

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 3/1243
10 lutego 2018
cena 30,50 zł (w tym VAT)

Zamach na finanse
gmin górniczych

Warunki techniczne
budynków po zmianach

Tadeusz Chrószcz, wójt Markłowic:
**Mam sposób
na walkę ze smogiem**

Samorządy wobec zmian w kodeksie wyborczym

Istnieją poważne obawy, czy w związku z uchwaloną przez Sejm 11 stycznia 2018 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych samorządy nie stracą swojej samodzielności.

Autor: Adam Citko*

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (DzU z 2018 r. poz. 130, dalej jako: nowelizacja) wprowadziła wiele modyfikacji w „konstytucji” wyborów, którą stanowi ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. DzU z 2017 r. poz. 15 z późn. zm.). Wpływ wprowadzonych regulacji na organizację procesu wyborczego jest widoczny już na pierwszy rzut oka – zaczynając od podstawowych instytucji, takich jak okres trwania głosowania czy definicja znaku „x”, kończąc zaś na nowym składzie Państwowej Komisji Wyborczej. Poniżej skupimy się jednak na implikacjach poszczególnych zmian z punktu widzenia samorządów oraz wyborów samorządowych.

Ciężar tworzenia stałych obwodów głosowania został w nowelizacji przeniesiony z rady gminy na komisarza wyborczego. Podobnie komisarz wyborczy wyznaczać ma siedziby obwodowych komisji wyborczych. W ramach dotychczas obowiązujących rozwiązań to rada gminy tworzyła i zmieniała stałe obwody głosowania oraz wyznaczała siedziby obwodowych komisji wyborczych, współdziałając w tym zakresie z wójtem (rada działała na wniosek wójta). Rozwiązanie dotychczasowe zapewniało duży wpływ organów samorządowych na organizację wyborów. Celem nowelizacji było przekazanie tej kompetencji podmiotom niezależnym. W efekcie jednak, biorąc pod uwagę całość nowelizacji (w tym przede wszystkim sposób powoływania komisarzy wyborczych), przesunięto jedynie kompetencje z organów samorządowych na organy wybierane przez partie polityczne.

Wprowadzone rozwiązanie skutkować może próbą takiego ukształtowania obwodów głosowania, aby zwiększyć szanse partii politycznych w wyborach samorządowych. Należy podkreślić, że w swoich działaniach komisarz wyborczy nie ma obowiązku współpracy z organami samorządowymi. Jedynie w zakresie zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych wójt lub rada gminy mogą przedłożyć odpowiedni wniosek komisarzowi wyborczemu. Zarówno wójt, jak i rada gminy nie zawsze dysponują przy tym uprawnieniem do zaskarżenia postanowień komisarza wyborczego. Kompetencja ta została przyznana jedynie grupie wyborców w liczbie co najmniej 15. W zakresie wyborów do rad gmin taka kompetencja została przyznana radzie gminy, zaś w przypadku wyborów do rad powiatów – radom gmin oraz radzie powiatu.

Należy podkreślić, że komisarz wyborczy, jako podmiot często całkowicie zewnętrzny dla danej gminy, nie będzie posiadał odpowiednich informacji umożliwiających mu dokonanie odpowiedniego ukształtowania stałych obwodów głosowania. W tym zakresie działania komisarzy wyborczych pozostają więc fikcją, ponieważ muszą oni oprzeć się na dotychczasowych działaniach i doświadczeniach organów samorządowych. Widoczny pozostaje jednak brak określonej formy prawnej takiego współdziałania, a także obowiązku udzielania informacji przez organy samorządowe. Jako postulat można więc wskazać wprowadzenie zmiany w postaci dodania zapisu o konieczności zasięgnięcia przez komisarza wyborczego opinii rady gminy lub powiatu (szczególnie, że taką możliwość przewiduje np. wprowadzany art. 454 § 5 i 6 oraz art. 462 § 6 i 7).

Co ciekawe, obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o wyznaczonych obwodach głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych nadal spoczywa na wójcie, po uzyskaniu odpowiednich informacji od komisarza wyborczego. Wójt nie dysponuje jednak żadnymi możliwościami wywarcia wpływu na komisarza wyborczego w celu ich użycia.

Ustawodawca wprowadził wyjątek od powyższych zasad wyznaczania okręgów wyborczych. Zgodnie z art. 12 § 1 nowelizacji „Rada gminy dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Podobnie, zgodnie z art. 13 § 1 nowelizacji, rady gmin mają dokonać podziału gmin na stałe obwody głosowania. Rozwiązanie takie wymuszone zostało przez zbliżające się wybory samorządowe. Przygotowanie okręgów wyborczych nie mogło zostać dokonane przez komisarzy wyborczych, którzy dopiero zostaną wybrani. Problemem jest jednak brak informacji oraz wytycznych, w jaki sposób gminy mają dokonać tych podziałów.

Techniczna organizacja wyborów

Obsługa obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych, a także techniczno-materiałowe warunki ich pracy nadal zapewniane są przez odpowiednio wójta, starostę lub marszałka województwa. Pojęcie „obsługi komisji wyborczych” pozostaje nadal niejednoznaczne. O ile jednak do tej pory wykształciły się określone zwyczaje w tym zakresie, o tyle wobec utworzenia służby wyborów, w postaci urzędników wyborczych, na nowo trzeba określić zakres zadań wójtów, starostów oraz marszałków województwa.

Powołanie Korpusu Urzędników Wyborczych stanowi jedną z największych zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji. Urzędników wyborczych powoływać będzie szef Krajowego Biura Wyborczego w każdej gminie. Państwowa Komisja Wyborcza w drodze uchwały określi liczbę, tryb i warunki powoływania urzędników wyborczych. Powołuje się ich na okres sześciu lat spośród „pracowników urzędów obsługujących: organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, posiadających wykształcenie wyższe”. Urzędnicy wyborczy nie mogą przy tym m.in. należeć do partii politycznych, kandydować w wyborach w danym okręgu wyborczym, być ujęci w stałym rejestrze wyborców objętym zakresem działania danego urzędnika czy też wykonywać swojej funkcji w gminie, na obszarze której mają miejsce zatrudnienia. Tak restrykcyjne zasady wyboru urzędników wyborczych mogą skutkować problemem w znalezieniu odpowiednich kandydatów. Problem może stanowić oddzielenie urzędnika wyborczego od miejsca je-

go zatrudnienia. W praktyce zakłada się więc konieczność dojazdu urzędników wyborczych, co znacznie podniesie koszty organizacji wyborów. Część wykonywanych przez urzędników wyborczych czynności ma charakter czysto techniczny (np. dostarczenie kart do głosowania właściwym komisjom wyborczym), część zaś wymaga działań merytorycznych (np. organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych). Co więcej, katalog zadań urzędników wyborczych pozostaje otwarty (zgodnie z art. 191e § 1 pkt 6 – „wykonywanie innych czynności zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą, komisarza wyborczego”). W trakcie wykonywania zadań urzędnicy wyborczy pozostają zwolnieni od pracy zawodowej.

Nowy sposób powoływania komisji wyborczych skutkuje marginalizacją lokalnych komitetów wyborczych. Działacze samorządowi pozbawieni będą szerszego przedstawicielstwa w komisjach wyborczych.

Utworzenie Korpusu Urzędników Wyborczych jest oczywiście działaniem słusznym. Wydaje się jednak, że implikacje wprowadzonych rozwiązań dla funkcjonowania urzędów mogą być niezwykle trudne. Na chwilę obecną ciężko ocenić obciążenie urzędników wyborczych, jednak istnieje obawa, że w okresie wyborczym będą oni intensywnie pracować w celu organizacji wyborów. Poza okresem wyborów na urzędnikach wyborczych spoczywać zaś będzie obowiązek szkoleniowy. Co więcej, w ramach podejmowanych działań będą musieli współpracować z wójtem, starostą lub marszałkiem województwa. W praktyce może powstać więc sytuacja, w której i tak organizacja wyborów będzie wymagała zaangażowania pracowników danej gminy. Zachodzi więc obawa podwójnego wykonywania tej samej pracy lub trudności w przepływie informacji. Wypracowanie nowych metod współdziałania będzie o tyle trudne, że urzędnicy wyborczy mogą zmieniać się bardzo często. Obostrzenia w zakresie działalności urzędników wyborczych są na tyle daleko idące, że prawdopodobnie rzadko dana osoba będzie pełniła funkcję urzędnika wyborczego przez całą sześcioletnią kadencję. Teoretycznie powyższe problemy powinny zostać rozwiązane w ramach zawieranej przez szefa Krajowego Biura Wyborczego z właściwym

miejscowo wójtem porozumienia określającego w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów związanych z organizacją wyborów oraz pracą urzędników wyborczych. Nie wiadomo jednak, jak te porozumienia mają wyglądać oraz jakie kwestie normować. Rodzi się także obawa co do różnego traktowania poszczególnych gmin, zależnie od tego, w jaki sposób uda się porozumieć wójtowi z szefem Krajowego Biura Wyborczego. Co równie ważne, przepisy nie określają, co stanie się w sytuacji, w której do takiego porozumienia nie dojdzie.

Sposób wyboru członków komisji wyborczych

Według zasad wprowadzonych w nowelizacji w skład terytorialnej komisji wyborczej wchodzić ma łącznie dziewięciu członków. Sześciu członków wskazywanych ma być po jednej osobie przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych. Zaledwie więc trzech członków wskazywać mają pozostałe (niepartyjne) komitety wyborcze.

Możliwość wskazania członków terytorialnej komisji wyborczej będzie przyznana partiom politycznym bądź koalicjom partii politycznych, z których list odpowiednio w ostatnich wyborach: wybrano radnych do sejmiku województwa, z tym że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa; albo wybrano posłów do Sejmu. W przypadku gdy liczba takich komitetów wyborczych będzie mniejsza niż sześć, prawo wskazania dodatkowej osoby uzyskują pełnomocnicy pozostałych (niepartyjnych) komitetów wyborczych.

Tożsame zasady obowiązują w zakresie tworzenia obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

Wyżej opisany sposób powoływania komisji wyborczych skutkuje marginalizacją roli lokalnych komitetów wyborczych. Działacze samorządowi pozbawieni będą szerszego przedstawicielstwa w ramach komisji wyborczych. Ideą przyświecającą wprowadzanej zmianie było ograniczenie wpływu komitetów lokalnych na przebieg wyborów, wydaje się jednak, że przekazanie wpływu w ręce partii politycznych pozostaje rozwiązaniem również błędnym.

Kontrowersyjna dwukadencyjność

Nowelizacja w znaczny sposób zmieniła zasady wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta (dalej posługuję się zbiorczo nazwą wójta).

Przed wszystkim w znacznym zakresie ograniczono biernie prawo wyborcze, wprowadzając kontrowersyjną dwukadencyjność, a więc ograniczenie możliwości kandydowania na wójta osobom, które dwukrotnie pełniły już tę funkcję. Zgodnie ze znowelizowanym art. 11 § 4 kodeksu wyborczego: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie (...)”. Skutki takiego ograniczenia prawa wyborczego mogą być bardzo daleko idące. Przed wszystkim ograniczono możliwość wykształcenia się profesjonalnych zarządców lokalnych, którzy mogliby sprawować swoją funkcję w sposób odpowiedni przez dłuższy okres, a więc zachować i gwarantować spójność polityki lokalnej. Takie rozwiązanie wymusić może sztuczną wymianę wójtów pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi. W znacznym stopniu ogranicza ono także atrakcyjność pełnienia funkcji wójta. Rozwiązanie takie godzić może także w dobro społeczności lokalnych, jeżeli osoba pełniąca aktualnie funkcję wójta będzie unikała kontrowersyjnych rozwiązań w obawie o późniejsze swoje funkcjonowanie w społeczności.

Wprowadzenie dwukadencyjności nie wyczerpuje wszystkich wprowadzonych zmian w zakresie wyborów wójta. Dodatkowo w sposób znaczący ograniczono możliwości kandydowania osób na to stanowisko poprzez wskazanie, że kandydat na nie może jednocześnie kandydować na radnego 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. Po raz kolejny ograniczono więc biernie prawo wyborcze kandydatów na wójta. Należy podkreślić, że rozwiązanie takie nie znajduje uzasadnienia, jako że zasady zakazu łączenia stanowisk uregulowane zostały w sposób odpowiedni w ustawie o samorządzie gminnym.

Wprowadzone rozwiązania w sposób znaczący ograniczają więc zarówno prawo wyborcze biernie, jak i prawo wyborcze czynne. Osoba dysponująca poparciem społeczności lokalnej często nie będzie mogła pełnić funkcji wójta. Sztucznie więc będą ją pełniły inne osoby. W efekcie pojawić się mogą dalece kontrowersyjne rozwiązania, kiedy to wójtem będzie zostawała osoba powiązana z kandydatem, który nie będzie mógł startować w wyborach. W takim przypadku rzeczywisty ciężar pełnienia funkcji może zostać przeniesiony na zastępcę wójta, który nie będzie podlegał ograniczeniom zasady dwukadencyjności.

Żonglerka JOW-ami

W ostatecznej wersji nowelizacji wycofano się z całkowitego zniesienia Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Głosowanie większo-

ściowe nadal będzie miało miejsce w wyborach do rad gmin liczących do 20 000 mieszkańców. Wprowadzony podział jest całkowicie sztuczny i niezasadny. W przypadku gminy liczącej niewiele ponad wskazaną liczbę mieszkańców wybory będą proporcjonalne, w innych przypadkach wybory będą większościowe. Dotychczasowe rozwiązania pozostawiały spójne poprzez wskazanie na prowadzenie wyborów proporcjonalnych w miastach na prawach powiatu, a więc w ośrodkach większych. Ograniczenie wyborów większościowych daje większe szanse partiom politycznym, które lepiej wypadają w wyborach proporcjonalnych, dysponując większym budżetem i lepszym zapleczem technicznym w zakresie organizacji kampanii wyborczej. Głosowanie większościowe miało zapewnić wyborcom bezpośredni wpływ na osoby wybierane jako ich przedstawiciele. Ciężar wyboru został więc przesunięty z określonej osoby na konkretną ideologię, program wyborczy.

Tak poważne modyfikacje prawa wyborczego należy wprowadzać ostrożnie i powoli, poprzedzić odpowiednimi konsultacjami, zarówno społecznymi, jak i prawnymi. Brak takich działań skutkować może zamiast ograniczeniem działań niepożądanych ich zwiększeniem.

Idą zmiany, czyli o instytucjach, które uległy modyfikacji

Powyżej wskazane zmiany w sposób bezpośredni dotyczą samorządy terytorialne – czy to poprzez zmianę ich obowiązków, czy to poprzez zmiany w sposobie wyborów władz samorządowych. Nie są to jednak jedyne zmiany, jakie zostały wprowadzone w nowelizacji.

Przeglądając ją nie sposób nie zwrócić uwagi na kwestie dotyczące agitacji wyborczej, która uległa znacznemu rozszerzeniu, czy też finansowaniu komitetów wyborczych, które dopiero pokażą, czy będą stanowiły źródło nowych naruszeń. Ostatecznie zrezygnowano z całkowitego zniesienia głosowania korespondencyjne-

go, pozostawiając możliwość skorzystania z tej formy głosowania osobom niepełnosprawnym. Wprowadzono definicję znaku „x”, która to może skutkować dużą ilością radosnej twórczości w obrębie kratek do głosowania – znak ten został zdefiniowany jako co najmniej dwie przecinające się w obrębie kratki linie, a więc znakiem „x” będzie np. przekreślone kółko czy też dwa przecinające się kółka. Zapewne problem interpretacyjny sprawi kratka całkowicie zamalowana. Wprowadzono zmiany w sposobie wyboru Państwowej Komisji Wyborczej, która w znacznej mierze zostanie uzależniona od partii politycznych. Podobnie szef Krajowego Biura Wyborczego będzie wybierany przez Państwową Komisję Wyborczą spośród trzech kandydatów przedstawionych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych we wniosku złożonym po zasięgnięciu opinii szefów trzech Kancelarii: Sejmu, Senatu i Prezydenta. W odniesieniu do projektu zmianie uległa ilość komisarzy wyborczych, których ma być zaledwie 100 w porównaniu do planowanych 400. W nowelizacji próbowano także naprawić kilka błąb prawnych, które w sposób ewidentny trafiły do projektu. Zwrócić należy chociażby uwagę na skargę na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, których tryb wnoszenia i rozpoznania została znacząco poprawiona. Niestety, wprowadzany art. 161a nadal nie wskazuje, jak miałoby brzmieć orzeczenie wydawane przez Sąd Najwyższy (w szczególności czy sąd ten może uchylać uchwałę).

Skutki zmian

Skutki nowelizacji ciężko jest na chwilę obecną ocenić. Na pewno nie służy jej tempo i liczba wprowadzanych zmian. Tak poważne modyfikacje prawa wyborczego należy wprowadzać ostrożnie i powoli, poprzedzić zaś odpowiednimi konsultacjami, zarówno społecznymi, jak i prawnymi. Brak takich działań skutkować może zamiast ograniczeniem działań niepożądanych ich zwiększeniem. Z punktu widzenia samorządów nowelizacja pozostawia wiele niewiadomych, szczególnie w zakresie faktycznej organizacji wyborów. Wójt niby nie będzie już wyborów organizował, ale jednak to na nim spoczywać będzie faktyczny ciężar ich przeprowadzenia. Wprowadzenie Korpusu Urzędników Wyborczych, chociaż na pewno potrzebne, pozostaje niedopracowane i skutkować może ogromnym zamieszaniem organizacyjnym.

Skutkiem nowelizacji na pewno będzie jednak ograniczenie wpływu lokalnych samorządowców, którzy będą wypierani ze struktur przez partie polityczne. Istnieje w związku z powyższym obawa, czy samorządy nie stracą swojej samodzielności. ■

* *radca prawny, Kancelaria Radców prawnych Optima Legal Consulting*