyt znaczący.

Wydaje się, że zasadne byłoby pozostawienie dotychczasowych zasad wyboru członków PKW, co pozwoliłoby wyeliminować wpływ większości sejmowej na komisarzy wyborczych.

Dwie komisje

Projekt zmienia sposób przechowywania dokumentacji. Dotychczas jego zasady i czas określało szczegółowo rozporządzenie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W projekcie wskazano krańcowe terminy – dokumenty z wyborów miałyby być przekazywane do archiwów państwowych, gdzie byłyby przechowywane do 2 lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów – do 5 lat. W praktyce proponowana zmiana nie ma większego oddźwięku – dotychczas minister miał całkowitą swobodę w zakresie ustalania okresu przechowywania dokumentacji. Wydaje się jednak, że terminy wskazane w propozycji są zbyt krótkie, dokumenty zaś powinny być przechowywane co najmniej przez okres całej kadencji.

Zmianie uległ również zapis wskazujący na sposób informowania o wyborach. Informację przekazywać będzie powiatowy komisarz wyborczy pomiędzy 14. a 7. dniem przed dniem wyborów, nie zaś – jak dotychczas – wójt, najpóźniej 21 dni przed dniem wyborów. Skrócenie tego okresu wydaje się nie mieć wpływu na ich organizację. Największą zmianą dla praktycznego przebiegu wyborów pozostaje wprowadzenie podziału na dwie komisje: do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie. W skład obu wchodzić ma po dziesięciu członków. Pierwsza ma organizować i czuwać nad przebiegiem wyborów, druga zajmować się liczeniem głosów oraz czuwaniem nad prawi-

dłowością liczenia. Znacząco zwiększy się więc liczba osób zaangażowanych w obsługę wyborów, szczególnie określone zostaną też obowiązki poszczególnych komisji. Dodatkowo w ich pracach będą mogli brać udział mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni, których będą mogły wskazać stowarzyszenia, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Osoby te będą mogły nagrywać przebieg wyborów z wykorzystaniem własnego sprzętu.

Pozytywnie należy ocenić obowiązek prowadzenia transmisji z lokalu wyborczego przez cały okres trwania wyborów. Abstrahując od technicznych trudności należy zauważyć, że prowadzić to może do licznych protestów wyborczych, które będą opierały się na szczegółowej analizie nagrań. Usztywnienie procedur obwodowych komisji wyborczych może prowadzić do sytuacji, w której członkowie komisji popełniać będą niewielkie błędy proceduralne, stanowiące jednak podstawę do wnoszenia protestów.

Wyniki wyborów, według projektu, mają nie tylko zostać wywieszane w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, ale także udostępnione na stronie internetowej PKW. Dodatkowo, w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wyborów każdy wyborca będzie mógł przejrzeć protokół głosowania z danego okręgu w siedzibie gminy. Ciekawą zmianą jest modyfikacja art. 41 kodeksu wyborczego, który wskazuje, że także dopisek w ramach kratki do głosowania nie będzie stanowił o nieważności oddanego głosu, o ile oczywiście kratka zostanie oznaczona znakiem „X” (zdefiniowanym w projekcie). Zmiana ta może mieć znaczenie praktyczne o tyle, że wiele głosów było unieważnianych z powodu błędnego zapisu w obrębie kratki. Niestety, możliwość dopisków w tym obrębie może być również kłopotliwa i prowadzić do zarzutów co do ewentualnych wskazań znajdujących się na kartach do głosowania.

Zmiany w przepisach ogólnych

Należy zwrócić uwagę na wyeliminowanie możliwości prowadzenia agitacji wyborczej poprzez rozdawanie prezentów. Nowy przepis ogra-

niczy możliwość agitacji jedynie do nieodpłatnego rozdawania przedmiotów o wartości nie wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Możliwe więc będzie rozdawanie np. długopisów, notesów lub kalendarzy.

Plakaty, hasła oraz urządzenia ogłoszeniowe znajdujące się w prywatnych nieruchomościach nie będą podlegały usunięciu po zakończeniu wyborów, jeżeli właściciel nieruchomości wyrazi na to zgodę. Przepis ten prowadzić może do sytuacji, w której agitacja wyborcza będzie w praktyce nieograniczona czasowo.

Kontrowersje wzbudza ograniczenie możliwości kandydowania na wójta osobom, które dwukrotnie pełniły tę funkcję. Cel zmiany wydaje się oderwany od rzeczywistości. Eliminując pojedyncze przypadki nadużyć, uniemożliwi się pełnienie funkcji osobom, które robiły to najlepiej.

Kontrowersje wzbudza także przyznanie powiatowym komisarzom wyborczym uprawnienia do badania uchwał i decyzji – odpowiednio – rady gminy i wójta wynikających z przepisów porządkowych, o ruchu drogowym, dotyczących ochrony krajobrazu i innych, skutkujących ograniczeniami w umieszczaniu w przestrzeni publicznej materiałów wyborczych, jeżeli powodują one nadmierne ograniczenia prowadzenia kampanii wyborczej. Powiatowy komisarz miałby możliwość uchylającego lub zmieniającego w całości lub w części uchwały lub decyzje. Moc jego obowiązywania byłaby ogra-

niczona przedmiotowo do materiałów wyborczych oraz czasowo do okresu trwania kampanii wyborczej.

Taką zmianę należy ocenić negatywnie. Ustawodawca nie wskazuje przede wszystkim zakresu stosowania zarządzeń zastępczych. Należy też pamiętać, że nie każdy powiatowy komisarz dysponować będzie odpowiednią wiedzą i doświadczeniem pozwalającym mu na odpowiednią konstrukcję zarządzenia zastępczego.

Członkowie obwodowych komisji w obecnym stanie prawnym nie mogą prowadzić agitacji wyborczej. Proponowane zmiany umożliwiają im prowadzenie agitacji wyborczej, z wyłączeniem agitacji prowadzonej w lokalu wyborczym, w trakcie czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą oraz w trakcie przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej. Jednocześnie zmiany wyłączają możliwość prowadzenia agitacji wyborczej przez urzędników wyborczych. W podobny sposób uregulowano status członków komisji wyborczych jako funkcjonariuszy publicznych. Według projektu, osoby wchodzące w skład państwowych, okręgowych, rejonowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz urzędnicy wyborczy mają korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponosić odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni. Członkowie obwodowych komisji mają korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponosić odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni w trakcie przebywania w lokalu wyborczym, w trakcie czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą oraz w trakcie przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej. Zmiana ta ma istotne znaczenie, chociażby ze względu na konsekwencje ochrony właściwej dla funkcjonariuszy publicznych. Takie ograniczenie statusu członków obwodowych komisji wyborczych może skutkować sporami, czy dana osoba w konkretnym momencie miała status funkcjonariusza publicznego.

Funkcjonowanie Państwowej Komisji Wyborczej

Projekt zmian w kodeksie wyborczym zakłada daleko idące zmiany

w sposobie funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej. O składzie osobowym wspomniano już wcześniej. Zwrócić należy jednak uwagę na szczegóły. Członkowie PKW wskazani przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego będą jedynymi członkami, których kadencja będzie trwać dziewięć lat. Kadencja członków PKW wskazywanych przez Sejm ma odpowiadać swoją długością kadencji Sejmu, jednak równocześnie ma wygasnąć z mocy prawa w terminie 150 dni od dnia wyborów do Sejmu. Dany klub poselski, który wskazał członka PKW, którego kadencja wygasa, będzie mógł wskazać nowego. Wydaje się, że zachodzi kolizja wskazanych powyżej norm – z jednej strony kadencja członków PKW miałyby wygasnąć w określonym terminie od dnia wyborów, z drugiej kluby poselskie w to miejsce mogłyby wskazywać nowych członków. Można domniemywać, że autorom projektu chodziło o sytuację wygaśnięcia funkcji z innych przyczyn niż z mocy prawa jako umożliwiająca wskazanie przez dany klub poselski nowego członka PKW, co jednak w projekcie nie zostało jasno wyrażone.

Kandydatów na członków PKW mają wskazywać kluby poselskie, z tym że ich liczba musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów. Jeden klub nie może przy tym wskazać więcej niż trzech członków PKW. W przypadku, gdy w Sejmie będą jedynie dwa kluby poselskie, wybór ostatniego członka PKW dokonywany będzie w drodze losowania. Członkowie PKW wskazywani przez Sejm nie będą mogli należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Należy podkreślić, że funkcję przewodniczącego PKW będzie mógł pełnić jedynie sędzia TK lub NSA wchodzący w skład PKW. Szefa Krajowego Biura Wyborczego powoływać będzie co prawda nadal PKW, jednak spośród kandydatów wskazanych przez Sejm, Senat oraz Prezydenta RP.

Podejmowanie uchwał przez PKW będzie możliwe w obecności co najmniej dwóch trzecich jej pełnego składu, w tym przewodniczącego lub jednego z jego zastępców. Jednocześnie nie uregulowano sytuacji, w której



◀ Agata Dąmbska
Forum Od-nowa

Co wynika z propozycji PiS?

Ogłoszone 3 listopada br. propozycje samorządowe PiS dzielą się na dwie części: odnoszącą się do ustroju JST i ordynacji wyborczej. Ale można je też podzielić inaczej: na sensowne i szkodliwe. Swoją pozytywną wagę mają postulaty wzmocnienia roli radnych (wydzielenie im biura, wprowadzenie instytucji wotum zaufania dla wójarza) czy likwidacja JOW-ów (wybory proporcjonalne zwiększają reprezentację i usuwają zjawisko „marnowania głosów”). Ale co z tego, kiedy zaraz obok pojawiają się pomysły destrukcyjne: ograniczenie kadencji wójarzy (to zamach na demokratyczne prawo mieszkańców dokonywania swobodnego wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta) albo odebranie organowi stanowiącemu wpływu na obsadę stanowiska skarbnika gminy.

Do tych fundamentów dorzucono sporo spraw mało istotnych, których nie ma potrzeby regulować na poziomie ustawowym, np. obligatoryjny budżet partycypacyjny w miastach na prawach powiatu, obowiązek wyłonienia w powiecie i samorządzie województwa przewodniczącego komisji rewizyjnej spośród ugrupowania opozy-

cyjnego wobec zarządu oraz danie mieszkańcom prawa wypowiedzenia się na temat corocznego „raportu o stanie gminy”, od którego ma zależeć wotum zaufania do wójarza.

Za to prawdziwie groźne jest umożliwienie manipulowania okręgami wyborczymi – ich wytyczenie zostało w projekcie PiS wyjęte z gestii JST i przekazane komisarzowi powiatowemu, pochodzącemu z nadania centralnego (nad nim będzie jeszcze komisarz wojewódzki). Do tego ustawodawca chce powoływać po dwie komisje wyborcze (jedną do liczenia głosów i drugą do przeprowadzania samego głosowania), co spowoduje bałagan organizacyjny i podwyższy koszty wyborów.

Reasumując, powstały 72 strony dokumentu pozbawionego jakiegokolwiek spójnej myśli i wyrywkowo dyktującego rozwiązania może być szczególnie słuszne, ale niebazujące na żadnym systemowym uzasadnieniu. W dodatku bez porządnej oceny skutków regulacji (podana jest tylko kwota 190 mln zł na głosowanie i 56 mln zł na pozostałe sprawy) oraz niepopartego badaniami wskazującymi na zasadność przeprowadzania proponowanych zmian.

doszłoby do równego rozkładu głosów (do tej pory decydujący był głos prowadzącego obrady). To luka, którą w trakcie procesu legislacyjnego należy uzupełnić.

Nowy środek ochrony prawnej

Projekt zakłada wprowadzenie nowego środka ochrony prawnej, jakim będzie skarga pełnomocnika wyborczego na uchwały PKW w sprawach wskazanych w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego kierowana do Sądu Najwyższego. Jej złożenie będzie możliwe w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały oraz wstrzymywac będzie jej wykonanie. Sąd Najwyższy będzie miał obowiązek rozpoznania skargi również w terminie 7 dni. Od wydanego rozstrzygnięcia nie będzie przysługiwał żaden środek prawny. Projektowany zapis art. 161a § 7 został błędnie skonstruowany – należy domniemywać, że w wydanym orzeczeniu Sąd Najwyższy powinien wskazać kieru-

nek zmiany uchwały, którą następnie PKW powinna zmienić lub uchylić. Wydaje się, że projektowana instytucja wymaga dogłębnej analizy prawnej. Ze zmian nie wynika, jak miało by brzmieć rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego. Wydaje się, że powinien on mieć możliwość uchylenia uchwały PKW w całości lub części, co zapewniłoby sens wydawanemu rozstrzygnięciu.

Proponowane zmiany w zakresie komisarzy wyborczych oraz terytorialnych komisji wyborczych w całości zmieniają sens tych instytucji. Szczególną uwagę zwrócić należy na zmianę sposobu powoływania terytorialnych komisji wyborczych. W skład komisji wchodzić ma sześciu członków wskazywanych po jednym przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne bądź koalicje partii. Terytorialna komisja wyborcza ma liczyć dziewięciu członków. Pozostałe (niepartyjne)

Zmiany w ustawach samorządowych wprowadzane projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Proponowana zmiana	Uzasadnienie
Budżet obywatelski	Zaproponowano ustawowe uregulowanie instytucji budżetu obywatelskiego jako jednej z form konsultacji z mieszkańcami gminy (powiatu, województwa). W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydowałiby corocznie o części wydatków budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Kompetencje do określenia w formie uchwały wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu obywatelskiego, określi organ stanowiący.
Obowiązek transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań sesji rad i sejmików	Obrazy rady gminy (odpowiednio powiatu, sejmiku województwa) będą zgodnie z projektem transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad będą udostępniane na stronach internetowych jednostek samorządów terytorialnych oraz w „inny zwyczajowo przyjęty sposób”.
Obowiązek rejestrowania i upubliczniania wykazów głosowań	Głosowania na sesjach rad oraz sejmików mają odbywać się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w ten sposób byłoby niemożliwe z przyczyn technicznych, głosowania odbywałyby się imiennie. Wykazy głosowań radnych będą podlegały niezwłocznemu upublicznieniu na stronach internetowych właściwych samorządów oraz w „inny zwyczajowo przyjęty sposób”.
Powołanie komisji skarg, wniosków i petycji	Projektodawcy chcą, by w każdej jednostce samorządu terytorialnego utworzona została komisja skarg, wniosków i petycji. Jej zadaniem będzie rozpatrywanie: skarg na działania organów wykonawczych i odpowiednich samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji obywateli.
Obowiązek wprowadzenia do porządku obrad projektu uchwały zgłoszonej przez przewodniczącego klubu radnych	Na wniosek przewodniczącego klubu radnych przewodniczący organu stanowiącego będzie miał obowiązek wprowadzenia do porządku obrad najbliższej sesji określony projekt uchwały. Projekt będzie musiał być złożony co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. W tym trybie będzie można zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą sesję.
Wyodrębnienie biur obsługujących organ stanowiący, komisji i radnych ze struktur urzędu.	Pracownicy urzędu gminy (odpowiednio starostwa powiatu, urzędu marszałkowskiego), którzy wykonują zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego, komisji i radnych, zgodnie z projektem mają tworzyć odrębną jednostkę organizacyjną zwaną biurem rady/sejmiku. Funkcje zwierzchnika służbowego w stosunku do tych osób miałby pełnić właściwy przewodniczący organu stanowiącego.
Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych	W związku z wykonywaniem mandatu radny będzie miał prawo – o ile nie naruszy to dóbr osobistych innych osób – do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu, do którego został wybrany, a także spółek z jego udziałem, spółek handlowych z udziałem odpowiednich samorządowych osób prawnych, osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.
Ustawowe uregulowanie interpelacji i zapytań radnych	Projekt wzmacnia pozycję interpelacji i zapytań radnych poprzez ich ustawowe umocowanie. W sprawach dotyczących danego samorządu właściwi radni będą mogli kierować interpelacje i zapytania odpowiednio do wójta, starosty, marszałka województwa.
Ustawowe określenie liczby radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych	Projekt ustawy określa wymaganą liczbę radnych do utworzenia klubu radnych. W radach liczących do 30 radnych – co najmniej 3 radnych. W radach liczących powyżej 30 radnych – co najmniej 1/10 składu rady.
Przeniesienie z rady gminy na wójta, burmistrza, prezydenta miasta kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania skarbnika gminy	BRAK UZASADNIENIA DO ZMIANY
Coroczna debata o stanie samorządu połączona z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu.	Organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego będzie miał obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu do 31 maja każdego roku raportu o stanie samorządu. Z kolei mieszkańcy zyskają uprawnienie do udziału w debacie nad raportem. Projekt określa zasady uczestniczenia w niej mieszkańców, m.in. wskazując tryb zgłoszenia do debaty, liczbę mieszkańców mogących zabrać głos w debacie. Po zakończeniu debaty nad raportem organ stanowiący podejmie decyzję w sprawie wotum zaufania.
Rozszerzenie o wójta kręgu podmiotów, które nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby	BRAK UZASADNIENIA DO ZMIANY
Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców	Projekt wprowadza instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Będzie ona przysługiwała grupie mieszkańców gminy (odpowiednio powiatu, województwa). Ustawa określa liczbę osób, mających prawo wystąpić z powyższą inicjatywą. W gminach do 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. W gminach powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób.
Oświadczenie o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa	Zaproponowano, aby niezwłocznie po utworzeniu klubu radnych i wyborze zarządu województwa klub przekazywał przewodniczącemu sejmiku oświadczenie o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Informacje o oświadczeniu klubu oraz o zmianie oświadczenia będą podawane do publicznej wiadomości.
Funkcja przewodniczącego komisji rewizyjnej w samorządzie województwa dla przedstawiciela klubu opozycyjnego	Zgodnie z projektem przewodniczącym komisji rewizyjnej będzie mógł być radnym największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Zagwarantowanie funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej dla klubu opozycyjnego przyczyni się w opinii wnioskodawców do prawidłowego, niebudzącego wątpliwości wykonywania funkcji kontrolnych nad zarządkiem województwa.

komitety wyborcze miałyby więc prawo do wskazania trzech pozostałych członków. Taka zmiana oznacza oparcie terytorialnych komisji wyborczych na organizacjach partyjnych, przy jednoczesnym marginalizowaniu roli lokalnych komitetów.

Należy podkreślić, że tożsame – do wskazanych powyżej – zasady wyboru członków obowiązują w odniesieniu do obwodowych komisji wyborczych. Oznacza to, że partie, które często nie miały decydującego wpływu na politykę samorządową, będą dysponowały prawem wskazania większości członków komisji. Rodzi to wątpliwości co do działań podejmowanych przez obwodowe komisje wyborcze. Wydaje się, że wprowadzane zmiany dążą do większego powiązania wyborów samorządowych z działaniami partii politycznych, przy jednoczesnym zmarginalizowaniu roli lokalnych komitetów wyborczych.

Poszczególne rodzaje wyborów

Pozytywnie należy ocenić zmianę w art. 392 § 1 Kodeksu wyborczego, wskazującą termin 14 dni na wniesienie protestu wyborczego od dnia podania do publicznej wiadomości przez wojewódzkiego komisarza wyborczego wyników wyborów do organów stanowiących JST. Do tej pory termin ten biegł od dnia wyborów, co utrudniało przygotowanie i złożenie protestu.

Zmiana art. 427 zakłada obowiązek uzyskania podpisów 150 wyborców popierających daną listę kandydatów w celu jej złożenia. Dotychczas obowiązek uzyskania takiej liczby podpisów dotyczył zgłoszeń w miastach na prawach powiatu. Jeżeli zgłoszenie dotyczyło gminy niebędącej miastem na prawach powiatu, wystarczyło przedstawić 25 podpisów. Zebranie tak dużej ilości podpisów pod każdą listą może sprawiać znaczne trudności w niektórych gminach. W praktyce może też wyeliminować mniejsze komitety wyborcze, które nie będą w stanie zebrać odpowiedniej liczby podpisów.

Projektowane zmiany znacząco ograniczą możliwości kandydowania osób na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zmieniony art. 472 wskazuje, że kandydat na wójta może jednocześnie kandydować na radne-

go gminy jedynie w tej jednostce samorządu terytorialnego, w której kandyduje na wójta, nie może przy tym kandydować w wyborach do rady powiatu lub sejmiku województwa. Pozostawiono przy tym przepis wskazujący, że można kandydować na wójta tylko w jednej gminie. Zasady zakazu łączenia stanowisk uregulowane zostały w sposób odpowiedni w ustawie o samorządzie gminnym. Ograniczenie biernego prawa wyborczego nie znajduje uzasadnienia. Niezrozumiałe jest przy tym ograniczenie możliwości kandydowania przez wójta jedynie do wyborów do rady gminy w tym samym okręgu.

Proponowane zmiany w zakresie komisarzy terytorialnych komisji wyborczych w całości zmieniają sens tych instytucji.

Jeszcze większe kontrowersje wzbudza ograniczenie możliwości kandydowania na wójta osobom, które dwukrotnie pełniły już tę funkcję. Cieszy wycofanie się z propozycji, aby przepis działał wstecz, ale ograniczenie biernego prawa wyborczego już samo w sobie wzbudza poważne wątpliwości, dodatkowo zaś cel zmiany wydaje się oderwany od rzeczywistości. Projektodawcy chcieliby uniknąć sytuacji skrajnych, w których dana osoba pełni funkcję wójta przez dłuższy czas. Pojawiają się bowiem doniesienia o nadużyciach, które pozwalają danej osobie pełnić tę funkcję w sposób nieprzerwany (np. w wielu JST urząd gminy jest największym pracodawcą). Wydaje się jednak, że projektowany przepis eliminując pojedyncze przypadki nadużyć, wyrzuci ze stanowisk osoby, które pełnią

tę funkcję najlepiej. Przepis nie tylko ograniczałby więc bierne prawo wyborcze, ale także czynne prawo wyborcze rozumiane jako możliwość wyboru kandydata przez wyborców w sposób swobodny.

Zmiany w przepisach karnych

Ostatnią grupą wprowadzanych zmian są te w przepisach karnych. Tutaj nie będzie rewolucji. Zakłada się wprowadzenie nowego przestępstwa polegającego na wyniesieniu w dniu wyborów karty do głosowania poza lokal wyborczy lub przyjęcia takiej karty poza lokalem lub posiadania jej bez uprawnień. Osoba taka podlegać będzie karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2. Przestępstwem będzie również otwarcie bez uprawnienia opakowania zbiorczego (zdefiniowanego w zmienionym art. 79) lub koperty z dokumentami (o których mowa w zmienionym art. 78), a także przetrzymywanie wspomnianej koperty w jakimkolwiek miejscu poza siedzibą obwodowej komisji wyborczej lub siedzibą właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Przestępstwem będzie również przeszkadzanie osobom uprawnionym na mocy przepisów kodeksu wyborczego w czynnościach polegających na monitorowaniu lub dokumentowaniu procedur wyborczych, o ile przeszkadzanie to będzie miało charakter przemocy, groźby bezprawnej lub podstępny.

Podsumowanie

Podsumowując proponowane zmiany można stwierdzić, że część na pewno pozytywnie wpłynie na zwiększenie transparentności wyborów i pozwoli wyeliminować niektóre nadużycia. Niestety, większość zmian prowadzić może do zwiększenia wpływu partii politycznych na wybory samorządowe. Niektóre zmiany pozostają także niedopracowane, zawierają proste błędy lub są efektem braku dogłębnej analizy poszczególnych przepisów. Szykowana nowelizacja jest więc niejednoznaczna – to wymieszanie rozwiązań dobrych i złych. ■

* radca prawny z Kancelarii Radców Prawnych OLC, prowadzi blog poświęcony tematyce prawa wyborczego: www.prawowyborcze.com.pl