



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-91(4)/09

Warszawa, 24 czerwca 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- Kodeks wyborczy (druk nr 1568).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568).

Poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy ma w założeniu wnioskodawców stanowić kompilację dotychczasowych rozwiązań prawnych, regulujących kwestie wyborów do konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz Parlamentu Europejskiego. Taki „zabieg” legislacyjny – na co zwracają uwagę autorzy projektu – ułatwi obywatelom dotarcie do tekstów norm prawnych, dotyczących prawa wyborczego bez konieczności poszukiwania wielu aktów prawnych, ale przede wszystkim spowoduje ujednoczenie tych elementów procedur wyborczych, które z racji swej istoty są wspólne dla wszystkich postępowań wyborczych, niezależnie od tego, który organ jest wybierany. Ponadto, projektowany akt prawny przewiduje m.in. wprowadzenie do systemu polskiego prawa wyborczego instytucji głosowania przez pełnomocnika ustanawianego przez wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców, którzy ukończyli 75 lat.

Mając powyższe na względzie, trzeba zauważyć, iż sprawy wyborów nie leżą w zakresie działania administracji rządowej – nie obejmuje ich żaden z jej działów, jak również nie wymieniają ich akty normujące zakres działania członków Rady Ministrów oraz obsługujących ich urzędów. Niemniej jednak z uwagi na fakt, iż przedmiotowa inicjatywa poselska zmierza do ujednoczenia i doprecyzowania obowiązujących przepisów, „dotykając” jednocześnie sfery zadań organów administracji publicznej (samorządowej i rządowej), zasadnym wydaje się dokonanie bliższej analizy projektowanych przepisów.

Kodeks wyborczy nakłada na ministra właściwego do spraw administracji publicznej zadania związane z przekazywaniem danych obejmujących wyborców, niebędących obywatelami polskim (vide: art. 18 i 19 projektu) oraz przewiduje kilka upoważnień do wydania odpowiednich rozporządzeń:

- art. 20 projektu (w sprawie sposobu prowadzenia rejestru wyborców, przekazywania przez urzędy gmin właściwym organom wyborczym okresowych informacji o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych dotyczących obywateli tych państw wpisanych do rejestru wyborców),
- art. 28 projektu (w sprawie sposobu sporządzania i udostępniania spisu wyborców oraz określenia wzoru zaświadczenia o prawie do głosowania),
- art. 39 projektu (w sprawie trybu postępowania związanego ze sporządzaniem aktu pełnomocnictwa, wzory: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa i aktu pełnomocnictwa, a także wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzanych aktów pełnomocnictwa),
- art. 136 § 7 projektu (w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad, na których członkom komisji wyborczych przysługują diety, zwrot kosztów podróży i noclegów, a także warunków obniżania wysokości diet oraz trybu udzielania dni wolnych od pracy),
- art. 141 § 4 projektu (w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad, na których przysługują diety, zryczałtowane diety oraz zwrot kosztów podróży i noclegów osobom powołanym w skład inspekcji „wyborczej”, a także trybu udzielania dni wolnych od pracy osobom powołanym w skład inspekcji), tożsame upoważnienie zostało przewidziane w art. 147 § 4 oraz art. 153 § 3 projektu, co wymaga weryfikacji,

- art. 145 § 3 projektu (w sprawie obowiązków organów prowadzących sprawy ewidencji ludności w zapewnieniu Państwowej Komisji Wyborczej wykonania jej zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisu wyborców),
- art. 158 § 10 projektu (w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych, a także określenia wzoru zgłoszenia oraz szczegółowych zasad powoływania obwodowych komisji wyborczych),
- art. 162 § 2 projektu (w sprawie określenia warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, tak aby został dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych),
- art. 165 § 2 projektu (w sprawie zasad współdziałania terenowych organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego z Krajowym Biurem Wyborczym w celu realizacji zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendów).

Odnosząc się do zaproponowanych w projekcie rozwiązań, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. przepisy dotyczące ewidencji wyborców są ściśle powiązane z problematyką ewidencji ludności. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz. U. Nr 42, poz. 388 ze zm.), rejestr wyborców prowadzi się na podstawie istniejącej w gminach ewidencji ludności, o której mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.). Z kolei spis wyborców sporządza się na podstawie stałego rejestru wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza, realizując zadania związane z nadzorem nad rejestrem wyborców, bada zgodność danych rejestru wyborców i spisu wyborców z danymi z ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego (vide: art. 43a ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP). Obecnie na gruncie prawa wyborczego szczegółowe rozwiązania w tym zakresie regulowane są poniższymi rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie spisu wyborców oraz wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 72, poz. 849 ze zm.),
- z dnia 8 sierpnia 2001 r. w sprawie spisu wyborców w wyborach do Sejmu i do Senatu (Dz. U. Nr 84, poz. 922 ze zm.),
- z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (Dz. U. Nr 74, poz. 672 ze zm.),
- z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie spisu wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 62, poz. 583),
- z dnia 19 października 2006 r. w sprawie spisu wyborców w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 191, poz. 1417).

Wspomniane akty wykonawcze zostały wydane przed zmianą ustawy o działach administracji rządowej, wprowadzonej ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 125).

Na mocy jej postanowień sprawy związane z ewidencją ludności zostały przeniesione do działu – sprawy wewnętrzne. Dla przykładu należy wskazać wydawane na podstawie art. 43a ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP rozporządzenie określające obowiązki organów prowadzących sprawy ewidencji ludności w zapewnieniu Państwowej Komisji Wyborczej wykonania jej zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców (...).

Powyższe wydaje się przesądzać o konieczności dostosowania projektowanych przepisów do zmian, które wprowadzono do ustawy o działach administracji rządowej przez wskazanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zarówno jako organu odpowiedzialnego za realizację ww. zadań (art. 18 i 19 projektu) oraz zobowiązanego do wydania stosownych aktów wykonawczych (stosownie do *rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności – druk nr 1371*), przewidzianych w art. 20, art. 28 oraz art. 145 § 3 projektu. Przy czym upoważnienie do wydania rozporządzenia określone w projektowanym art. 145 § 3 nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego i w konsekwencji nie spełnia warunków stawianych przez art. 92 Konstytucji RP. Wspomniany błąd dotyczy jednak nie tylko wskazanego upoważnienia, lecz wielu innych, w tym przewidzianych dla innych podmiotów – np. upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 30 § 4 projektu). W tym kontekście trzeba podkreślić, iż określanie zasad i obowiązków stanowi materię ustawową i nie powinno następować w formie aktów wykonawczych. Co więcej w projekcie ustawy – Kodeks wyborczy brak jest przepisów materialnych, których rozwinięcie może znaleźć się w aktach wykonawczych – np. upoważnienie do określania trybu udzielania dni wolnych od pracy osobom powołanym w skład inspekcji „wyborczej”, bez wskazania w ustawie, iż dni takie przysługują (art. 141 § 4 projektu). Ponadto za wątpliwe w świetle regulacji konstytucyjnych oraz zasad techniki prawodawczej uznać należy przewidziane w projekcie formy współuczestnictwa w wydawaniu aktów wykonawczych, m.in. „po porozumieniu” (np. minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego – art. 165 § 2 projektu). Porozumienie jest formą współdziałania przy wydawaniu aktu wykonawczego właściwą dla organów równorzędnych, posiadających kompetencje do wydawania tego typu aktów prawnych (kompetencji w tym zakresie nie posiadają np. organy wyborcze). Właściwsze jest więc wskazany sposób uczestnictwa w tworzeniu aktu wykonawczego zastąpić inną formą – przewidzianą zasadami techniki prawodawczej – np. na wniosek czy też po zasięgnięciu opinii. Równocześnie do rozważenia pozostaje kwestia dotycząca przepisów przejściowych utrzymujących w mocy dotychczasowe akty wykonawcze (w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z projektowaną ustawą – Kodeks wyborczy) do czasu wydania nowych na podstawie upoważnień zawartych w projekcie. Wprawdzie projektowany art. 526 przewiduje, że wybory zarządzane przed dniem wejścia w życie ustawy – Kodeks wyborczy przeprowadza się na podstawie przepisów dotychczasowych, niemniej jednak można sobie wyobrazić sytuację, w której zarządzane są np. przedterminowe wybory już po wejściu w życie ustawy – Kodeks wyborczy, a brak jest jeszcze „nowych” przepisów wykonawczych.

2. w tym miejscu trzeba także zwrócić uwagę, iż obecnie rejestry wyborców funkcjonują w oparciu o zbiory danych stałych mieszkańców prowadzone przez organy gmin. Projekt ustawy – Kodeks wyborczy odnosi się do określenia „adresu stałego zamieszkania” oraz „adresu zameldowania na pobyt stały”, zaś ww. projekt ustawy o ewidencji ludności całkowicie odchodzi od instytucji zameldowania. W przypadku wcześniejszego wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności, prace nad projektem ustawy – Kodeks wyborczy powinny zostać dostosowane do tej regulacji.

3. uwzględniając postanowienia ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.), wydaje się, iż lepszym rozwiązaniem byłoby wskazanie w przywołanym art. 162 § 2 projektu, ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (zamiast ministra właściwego do spraw administracji publicznej), do którego należą m.in. sprawy budownictwa oraz nadzoru architektoniczno-budowlanego (vide: art. 9a ustawy o działach administracji rządowej).

4. do rozważenia należy pozostawić zasadność wprowadzenia do przepisów Kodeksu wyborczego aż trzech upoważnień dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia wysokości oraz szczegółowych zasad, na których osobom powołanym w skład inspekcji „wyborczej” przysługują diety, zryczałtowane diety oraz zwrot kosztów podróży i noclegów (art. 141 § 4, art. 147 § 4 oraz art. 153 § 3 projektu). Przedmiotowe zagadnienia można byłoby rozstrzygnąć w drodze jednego rozporządzenia, mającego zastosowanie zarówno do inspekcji powołanej przez Państwową Komisję Wyborczą, okręgową komisję wyborczą czy też komisarza wyborczego.

Ponadto trzeba dodać, iż w projektowanej ustawie brak jest rozwiązań ustalających zasady ochrony lokalu obwodowych komisji wyborczych podczas przerwy w głosowaniu (w przypadku, gdy odbywa się ono w ciągu dwóch dni). Brak regulacji w powyższym zakresie może spowodować pozbawienie budynków, w których znajduje się lokal wyborczy należytego zabezpieczenia. Jako przykład rozstrzygnięcia przedmiotowych kwestii można wskazać postanowienia art. 32 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.). Z tym, że wydaje się zasadnym, aby ewentualne rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie ochrony lokalu komisji w czasie przerwy w głosowaniu, w tym również przy pomocy Policji, wydał minister właściwy do spraw wewnętrznych.

5. w związku z faktem, że sprawy wygaśnięcia mandatów radnych oraz wójtów pozostają w bezpośrednim związku z kompetencjami Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, dotyczącymi zarządzania wyborów oraz zastępczego wygaszania mandatów koniecznym staje się odniesienie do projektowanej regulacji w tym zakresie. Należy zauważyć, iż projektowane rozwiązania przewidują odmienne regulacje w zakresie procedury wygaśnięcia mandatu radnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Na wstępie jednak podkreślenia wymaga, iż projektowany art. 363 § 1 zawiera niepełny katalog przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego [w stosunku do obecnego – vide: art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.)]. Nie przewiduje bowiem jego utraty w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o stanie majątkowym. Usunięcie tej przesłanki wymaga dokonania niezbędnych zmian w ustawach ustrojowych (ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa).

Co więcej § 3 przywołanego artykułu, ogranicza liczbę przypadków, w których radny może złożyć wyjaśnienia do sytuacji wygaśnięcia mandatu z powodu odmowy złożenia ślubowania oraz utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Natomiast obowiązujący art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw umożliwia radnemu złożenie wyjaśnień zarówno we wspomnianych przypadkach, ale także, gdy podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu jest spowodowane niezłożeniem w terminie oświadczenia majątkowego oraz naruszeniem ustawowego zakazu łączenia określonych funkcji.

Projektowane przepisy inaczej statuują sytuację radnego, wobec którego rada podjęła uchwałę o wygaśnięciu mandatu – zainteresowanemu przysługuje środek odwoławczy (skarga) jedynie w przypadku, gdy podstawę takiego rozstrzygnięcia stanowiła utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów (vide: art. 364 § 1 projektu). Z kolei proponowane brzmienie art. 364 nie przewiduje drogi odwoławczej w sytuacji, gdy stwierdzenie wygaśnięcia mandatu następuje w związku z naruszeniem zakazów łączenia określonych funkcji. Pozbawienie radnego możliwości zakwestionowania aktu stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu ze wskazanego powodu należy ocenić negatywnie. Wspomniana przesłanka, powodująca dla funkcjonariusza samorządowego tak dotkliwe konsekwencje, ma niewątpliwie ocenny charakter i dlatego o jej zaistnieniu powinien rozstrzygać, w sposób ostateczny, niezawisły sąd.

W tym świetle natomiast korzystniej przedstawia się pozycja wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który – zgodnie z art. 503 § 1 projektu – może zaskarżyć akt organu stanowiącego wygaszający jego mandat, uchwalony zarówno z powodu odmowy złożenia ślubowania, utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, jak również naruszenia ustawowych zakazów łączenia określonych funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej. Podobnie jednak, jak w przypadku radnego, wśród przesłanek wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), które znajdują się w art. 502 § 1 projektu brak jest przesłanki niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego.

Ponadto § 1 pkt 5 projektowanego art. 502 stanowi, iż utrata mandatu wójta następuje wskutek orzeczenia trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Obowiązujące regulacje nie przewidują jednak już tego rodzaju orzeczenia. Zgodnie z art. 13 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) niezdolność do pracy orzekana jest na okres określony w latach (maksymalnie 5 lat, a w wyjątkowych sytuacjach powyżej tej granicy).

6. kolejną rozbieżność w obrębie rozpatrywanych przepisów stanowi umocowanie sądu okręgowego jako właściwego do rozpoznania skargi wniesionej przez radnego, a sądu administracyjnego – gdy ze środka odwoławczego skorzystał wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Zaprezentowane różnicowanie zakresu legitymacji procesowej ww. funkcjonariuszy samorządowych oraz określenie różnych organów właściwych do zbadania prawidłowości wygaszenia mandatu nie znajduje uzasadnienia i niewątpliwie wymaga ujednocnienia. Na marginesie warto dodać, że na mocy ustawy z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1111) do ustaw wyborczych (Ordynacji „samorządowej” oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) zostały wprowadzone tożsame rozwiązania, polegające na wskazaniu sądu administracyjnego jako właściwego w przedmiotowych sprawach.

7. poza tym dział VII rozdział 59 projektu ustawy – Kodeks wyborczy wymaga uzupełnienia o przepisy normujące sprawę wyborów uzupełniających, przeprowadzanych w związku ze stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego o sytuację, w której zainteresowany złożył skargę do sądu. W przypadku mandatu wójta, kwestie te reguluje art. 482 § 3 projektu – zgodnie z którym, jeżeli uchwała rady o wygaśnięciu mandatu wójta została zaskarżona do sądu administracyjnego, przedterminowe wybory wójta zarządza się i przeprowadza po uprawomocnieniu się wyroku sądu oddalającego skargę. Natomiast w sytuacji stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, przedterminowe wybory będą mogły zostać przeprowadzone *de facto* po dniu wystąpienia przesłanki powodującej jego utratę. To w praktyce może skutkować, powstaniem wątpliwości związanych z obsadzeniem jednego mandatu przez dwie osoby, jeśli sąd stwierdzi nieważność takiej uchwały.

Niezależnie od powyższego, należy dokonać korekty redakcyjnej w art. 355 § 1 projektu, który, jak się wydaje, zawiera błędne odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 73 projektu oraz art. 363 § 5 i 6 projektu (polegającej na zastąpieniu występującej tam cyfry „5” liczbą „3”).

8. w myśl projektowanego art. 360 przepisy ustawy – Kodeks wyborczy miałyby mieć zastosowanie w przypadku wyborów do organów stanowiących obligatoryjnych związków komunalnych. Natomiast istniejące regulacje prawne nie posługują się pojęciem „związków komunalnych”, lecz „związków międzygminnych”, jak również nie nakładają obowiązku tworzenia tego rodzaju związków. Tym samym trudno przewidzieć, czy w przyszłości powstaną tego rodzaju związki i czy ich organy będą wybierane w wyborach powszechnych (równie prawdopodobne jest rozwiązanie z organami wybieranymi pośrednio przez uczestników związku). Z tego też względu proponuje się zrezygnowanie z tego przepisu. Postanowienia ustawy – Kodeks wyborczy winny być stosowane w oparciu o odesłania zawarte w odpowiednich ustawach statuujących obligatoryjne związki jednostek samorządu terytorialnego, oczywiście jeśli takie regulacje zostaną wprowadzone w życie.

9. ponadto należy zwrócić uwagę, iż art. 2 ust. 1 projektu ustawy pozostaje w sprzeczności z art. 97 ust. 2 Konstytucji RP, który wyraźnie stanowi, że wybory do Senatu RP są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Z kolei odpowiedniego dookreślenia wymagał będzie przepis art. 5 § 3 projektu, dotyczący prawa wybierania w wyborach do rady gminy, który nie uzależnia tego prawa (a w konsekwencji prawa wybieralności) od wymogu zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

10. zasadnym jest także próba przeniesienia do przepisów ogólnych tych przepisów, które mogą być wspólne dla wszystkich wyborów – tak obszerny projekt ustawy, w którym część przepisów jest powielonych, np. dotyczące zasad zbierania podpisów – art. 182 i art. 237 projektu, traci walor czytelności.

11. jednocześnie trzeba nadmienić, iż projekt ustawy – Kodeks wyborczy przewiduje możliwość wykorzystania środków teleinformatycznych w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów (vide: art. 53 § 3, art. 142 § 1, art. 161 § 1, art. 205 § 1 oraz art. 425 § 2). Stąd też zasadnym staje się dostosowanie terminologii zastosowanej we wskazanych przepisach projektu do postanowień ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.). W przeciwnym razie użyte pojęcia „technika elektroniczna”, czy „sieć elektronicznego przekazywania danych” należy odpowiednio zdefiniować.

12. w związku z zawieszeniem odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego, a także innych form obowiązkowej służby wojskowej pełnionej obecnie w czasie pokoju i wprowadzenia służby zawodowej, pełnionej jako służba stała i służba kontraktowa konieczne jest skorygowanie tych przepisów projektu, które dotyczą ww. form obowiązkowej służby wojskowej.

13. istotnym przy tym również pozostaje, iż w projekcie winny się znaleźć także przepisy zmieniające ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o samorządzie powiatowym oraz ustawę o samorządzie województwa. Wspomniane akty prawne (w zakresie dotyczącym wygaszania mandatów funkcjonariuszy samorządowych) zawierają bowiem odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a w przypadku ustawy o samorządzie gminnym również ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

14. odnośnie proponowanej w projekcie instytucji głosowania przez pełnomocnika, zasadnym wydaje się rozważenie dostosowania przepisów do regulacji przyjętych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie uregulowania dotyczące czynności związanych z aktem pełnomocnictwa do głosowania udzielanym przez osoby niepełnosprawne lub osoby, które ukończyły 75 lat mogłyby zostać rozszerzone o możliwość udzielania przez ww. wyborców pełnomocnictwa do głosowania również przed konsulem.

Godnym uwagi byłoby także wprowadzenie do projektu ustawy – Kodeks wyborczy innych alternatywnych metod głosowania, a mianowicie; głosowania drogą korespondencyjną oraz za pomocą internetu. Wskazane sposoby oddawania głosu powinny stworzyć realną szansę skorzystania przez wielu wyborców za granicą z najważniejszego przysługującego im prawa politycznego – prawa do głosowania, a tym samym zaktywizować ich i wzmocnić poczucie więzów z krajem oraz wpływu na życie polityczne. Z tych też względów istotnego znaczenia nabiera stworzenie możliwości prowadzenia przez konsula za granicą stałych rejestrów wyborców (podobnie jak jest to przewidziane na terenie Polski dla rejestrów prowadzonych przez gminy). Wpisy do rejestrów dokonywane byłyby przez konsulów na bieżąco na wniosek obywateli polskich (posiadających prawo do głosowania) stale zamieszkujących albo stale przebywających w okręgu konsularnym i aktualizowane byłyby przed wyborami. Ustanowienie stałych rejestrów wyborców dla osób przebywających za granicą doprowadziłoby do zwiększenia podczas wyborów i referendum aktywności obywateli polskich przebywających na obczyźnie, ułatwiłoby przeprowadzanie wyborów i referendum, a także spowodowałoby lepsze rozeznanie w zakresie liczby obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym. Do działań legislacyjnych zmierzających do zwiększenia aktywności wyborczej wśród obywateli polskich przebywających za granicą należy również dodać propozycję elektronicznej formy zgłaszania wniosków o dokonanie wpisu do spisu wyborców, której nie przewiduje projektowana ustawa.

Natomiast rozwiązaniem służącym zmniejszeniu kosztów związanych z wypłacaniem diet członkom obwodowych komisji wyborczych powoływanych za granicą oraz ułatwiającym tworzenie tych organów w obwodach, w których jest niewielu głosujących – byłoby ograniczenie dolnej liczby ich członków do 3 osób.

Jednocześnie trzeba wskazać na potrzebę dokonania korekty redakcyjnej projektowanego art. 159 § 1, w którym powinno znaleźć się odesłanie do art. 158, a nie jak ma to miejsce obecnie do art. 157. Jednocześnie należy zastąpić stosowane w projekcie ustawy – Kodeks wyborczy (vide: art. 131 § 1 i 3) wyrażenie „konsulat” zwrotem „urząd konsularny”. Ponadto w celu zapewnienia większej przejrzystości i czytelności projektowanych przepisów wartym przemyślenia byłoby wydzielenie postanowień regulujących kwestie głosowania za granicą do oddzielnego rozdziału.

15. mając na uwadze fakt, iż projektowane rozwiązania nakładają na gminę nowe zadanie zlecone (czynności związane ze sporządzaniem aktu pełnomocnictwa), warto pamiętać, iż zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, obowiązani są przedstawić skutki finansowe jej wykonania (vide: art. 118 ust. 3 Konstytucji RP). Trzeba mieć również na względzie przewidzianą w Kodeksie wyborczym możliwość przeprowadzania dwudniowych wyborów, co niewątpliwie, w przypadku ich zarządzenia, spowoduje dodatkowe koszty. W związku z tym uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy powinno zostać uzupełnione o informacje dotyczące wysokości skutków finansowych wprowadzenia w życie projektowanych regulacji oraz źródeł ich sfinansowania.

16. zauważyć należy także, iż w art. 124 i art. 125 projektu w odmienny sposób regulują dotację podmiotową w odniesieniu do wyborów do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego. Problem ten dotyczy nie tylko stosownych pojęć, ale również zasad:

- a) obliczania dotacji (Sejm i Senat – stosowanie czynnika obliczanego przez zsumowanie wydatków poniesionych przez niektóre komitety wyborcze; Parlament Europejski – kwota złotych równa liczbie wyborców, którzy oddali głosy),
- b) dopuszczalności przyznania dotacji i sposobu obliczania dotacji dla partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej w razie braku ustalenia proporcji podziału w umowie koalicyjnej,
- c) terminu wypłaty dotacji.

Różnice te nie wydają się mieć uzasadnienia uwarunkowanego specyfiką poszczególnych wyborów.

Przepisy dotyczące źródeł pozyskiwania środków finansowych utrzymują zasadę bardzo ograniczonego finansowania komitetów wyborczych, z jednoczesnym dążeniem do jawności źródeł finansowania. Odnosi się to również do kredytowania wydatków komitetów wyborczych wyborców i organizacji (w szczególności art. 108 projektu). W tym celu projektowane jest m. in. ograniczenie kręgu podmiotów, które mogą być poręczycielami kredytu zaciągniętego przez komitet wyborczy wyborców.

Projekt ustawy – Kodeks wyborczy nie uniemożliwia obejścia przepisów ograniczających źródła finansowania i gwarantujących ich jawność. W szczególności nie zabrania dokonania spłaty kredytu zaciągniętego przez komitet wyborczy wyborców po złożeniu sprawozdania wyborczego przez osoby inne niż poręczający (w tym osoby prawne) oraz w kwotach przekraczających dopuszczalne limity. Ponadto fakt spłaty tego rodzaju kredytu nie zostanie ujawniony w sprawozdaniu wyborczym ani żadnym innym materiale, którego publikacja jest zagwarantowana.

W związku z powyższym konieczne wydaje się włączenie do projektu następujących zasad:

- a) kredyt może zostać spłacony jedynie ze środków pochodzących z dotacji podmiotowej lub przez udzielające poręczenia osoby fizyczne w kwotach ograniczonych limitem określonym w art. 109 § 2 projektu,
- b) w razie niespłacenia kredytu do dnia przedstawienia sprawozdania wyborczego, należy wyznaczyć kolejne terminy składania uzupełniających sprawozdań, do chwili pełnej spłaty kredytu; terminy te powinny uwzględniać możliwość wieloletniego spłacania kredytu i w związku z tym powinny być dokonywane nie rzadziej niż raz w roku,
- c) umorzenie kredytu powinno być uznane za wpłatę w rozumieniu przepisów o finansowaniu komitetów wyborczych, w wysokości umarzonej kwoty.

Zasadnym jest również wprowadzenie regulacji zobowiązujących do publikacji na stronach internetowych informacji ujawnionych w sprawozdaniach w formie czytelnej dla obywateli nieposiadających doświadczenia w pracy z dokumentami księgowymi – zgodnie z zaleceniem raportu GRECO (Grupa Państw Przeciwko Korupcji przy Radzie Europy). Wspomniany dokument został przyjęty w dniu 2 grudnia 2008 r. na 40. Sesji Plenarnej GRECO w Strasburgu. Rekomendacje raportu dotyczą finansowania partii politycznych oraz komitetów wyborczych i są wiążące dla Polski (na mocy porozumień międzynarodowych powinny zostać wykonane w terminie 18 miesięcy od ich udzielenia).

17. niewątpliwie projekt ustawy – Kodeks wyborczy wymaga również odniesienia do przepisów prawa wspólnotowego. Zgodnie z propozycją wnioskodawców

w Rzeczypospolitej Polskiej wybieranych do Parlamentu Europejskiego byłoby 51 posłów (projektowany art. 260 § 1). Natomiast Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (w brzmieniu nadanym Traktatem z Nicei) określa maksymalną liczbę eurodeputowanych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 157 z dnia 21 czerwca 2005 r.) Polska ma przyznane, począwszy od kadencji zaczynającej się w 2009 r., 50 miejsc w Parlamencie Europejskim. Obecnie wejście w życie Traktatu z Lizbony, który przewiduje wybór 51 posłów z Polski, nie jest przesądzone.

Reasumując należy stwierdzić, iż zaprezentowany projekt jako wyraz dążenia do całościowego uregulowania (w jednym akcie prawnym) spraw wyborów oraz do polepszenia aktywizacji wyborczej obywateli – zasługuje na poparcie. Niemniej jednak z uwagi na sygnalizowane wątpliwości projekt wymaga korekt oraz ponownych analiz, które winny zostać przeprowadzone w ramach prac parlamentarnych przede wszystkim z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, będącej stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów [vide: art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.)]. Jest to również istotne ze względu na fakt, iż obecnie w Sejmie znajduje się kilka projektów, przewidujących zmiany w ustawach wyborczych – w tym również służących ich ujednoczeniu.