

Nr 3/AW/KRFS/2024

Warszawa, 8 lipca 2024 r.

## **Stanowisko**

### **w sprawie: propozycji zmian przepisów Kodeksu wyborczego**

**W imieniu Krajowej Rady Forów Sekretarzy Jednostek Samorządu Terytorialnego działającej przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego zwracamy uwagę i postulujemy zmiany w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.).**

Krajowa Rada Forów Sekretarzy Jednostek Samorządu Terytorialnego działająca przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego została powołana w 2018 roku w wyniku inicjatywy i zaangażowania środowiska zawodowego sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Krajową Radę tworzą osoby wskazane w uchwałach Forów Sekretarzy JST działających przy regionalnych Ośrodkach Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Krajowa Rada została powołana, w szczególności do:

- 1) reprezentowania środowiska Sekretarzy JST na poziomie krajowym i międzynarodowym;
- 2) zabierania głosu w istotnych dla samorządu sprawach na poziomie krajowym;
- 3) koordynacji konsultacji wewnątrz środowiska Sekretarzy JST;
- 4) organizacji wspólnych ogólnopolskich i makroregionalnych wydarzeń/inicjatyw;
- 5) podejmowania inicjatyw na rzecz wzmocnienia kompetencji Sekretarzy JST oraz potencjału organizacyjnego JST.

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.

Przebieg ostatnich wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz do Parlamentu Europejskiego potwierdza potrzebę doskonalenia procedury wyborczej, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania organów wyborczych, usprawnienia technicznej strony głosowania oraz wzmocnienia przejrzystości ustalania wyników wyborów.

Proponowane w niniejszym dokumencie zmiany legislacyjne w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy - dalej jako Kodeks wyborczy, zostały przygotowane na podstawie doświadczeń sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego i służą

usprawnieniu procedur realizowanych w tym zakresie oraz doprecyzowaniu regulacji, które mogą budzić wątpliwości.

### **Poniżej przedstawiamy propozycję zmiany Kodeksu wyborczego.**

1. Zniesienie obowiązku nałożonego na wójtów w przepisie art. 37f Kodeksu wyborczego. O ile wskazane jest utrzymanie bezpłatnego transportu dla wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat (art. 37e Kodeksu wyborczego), o tyle - należy zastanowić się nad zasadnością utrzymania w Kodeksie wyborczym organizowania w gminie wiejskiej oraz miejsko-wiejskiej bezpłatnego gminnego przewozu pasażerskiego dla wyborców ujętych w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na obszarze danej gminy (art. 37f Kodeksu wyborczego). Doświadczenie z trzech minionych akcji wyborczych z lat 2023-2024 pokazuje dobitnie, że z tej formy transportu korzystała minimalna liczba wyborców. W czasach, gdy średnio w każdym gospodarstwie domowym jest przynajmniej jeden samochód, dotarcie na głosowanie nie wydaje się problematyczne. W związku z tym – wydatkowanie środków publicznych na bezpłatny gminny przewóz pasażerski jest nieuzasadnione. Szczególnie było to widoczne podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego, kiedy z przejazdów korzystała znikoma liczba wyborców. Umieszczenie art. 37f w rozdziale 5a. nazwanym Rozdział 5a „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji” miało wydźwięk wyłącznie polityczny i nie miało nic innego z rzetelnym rozeznaniem potrzeb w tym zakresie.
2. W przypadku transportu do lokalu wyborczego osób z niepełnosprawnościami i osób powyżej 60 lat (art. 37e Kodeksu wyborczego) konieczne jest precyzyjne uregulowanie w Kodeksie Wyborczym finansowania tego zadania. Wójtowie/burmistrzowie/ prezydenci miast – niemalże do ostatniej chwili przed wyborami nie mają wiedzy, czy otrzymają na ten cel dotację.  
W tym przypadku regulacji wymaga również kwestia dotarcia do pojazdu oraz z pojazdu do lokalu wyborczego osoby mającej trudności w poruszaniu się. Zgodnie z przywołanym przepisem wójt gminy zapewnia jedynie transport do lokalu i transport powrotny. Natomiast wyborcy, któremu stan zdrowia nie pozwala na samodzielny podróż, może towarzyszyć opiekun. Często jednak zdarzają się sytuacje, w których wyborcy niepełnosprawni czy powyżej 60 roku życia, niemogący samodzielnie podróżować, zgłaszają potrzebę transportu przy czym nie mają opiekuna, który pomógłby im pomóc dotrzeć do pojazdu, z pojazdu do lokalu wyborczego oraz w drodze powrotnej. Wówczas, oprócz zapewnienia transportu niezbędna jest też pomoc w przemieszczaniu się do pojazdu. Tego jednak zagadnienia Kodeks wyborczy nie reguluje.
3. Konieczna jest zmiana art. 53b § 3 Kodeksu wyborczego, dotycząca zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego. Należy jednoznacznie przesądzić w tym przepisie, że adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca ujęty jest w spisie wyborców. Może to być inny adres niż adres, pod którym wyborca ujęty jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców lub, pod którym wyborca został ujęty w spisie wyborców sporządzanym na dane wybory w związku ze zmianą miejsca głosowania, o czym mowa w art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego, o ile zmiana miejsca zamieszkania nastąpiła w terminie umożliwiającym zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, tj. nie później niż do 13. dnia przed dniem wyborów. W takim przypadku zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego powinno zostać dokonane u komisarza wyborczego właściwego dla adresu ujęcia w spisie wyborców. W obecnie obowiązującym stanie prawnym przyjmuje się, iż adres, na który ma być

wysłany pakiet wyborczy musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca ujęty jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców. Z analizy przepisów Kodeksu wyborczego, w szczególności związanych z upływem terminów ustawowych na wykonanie poszczególnych czynności wyborczych w nim określonych, wynika bowiem, że nie ma technicznej możliwości, aby pakiet wyborczy został dostarczony pod adres w innej gminie. Winno być to jednak *expressis verbis* wyrażone w Kodeksie wyborczym. W tym miejscu należy mieć również na uwadze, że cechą charakterystyczną prawa wyborczego są bardzo krótkie terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Przykładowo: proces rejestracji list kandydatów na posłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. zakończył się w dniu 29 września 2023 r. W okręgach wyborczych, w których trwało postępowanie odwoławcze, dopiero po wydaniu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy okręgowe komisje wyborcze mogły ustalić treść karty do głosowania w zakresie list kandydatów uczestniczących w wyborach w tym okręgu wyborczym. Z kolei jak wynika z art. 53e § 1 Kodeksu wyborczego wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego otrzymuje pakiet wyborczy nie później niż 6 dni przed dniem wyborów. Oznacza to, że np.: w zarządzonych wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pakiet ten musiał zostać doręczony najpóźniej w poniedziałek 6 października 2023 r. W wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego terminy te pokrywały się ze Świątami Wielkanocnymi, natomiast w wyborach do Parlamentu Europejskiego ostatni dzień (i jedyny możliwy) na zebranie się połowy składu komisji wypadał na dzień przed Bożym Ciałem i tzw. długim weekendem. Dnia 28 maja br. przedstawiciel gminy odbierał karty z delegatury, a 29 maja pakiety wyborcze należało przekazać pocztą.

Z powyższego wynika, że okres od zarządzenia przez okręgową komisję wyborczą druku kart do głosowania (art. 172 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego) do przekazania wyborcom pakietów wyborczych zawierających wydrukowane karty do głosowania ostemplowane pieczęcią obwodowej komisji, to zaledwie tydzień. W tym czasie konieczne jest podjęcie uchwały przez właściwą okręgową komisję wyborczą dotycząca zarządzenia druku kart do głosowania, zlecenie ich druku, wydrukowanie i dostarczenie kart do głosowania do urzędu gminy, zwołanie posiedzeń obwodowych komisji wyborczych, ostemplowanie przez nie kart do głosowania oraz przygotowanie pakietów i nadanie ich do wysłania przez Poczta Polską.

Mając powyższe na uwadze doręczenie wyborcy pakietu wyborczego, za pośrednictwem urzędnika wyborczego przez Poczta Polską w trybie, o którym mowa art. 53d § 4 Kodeksu wyborczego, tj. przesyłką poleconą, na adres spoza gminy właściwej dla ujęcia wyborcy w spisie wyborców jest niemożliwe w terminie wynikającym z Kodeksu wyborczego. Skutkowałoby w wielu przypadkach brakiem możliwości doręczenia do obwodowej komisji wyborczej koperty zwrotnej w terminie, a tym samym nieuwzględnieniem głosów w obliczeniach, o czym mowa w art. 53i § 1 Kodeksu wyborczego. Kwestia tu budzi wątpliwości wyborców i powinna być doprecyzowana. Tym bardziej, że doręczenie pakietu wyborczego wyborcy nawet na adres z obszaru gminy, w której wyborca ujęty jest w spisie wyborców jest niezwykle trudne do wykonania. Z tych też przyczyn ze wszech miar wskazane jest wydłużenie terminu na zwołanie posiedzenia komisji w celu opieczętowania kart i przygotowania pakietu wyborczego oraz na dostarczenie pakietu wyborczego do wyborcy. Jak to już było wyżej omówione, obecny termin, w którym wyborca musi otrzymać pakiet wyborczy nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, jest często niemożliwy do spełnienia.

Regulacja ta będzie szczególnie istotna, jeśli głosowanie korespondencyjne, zgodnie z zapowiedziami niektórych polityków, będzie powszechne.

4. Należy dokonać zmiany art. 182 w § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie uprawnienia do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych mogą zgłaszać pełnomocnicy wyborczy wszystkich komitetów wyborczych utworzonych w związku z danymi wyborami, tj. tych komitetów wyborczych, które otrzymały uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej lub postanowienie komisarza wyborczego o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują natomiast wymogu, że komitet wyborczy musi zarejestrować listę kandydatów albo kandydata w celu zgłoszenia na danym obszarze kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Jest to nieuzasadnione i powoduje, że niejednokrotnie w przypadku przeprowadzania losowania składów obwodowych komisji wyborczych, o czym mowa w § 7 tego przepisu, do składu tych komisji powoływani są ostatecznie kandydaci zgłoszeni przez pełnomocników wyborczych tych komitetów wyborczych, które nie zgłosiły żadnej listy kandydatów (albo listy kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego) albo żadnego kandydata na danym obszarze (albo kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w przeprowadzanych wyborach. Obwodowe komisje wyborcze wykonują istotne ustawowe zadania, tj. przeprowadzają głosowanie w obwodzie, czuwają w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania, ustalają wyniki głosowania w obwodzie i podają je do publicznej wiadomości, a także przesyłają je do właściwej komisji wyborczej (art. 185 Kodeksu wyborczego). W związku z tym w skład obwodowej komisji wyborczej powinny wchodzić osoby zgłoszone przez różne komitety wyborcze, lecz uczestniczące realnie w danych wyborach. Taki system powoływania obwodowych komisji wyborczych dodatkowo ma na celu zapewnienie wewnętrznej kontroli prowadzonej przez poszczególnych członków tych komisji, aby nie dochodziło do nieprawidłowości przy przeprowadzaniu głosowania i ustalaniu jego wyników. Obecne rozwiązanie powoduje natomiast, że część komitetów wyborczych, które zgłosiły listę kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego lub kandydata na danym obszarze w wyborach, ze względu na ograniczoną liczbę członków obwodowych komisji wyborczych, nie posiada swoich przedstawicieli w tych komisjach, a przedstawiciele takich mają komitety wyborcze, które nie zgłosiły np. żadnej listy kandydatów lub żadnego kandydata w danych wyborach. Jest to zatem krzywdzące dla tych komitetów, które realnie uczestniczą w wyborach (zarejestrowały listę lub listy kandydatów albo kandydata w danych wyborach). Obecne rozwiązanie prowadzi także do sytuacji, w których część komitetów wyborczych jest tworzonych z założenia wyłącznie w celu zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (a w konsekwencji uzyskania ewentualnych korzyści przez zgłoszonych przez nie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych polegających na otrzymaniu przez nich zryczałtowanych diet). Tego rodzaju komitety nie podejmują bowiem żadnych działań związanych z rejestracją list kandydatów lub kandydata w wyborach, a jedyną aktywność wykonują w zakresie zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Wobec powyższego przepisy Kodeksu wyborczego powinny przewidywać, iż pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba może zgłosić kandydatów do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych lub zarejestrowany został kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta. Takie rozwiązanie funkcjonowało w Kodeksie wyborczym od jego wejścia w życie od 1 sierpnia 2011 r. do 30 stycznia 2018 r. Dodatkowo uzasadnieniem tego rozwiązania jest fakt, że w obecnym stanie prawnym mężów zaufania do obwodowych komisji wyborczych mają prawo wyznaczyć pełnomocnicy wyborczy lub osoby przez nich upoważnione, tylko na obszarze okręgu wyborczego, w którym komitet ten zarejestrował kandydata lub listę kandydatów

(art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego). Analogiczne zasady powinny zatem dotyczyć także kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych.

5. Ponadto, zasadnym jest, aby do Kodeksu wyborczego powróciły przepisy wskazujące, że członkiem każdej obwodowej komisji wyborczej „z urzędu”, bez losowania, jest osoba wskazana przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Zazwyczaj wójt/ burmistrz/prezydent miasta wskazywał przedstawiciela instytucji, w której miała siedzibę komisja (szkoła, placówka kultury, lokal spółdzielni mieszkaniowej, itp.). Było to w pełni uzasadnione, gdyż taka osoba w komisji gwarantowała obsługę komisji z punktu widzenia gospodarza obiektu, w którym miała swoją siedzibę obwodowa komisja wyborcza.

To rozwiązanie jest również ważne w obwodowej komisji wyborczej w obwodzie odrębnym, gdzie powinna być obligatoryjnie powoływana osoba zatrudniona w jednostce, w której utworzono odrębny obwód. Domy pomocy społecznej, szpitale, gdzie często pacjenci czy pensjonariusze korzystają z możliwości oddania głosu na sali - koniecznym jest współpraca z personelem. Członkowie obwodowych komisji wyborczych często mają olbrzymi problem z przemieszczaniem się po dużym ośrodku, znajdowaniem sal, dotarciem do dokumentów tożsamości.

6. Zasadne jest również wprowadzenie ustawowych regulacji określających procedurę przewidującą, że w przypadku dopisania przez obwodową komisję wyborczą w dniu głosowania do spisu wyborców w obwodzie odrębnym osoby, która przybyła do danej jednostki (np. do szpitala) przed dniem głosowania, ale już po sporządzeniu spisu wyborców, komisja ta ma obowiązek przekazania informacji w tym zakresie do urzędu gminy (miasta), w celu powiadomienia obwodowej komisji wyborczej właściwej dla dotychczasowego miejsca ujęcia tego wyborcy w spisie wyborców, że osoba ta została ujęta w spisie wyborców sporządzonym dla obwodu odrębnego. Ma to na celu zapobieżenie wydania karty do głosowania w karty do głosowania w dwóch obwodach głosowania.

7. Postuluje się wprowadzenie ograniczenia wieku dla pełnienia funkcji członka obwodowej komisji wyborczej, o której mowa w art. 182 § 1 oraz 183 § 1 i 4 Kodeksu wyborczego) oraz terytorialnej komisji wyborczej (gminnej albo miejskiej, powiatowej, wojewódzkiej i dzielnicowej w m.st. Warszawa), o której mowa w art. 178 Kodeksu wyborczego, do 70 roku życia. Analogiczne rozwiązanie ma miejsce w przypadku członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych (art. 170 § 1 i art. 174 § 2 Kodeksu wyborczego), komisarzy wyborczych (art. 166 § 7 pkt 2a Kodeksu wyborczego) oraz członków Państwowej Komisji Wyborczej (art. 158 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego), a więc wszystkich innych organów wyborczych, o których mowa w Kodeksie wyborczym. Dotychczas takie regulacje nie odnoszą się jedynie do obwodowych komisji wyborczych i terytorialnych komisji wyborczych. Należy w tym miejscu wyrazić opinię, że regulacje w tym zakresie powinny być spójne. Wykonywanie obowiązków członka wymienionych komisji wiąże się wszak z koniecznością wykonywania licznych zadań niejednokrotnie dłużej niż przez dobę, tj. przez wiele godzin zarówno w ciągu dnia, ale też w godzinach nocnych, aż do godzin porannych. W związku z tym może to być zbyt duże obciążenie dla osób powyżej 70 roku życia.

8. Proponuje się również zmianę przepisu art. 154 § 4 i następnego przewidującego uprawnienie członków obwodowej lub terytorialnej komisji wyborczej w postaci zwolnienia od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy. Doświadczenie ostatnich wyborów pokazuje, że przyznanie dni wolnych po

zakończeniu liczenia (często dwóch) dezorganizuje pracę zakładów pracy a członkowie komisji często przedłużają pracę komisji aby uzyskać prawo do drugiego dnia wolnego. Proponuje się zatem do powrotu do brzmienia tego przepisu sprzed nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. W tym miejscu należy bowiem zauważyć, że członkowie komisji wyborczych wykonują swoje zadania w sposób niezawodowy, to znaczy nie są osobami stale zatrudnionymi do wykonywania tego rodzaju czynności. Dlatego też ich praca w komisjach wyborczych, połączona najczęściej z oderwaniem od pracy zawodowej lub innych zajęć zarobkowych i związaną z tym utratą prawa do wynagrodzenia (dochodu z pracy), wymaga rekompensaty. Kodeks wyborczy określa wyczerpująco rodzaje świadczeń związanych z wykonywaniem zadań członka komisji wyborczej i podmioty uprawnione do tych świadczeń. Członkom obwodowych komisji wyborczych przysługują diety oraz zwrot kosztów noclegów i podróży (kwestie zwrotu kosztów dojazdów i przejazdów w związku z wyborami samorządowymi szczegółowo reguluje uchwała Państwowej Komisji Wyborczej. Skoro zatem utrata wynagrodzenia jest rekompensowana dietą, to przyznanie dodatkowych dni wolnych od pracy, za które przysługuje członkowi obwodowej komisji wyborczej wynagrodzenie od jego pracodawcy powoduje niczym nieuzasadnione dublowanie finansowej rekompensaty za wykonywanie zadań członka komisji. Z tych też powodów wystarczające jest przyznanie członkom komisji zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania zadań wyborczych bez prawa do wynagrodzenia z zachowaniem jednakże pozostałych uprawnień z tytułu zatrudnienia, zarówno bezpośrednio wynikających ze stosunku pracy, jak i z ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne obejmują również ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa. Członek obwodowej komisji wyborczej korzystający ze zwolnienia od pracy zawodowej nie będzie zatem wówczas pozbawiony prawa do świadczeń ubezpieczeniowych w razie zaistnienia zdarzeń objętych tym ubezpieczeniem.

9. Zasadna jest również rezygnacja z uprawnień przysługujących mężom zaufania w postaci diety, o której mowa w art. 103aa Kodeksu wyborczego, oraz zwolnienia od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, o czym mowa w art. 103ba § 1 Kodeksu wyborczego. Doświadczenie z ostatnich wyborów pokazuje, iż wyżej wymienione uprawnienia nie wpłynęły pozytywnie na przebieg procesu wyborczego. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że obwodowe komisje wyborcze wykonują szereg zadań związanych z przeprowadzeniem głosowania w obwodzie, czuwają w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania, ustalają wyniki głosowania w obwodzie i podają je do publicznej wiadomości oraz przesyłają wyniki głosowania do właściwej komisji wyborczej. Nałożenie na przewodniczących obwodowych komisji wyborczych kolejnych obowiązków związanych między innymi: z weryfikacją uprawnienia męża zaufania do obserwacji wyborów, tj. sprawdzeniem, czy dany komitet wyborczy zarejestrował kandydata lub listy kandydatów na obszarze okręgu wyborczego albo kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na obszarze danej jednostki (art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego), prowadzeniem ewidencji czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym oraz wypisywaniem każdemu z nich zaświadczenia o spełnieniu warunków uprawniających do otrzymania diety (art. 103aa § 3 Kodeksu wyborczego), spowodowało dodatkowo duże ich obciążenie, co skutkuje zagrożeniem prawidłowego wykonywania innych, istotnych dla procesu wyborczego zadań. Dodatkowo prowadzi też do wydłużenia czasu pracy obwodowych komisji wyborczych. W tym miejscu należy również zauważyć, że zgodnie z art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona

ma prawo wyznaczyć po jednym mężu zaufania do komisji wyborczej. Jak natomiast wynika z art. 103aa § 2 Kodeksu wyborczego dieta wypłacana jest wyłącznie tym mężom zaufania, którzy obserwowali głosowanie przez co najmniej 5 godzin i obserwowali cały przebieg ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania w obwodzie. Z powołanych wyżej przepisów wynika, że dieta może zostać wypłacona wyłącznie jednemu mężowi zaufania zgłoszonemu przez dany komitet do konkretnej obwodowej komisji wyborczej, gdyż tylko jedna osoba może spełnić warunek obserwacji całego przebiegu ustalania wyników głosowania. Natomiast jak wynika z w wiążących wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych wydawanych przed każdymi wyborami przez Państwową Komisję Wyborczą, mężowie zaufania danego komitetu wyborczego mogą zmieniać się w ciągu pracy komisji (poza okresem dotyczącym ustalania wyników głosowania). Jest to uzasadnione z uwagi na to, że obwodowa komisja wyborcza rozpoczyna wykonywanie swoich czynności w dniu głosowania najpóźniej o godz. 6.00, a protokół głosowania przekazywany jest niejednokrotnie w kolejnym dniu. Zatem aby zapewnić komitetom możliwość obserwacji całego procesu związanego z przeprowadzaniem głosowania i ustaleniem jego wyników konieczne jest umożliwienie zmieniania się mężów zaufania, z zastrzeżeniem, że w tym samym czasie w obwodowej komisji wyborczej będzie przebywał tylko jeden mąż zaufania z ramienia danego komitetu wyborczego. Kwestie te stały się po ostatnich wyborach przedmiotem zastrzeżeń i zarzutów związanych z niewypłaceniem diety mężowi zaufania, który nie spełnił warunków, o których mowa w Kodeksie wyborczym. Poza tym wątpliwości budzą regulacje związane z przysługującym mężowi zaufania zwolnieniem od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, o czym mowa w art. 103ba § 1 Kodeksu wyborczego. Regulacja ta jest przedmiotem niezadowolienia i zarzutów pracodawców, którzy zobowiązani są do udzielania płatnego zwolnienia, a także żądania zwrotu kosztów z tym związanych. Dodatkowo tego rodzaju regulacje powodują, że część osób zgłasza się do pełnienia funkcji męża zaufania wyłącznie w celu osiągnięcia korzyści wynikającej z przysługującej diety i płatnego zwolnienia od pracy, a nie jest to podyktowane chęcią obserwacji procesu wyborczego w celu weryfikacji jego prawidłowości. Z tych też przyczyn należy stwierdzić, że pełnienie funkcji męża zaufania w dalszym ciągu powinno mieć charakter społeczny. Mężowie zaufania z założenia powinni być osobami obdarzonymi zaufaniem zgłaszających ich komitetów wyborczych, którym powierzono odpowiedzialne obowiązki społeczne. Instytucja ta polega bowiem na tym, że mężowie zaufania pełnią funkcję przedstawicieli komitetów wyborczych, tj. reprezentują ich interesy poprzez wykonywanie obowiązków społecznych, polegających na obserwowaniu procesu wyborczego w czasie głosowania oraz ustalania wyników głosowania w obwodzie głosowania. Ma to na celu zapewnienie przejrzystości tego procesu i zaufania społecznego do organów wyborczych. Biorąc powyższe pod uwagę - należy zrezygnować z uprawnień przyznanych mężom zaufania wyznaczonym do obwodowych komisji wyborczych w zakresie diety w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków obwodowych komisji wyborczych oraz umożliwiających skorzystanie z płatnego zwolnienia od pracy. W przypadku uwzględnienia tego postulatu konieczna będzie zmiana redakcyjna art. 50 § 2 i art.103c § 2 Kodeksu wyborczego. Wypłacenia mężom zaufania diet, jako należności pochodzących ze środków publicznych na rzecz osób zgłaszanych przez komitety wyborcze (podmioty uczestniczące w wyborach) do pełnienia społecznej funkcji polegającej na uprawnieniu do obserwacji przebiegu głosowania i ustalaniu jego wyników, powoduje istotne obciążenia budżetu państwa. Podobnie ma się rzecz w przypadku zwolnienia od pracy, które na dużą skalę może powodować zakłócenia funkcjonowania pracodawców, w tym prywatnych i powodować uszczerbek w finansach ich przedsiębiorstw.

10. W przypadku jednak pozostawienia przepisów dotyczących przysługiwania mężom zaufania diety konieczna jest zmiana art. 103aa § 7 Kodeksu wyborczego w zakresie wskazania terminu na złożenie przez męża zaufania wniosku o jej wypłatę.
- Zgodnie z powołanym przepisem należności, o których mowa w § 1, wypłaca mężom zaufania wójt po złożeniu przez nich we właściwym urzędzie gminy wniosku o wypłatę diety wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w § 3, albo jego uwierzytelnioną kopią w terminie 30 dni roboczych od dnia złożenia wniosku. Przepis ten przewiduje zatem termin na wypłatę diety, ale nie wskazuje terminu na złożenie wniosku w tej sprawie. Kwestia ta budzi wątpliwości, gdyż gminy zobowiązane są do zwrotu niewykorzystanej dotacji na wybory, najpóźniej do dnia 31 stycznia roku następnego roku (kolejnego po roku, w którym przeprowadzone zostały wybory), co wynika z przepisów z zakresu finansów publicznych. Wobec tego, Kodeks wyborczy powinien przewidywać termin na złożenie przez męża zaufania wniosku o wypłatę diety.
11. Konieczne jest dokonanie takiej zmiany w art. 110 § 1 Kodeksu wyborczego, by z przepisu tego jasno wynikało prawo właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia do usunięcia materiałów umieszczonych bez jego zgody na koszt podmiotu, który je umieścił. Kwestia ta wywołuje liczne wątpliwości ze względu na treść art. 109 § 3 Kodeksu wyborczego, który przyznaje materiałom wyborczym ochronę prawną. Właściciele lub zarządcy nieruchomości zgłaszają do wójta /burmistrza/prezydenta miasta swoje uwagi w tym zakresie nakazując usunięcie materiałów wyborczych.
12. Postuluje się również zmniejszenie górnego limitu liczby mieszkańców przypadających na obwód głosowania do nie więcej niż 3000 osób, przy jednoczesnym utrzymaniu liczby członków komisji przypisanych do obwodu w zależności od jego wielkości. W obecnym stanie prawnym obwody do głosowania mogą liczyć od 200 do 4000 mieszkańców. W nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2023 r. limit mieszkańców przypadających na obwód głosowania został zmniejszony, dopuszczalne jest organizowanie obwodu do głosowania liczącego nie 500, ale właśnie 200 mieszkańców. Ustawodawca nie zdecydował się jednak zmniejszyć górnego limitu mieszkańców, który pozostał na poziomie 4000 osób w obwodzie. Podczas wyborów w 2023 r. i wcześniejszych przed dużymi obwodami wyborczymi w miastach głosujący oczekiwali w kolejkach na możliwość głosowania. Miało to wpływ na przedłużenie czasu głosowania, trudności w kontroli przebiegu głosowania wewnątrz lokalu wyborczego, w tym zapewnienie warunków do oddania głosu w sposób tajny, oraz na długi czas liczenia głosów. Z tych też względów wskazane jest aby zmniejszyć górny limit liczby mieszkańców przypadających na obwód głosowania. Zdajemy sobie sprawę, że będzie wymagało to zmiany granic obwodów do głosowania i w niektórych przypadkach pozyskania dodatkowych lokali na siedziby OKW ale dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego jest to uzasadnione.
13. Postuluje się również zmianę sposobu szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych. Istniejący obecnie system szkolenia członków komisji opiera się w znacznym stopniu, z jednej strony, na centralizacji, z drugiej – na lokalnym zróżnicowaniu. Opierając się na wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, to PKW/KBW przygotowuje prezentację, z wykorzystaniem której szkoleni są członkowie – jednak to samorządy gminne decydują o tym, w jaki sposób i kogo będą szkoliły. Powyższy system rozproszonej odpowiedzialności prowadzi do sytuacji, w której w jednej gminie w pełni przeszkoleni są wszyscy członkowie komisji, a w sąsiedniej – już tylko przewodniczący i zastępca. Taki rozdźwięk połączony z nieprzyjaznym formatem szkolenia, który utrudnia przyswojenie nawet podstawowych informacji, sprawia, że cierpi na tym jakość procedur dnia głosowania.



Z tych też przyczyn rozważenia wymaga propozycja stworzenia korpusu trenerów, którzy byliby odpowiedzialni za szkolenie członków komisji na danym obszarze geograficznym oraz, wspólnie z PKW/KBW, za opracowanie formuły szkolenia i przygotowanie materiałów szkoleniowych. Dodatkowo należałoby obowiązkowo objąć szkoleniem wszystkich kandydatów na członków komisji wyborczej, niezależnie od pełnionych w niej funkcji a także unowocześnić format szkoleń (w tym stworzyć materiały pomocnicze dla członków komisji na dzień głosowania).

14. Proponuje się likwidację stanowiska urzędnika wyborczego. Nowelizacja Kodeksu wyborczego dokonana ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadziła w prawie wyborczym rozwiązanie polegające na powołaniu Korpusu Urzędników Wyborczych. Zadaniem tych urzędników jest organizacja wyborów w gminach; muszą jednak pochodzić spoza gminy, w której organizują wybory, i być niezależni od jej urzędu. Doświadczenie z wyborów przeprowadzonych z udziałem urzędników wyborczych pokazuje, że funkcjonowanie tej instytucji nie sprawdziło się a wprowadzone zmiany nie przyniosły systemowi wyborczemu korzyści, a jedynie skomplikowały pracę urzędów gmin. Większość przedstawicieli gmin wskazuje na niejasno określony podział zadań do wykonania przez gminę i przez urzędnika wyborczego, niski poziom kompetencji i zaangażowania części urzędników wyborczych, dublowanie się czynności urzędników wyborczych i urzędów gminy oraz konieczność kontroli, czy urzędnik właściwie wykonał swoje zadania, zamieszanie organizacyjne związane z faktem, że urzędnik wyborczy nie jest pracownikiem urzędu gminy, a jednocześnie do wykonywania swoich zadań musi wykorzystywać zasoby urzędu gminy. Zasadniczym jednak problemem jest błędna konstrukcja samej instytucji, a nie poziom kompetencji wchodzących w jej skład osób, który jest zróżnicowany. Rekomenduje się zatem powrót do poprzednich rozwiązań, a więc do powierzania funkcji urzędników wyborczych osobom zatrudnionym w danych urzędach gminnych. Przed nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 r. zadania urzędników wyborczych wykonywali urzędnicy wyborczy, o których mówił (uchylony w styczniu 2018 r.) art. 181 Kodeksu wyborczego. W jego rozumieniu, „urzędnikiem wyborczym” w gminie był ustanowiony przez wójta „pełnomocnik do spraw wyborów”. W praktyce funkcję tę pełnił zwykle sekretarz gminy lub inny urzędnik zajmujący w urzędzie stanowisko kierownicze. Zasady jego współpracy z Krajowym Biurem Wyborczym regulować miało porozumienie zawarte między wójtem a szefem KBW; ponieważ wykonywanie zadań wyborczych było zadaniem zleconym gminom, działania „urzędnika wyborczego” były finansowane z budżetu państwa. Nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 r. nie zmieniła natomiast zasady, że to gmina jest odpowiedzialna za prawidłowe przeprowadzenie wyborów na swoim terenie. Zarówno przed wprowadzeniem zmian, jak i po ich wprowadzeniu w styczniu 2018 r. w większości gmin działał jeden „urzędnik wyborczy”, choć pozostający w zasadniczo innej relacji z urzędem gminy. Całość zadań wyborczych nie mogła być wykonana jednoosobowo przez „pełnomocnika wójta do spraw wyborów” – w szereg czynności zaangażowani byli liczni urzędnicy gminni (dla przykładu – trudno sobie wyobrazić, aby jeden urzędnik osobiście dostarczał karty do głosowania do kilkudziesięciu lokali wyborczych w średniej wielkości mieście). Wszystkie zadania wyborcze nie mogą być także wykonane osobiście przez pojedynczego „urzędnika wyborczego” – również w tym przypadku niezbędne jest zaangażowanie pracowników urzędu gminy. „Niezależny od gminy” urzędnik wyborczy jest w istocie całkowicie zależny od wsparcia organizacyjnego i technicznego ze strony urzędu gminy – i choć ten ostatni ma obowiązek udzielić takiej pomocy, to ustalenie jej formy i zakresu może być przedmiotem sporów i konfliktów. Z drugiej strony, choć urzędnik wyborczy przejmuje część zadań, jakie dawniej wykonywał urząd gminy (przejmując przy tym również

wynagrodzenie finansowane z budżetu państwa, które uprzednio trafiało do urzędników gminnych), to odpowiedzialność za jego ewentualne błędy przy ich wykonywaniu spadnie ostatecznie na gminę. Zatem chcąc tego uniknąć, urzędnicy gminni muszą kontrolować jego pracę, a w skrajnych przypadkach – sami wykonać zadania, które tamten by zaniedbał. W efekcie – gmina utraciła część środków na wykonywanie zadań wyborczych, a faktyczna ilość pracy do wykonania przez urzędników gminnych niekoniecznie uległa zmniejszeniu. Urzędnik gminny pełniący dawniej funkcję „pełnomocnika wójta – urzędnika wyborczego”, tak samo jak przedtem faktycznie odpowiada za organizację wyborów, tyle że już formalnie nie jest „urzędnikiem wyborczym”. Taka sytuacja jest często źle odbierana przez pracowników urzędów gmin – mających mniej pieniędzy, poczucie konieczności wykonania takiej samej pracy, co wcześniej, i do tego odbierających wprowadzenie zewnętrznych „urzędników wyborczych” jako dowód braku zaufania.

15. Konieczne jest wprowadzenie regulacji zobowiązujących delegatury Krajowego Biura Wyborczego do przedstawiania harmonogramu podejmowanych czynności w stosunku do urzędów gmin – takie rozwiązanie zwiększyłoby efektywność podejmowanych działań w gminach. Celem proponowanych jest w szczególności zapewnienie pracownikom gmin wiedzy o konkretnych terminach otrzymania materiałów wyborczych a także informacji czy powinni przygotować dane materiały samodzielnie. To pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w których pracownicy, stosownie do regulacji zawartych w Kodeksie Wyborczym i innych aktach prawnych, przygotowują dokumenty (np. protokoły odbioru lokalu wyborczego), a następnie otrzymują wzory z Krajowego Biura Wyborczego.

Proponowane, przez Krajową Radę Forów Sekretarzy Jednostek Samorządu Terytorialnego działającą przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, zmiany w zakresie prawa wyborczego obejmują niektóre, najbardziej istotne propozycje, które powinny być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, do nowelizacji prawa włącznie.

Wskazane zmiany nie wywołują dodatkowych kosztów finansowych dla budżetów jednostek samorządów terytorialnych. Wręcz przeciwnie zmiana przepisów przyczyni się do zaoszczędzenia w budżecie państwa kosztów przeznaczonych na przeprowadzenie wyborów. Ponadto, proponowane zmiany będą przyjęte pozytywnie przez społeczeństwo, jako działanie usprawniające proces wyborczy określony w Kodeksie wyborczym.

Zarząd Krajowej Rady Forów Sekretarzy Jednostek Samorządu Terytorialnego deklaruje aktywny udział w pracach nad zmianą przepisów Kodeksu wyborczego.

Z wyrazami szacunku,

Andrzej Wojewódzki  
Przewodniczący Zarządu  
Krajowej Rady Forów Sekretarzy JST