

ORGANIZACJA WYBORÓW WCIAŹ POWÓD DO TROSKI

Zarząd Związku Miast Polskich

Kartuzy, 22 – 23 czerwca 2018r.

© Marek Wójcik

mw@zmp.poznan.pl

Opracowano na podstawie: 1) ustawy z dnia 15 czerwca 2018r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (uchwalonej przez Sejm, przesłanej do Senatu i Prezydenta RP); 2) projektu porozumienia KBW z wójtem/burmistrzem/ prezydentem miasta (wersja z dnia 11 czerwca 2018r.); 3) komentarza prawnego Maciej Kiełbus (prawnik w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, zamieszczonego na stronie www.prawodlasamorzadu.pl)

Dalej porozumienie takie samo w każdej gminie

Porozumienie dotyczy obsługi urzędników wyborczych

- Zgodnie z art. 191g ustawy Kodeks wyborczy w celu zapewnienia obsługi, o której mowa w art. 187 § 1 (w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach), oraz warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych, Szef Krajowego Biura Wyborczego zawiera z właściwym miejscowo wójtem porozumienie, określające w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych.
- Zgodnie z projektem porozumienia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do obsługi urzędnika wyborczego (urzędników wyborczych).
- Porozumienia ma być zawarte na czas nieokreślony i wejść w życie z dniem jego podpisania przez obie strony

Jedyna zmienna w porozumieniu to liczba obsługiwanych urzędników wyborczych

- Porozumienie – ze swej istoty – ma charakter czynności dwustronnej, która dochodzi do skutku w wyniku zgodnych oświadczeń obu stron. Powinno one zatem uwzględniać stanowiska obu stron porozumienia i mieć charakter zindywidualizowany, uwzględniający specyfikę i uwarunkowania omawiających się stron.
- Gdyby wolą ustawodawcy było uregulowanie określonych kwestii w jednakowy sposób we wszystkich gminach uczyniłby to bezpośrednio w ustawie lub udzielił upoważnienia do ich określenia w drodze rozporządzenia.

Obsługa urzędnika wyborczego ma obejmować, w szczególności zapewnienie:

pomieszczeń biurowych z przeznaczeniem na siedzibę urzędników wyborczych, zlokalizowanych, w miarę możliwości, w urzędzie gminy, wyposażonych w stanowisko pracy (liczba pomieszczeń i ich wielkość dostosowana do liczby urzędników wyborczych)

niezbędnych do wykonywania zadań materiałów biurowych oraz możliwość korzystania z łączności telefonicznej i informatycznej, a także z urządzeń informatycznych i biurowych, w tym. m.in. kserograficznych

bezwłocznego doręczenia korespondencji kierowanej do urzędnika wyborczego lub przez niego wysyłanej

możliwości pełnienia dyżuru przez urzędnika wyborczego w przeddzień głosowania i od rozpoczęcia pracy przez obwodowe komisje wyborcze do zakończenia przyjmowania dokumentów w depozyt

transportu związanego z wykonywaniem zadań urzędnika wyborczego na obszarze gminy, w tym w szczególności związanych z zapewnieniem wykonania oraz dostarczenia kart do głosowania oraz z nadzorem nad zapewnieniem warunków pracy OKW

pomoc w przygotowaniu projektów dokumentów związanych z zadaniami wykonywanymi przez urzędnika wyborczego

wypłat wynagrodzenia urzędnikom wyborczym na podstawie zatwierdzonego i przekazywanego przez Dyrektora Delegatury KBW miesięcznego zestawienia kwot należnych do wypłaty.

pomieszczenia na przechowywanie przez urzędników wyborczych depozytu, gwarantującego należyte przechowywanie dokumentów z wyborów i ich właściwe zabezpieczenie

Katalog zadań wciąż otwarty

Zadaniem gmin ma być obsługa urzędników wyborczych

- Projekt porozumienia w dalszym ciągu przewiduje, iż zadaniem gmin ma być obsługa urzędników wyborczych, co oznacza, iż mamy do czynienia z otwartym katalogiem czynności.
- Oznacza to, iż urzędnicy wyborczy mogą oczekiwać od gmin także innych działań aniżeli te wprost określone w treści porozumienia

Kontrowersje wokół obowiązku zapewniania pomocy w przygotowaniu projektów dokumentów związanych z zadaniami wykonywanymi przez urzędnika wyborczego

- Zadanie to zostało wyraźnie odróżnione od zapewnienia wysyłki korespondencji. Tym samym propozycja ta może być rozumiana jako pomoc polegająca na merytorycznym przygotowywaniu projektów dokumentów, co znacząco wykracza poza ramy przewidziane w Kodeksie wyborczym

Podpisywać, czy nie podpisywać?

Po co to porozumienie?

- Po analizie obowiązujących aktualnie przepisów i treści projektu porozumienia, nie widać różnicy w sytuacji prawnej wójtów/burmistrzów/prezydentów miast, którzy zdecydują się na podpisanie porozumienia i tych, którzy tego nie uczynią

Nowelizacja Kodeksu wyborczego

- Procedowana obecnie (pospiesznie) nowelizacja przepisów regulujących przeprowadzanie wyborów (w tym najbliższych, samorządowych), może wnieść zmiany prawne istotne dla relacji pomiędzy gminami, a urzędnikami wyborczymi
- W tej sytuacji, wydaje się racjonalnym wstrzymywanie się z podpisywaniem porozumień, do czasu uchwalenia nowych przepisów wyborczych, ustalenia algorytmu podziału środków dla gmin na organizację wyborów oraz wydania aktów wykonawczych do Kodeksu wyborczego

Kwestie finansowe

Środki z dotacji na realizację porozumienia

- Przewiduje on, iż finansowanie kosztów związanych z wykonywaniem zadań przez urzędników wyborczych, w tym przysługującego im wynagrodzenia, ma być pokrywane z budżetu państwa w części dotyczącej Krajowego Biura Wyborczego w ramach dotacji przekazywanej przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego na realizację zadań zleconych gminie związanych z organizacją wyborów
- Rozliczenie otrzymanej dotacji następuje w danym roku kalendarzowym, w ramach rozliczenia dotacji na realizację zadań zleconych gmin związanych z organizacją wyborów

Na co dotacja?

- Środki z dotacji przekazanej przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego mogą być rozdysponowane, w zależności od potrzeb, w sposób ustalony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na wykonywanie zadań zleconych gminie związanych z organizacją wyborów
- Wyjątek – przekazane w ramach dotacji środki na wynagrodzenia dla urzędników wyborczych oraz zryczałtowane diety dla członków komisji wyborczych, są limitowane i należy je zwrócić w części niewykorzystanej. Śródków tych nie można przeznaczyć na inne zadania

NOWELIZACJA KODEKSU WYBORCZEGO

Lepiej późno niż wcale!

Wybory bez jednostek pomocniczych

Przy okazji wyborów nie będzie głosowania w referendach lokalnych czy też np. na radnych dzielnic lub osiedli

- Na dzień, na który zarządzone zostały wybory: do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Parlamentu Europejskiego, organów stanowiących JST, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, nie zarządza się wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin i wyborów do jednostek niższego rzędu, a także referendów lokalnych
- PKW twierdzi, że łączenie to powoduje bardzo duże problemy organizacyjne, chaos i wprowadza w błąd wyborców
- Zmiana wpłynie negatywnie na frekwencję w wyborach do organów pomocniczych JST wiążąc się jednocześnie z dodatkowymi trudnościami organizacyjnymi po stronie gmin

Wyjątki

- Nie ma ograniczeń związanych z jednoczesnym przeprowadzeniem wyborów oraz referendum ogólnokrajowego
- Ograniczenie to nie ma dotyczyć wyborów do rad dzielnic m.st. Warszawy
- Przewiduje się możliwość organizacji wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin lub wyborów organów jednostek niższego rzędu, a także referendów lokalnych na dzień, na który zarządzone zostały wybory: uzupełniające do Senatu, wybory do organów stanowiących JST: przedterminowe, uzupełniające, ponowne i do nowej rady lub wybory przedterminowe wójta

Transmisji na szczęście nie będzie

Tego chcieliśmy

- Uchylenie w Kodeksie wyborczym art. 52 § 7-8 i 10, które dotyczą transmisji z lokalu wyborczego – zarówno w trybie „podstawowym”, jak i „trybie awaryjnym” związanym z technicznym brakiem możliwości transmisji
- Zmiana pożądana, wynika ona z wcześniejszego stanowiska GIODO i uchwały PKW dotyczących niezgodności pomiędzy Kodeksem wyborczym, a Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO)
- Zmiana wymusza także nowelizację przepisów dotyczących zakresu zadań urzędników wyborczych, którzy w obecnym stanie prawnym mają sprawować nadzór nad zapewnieniem warunków pracy obwodowych komisji wyborczych, w szczególności w zakresie transmisji z lokali wyborczych

Radość połowiczna

- Niestety projektodawcy nie połączyli tej propozycji zmian z nowelizacją ustrojowych ustaw samorządowych, które przewidują możliwość transmisji obrad organów stanowiących przy pomocy urządzeń służących transmisji z wyborów
- Brak zmian dotyczących rejestrowania przebiegu wyborów i ustalania ich wyników, przez mężów zaufania

Nowa kompetencja PKW

Ta zmiana ma się przyczynić do prawidłowego i sprawnego prowadzenia procedury rejestracji kandydatów w wyborach

- Przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej nowej kompetencji w postaci prowadzenia wykazu osób, wobec których wydano prawomocne orzeczenie stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i udostępnianie danych tych osób komisjom wyborczym rejestrującym listy kandydatów i kandydatów.
- Dodatkowo proponuje się nowelizację ww. ustawy poprzez zobowiązanie prezesa sądu do niezwłocznego przesyłania do PKW prawomocnych orzeczeń sądów stwierdzających fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Zmiany w procedurze sędowo - administracyjnej

Skargi na postanowienia PKW

- Przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 roku
- W ustawie nowelizującej zaproponowano, aby na postanowienie PKW przysługiwało prawo wniesienia skargi do NSA, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. NSA rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia NSA nie przysługuje środek prawny.
- Jednocześnie zaproponowano, aby w zakresie nieuregulowanym w kodeksie do postępowania przed NSA stosować odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, 1136, i 2451 oraz z 2018 r. poz. 650) w sprawach ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 2-6, art. 90, art. 91 § 2, art. 93, art. 96-122, art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2–3 i art. 243-262, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy wynosi 5 dni.

Kontrowersyjne odstępianie od zasady dwuinstancyjności

- Tym samym projektodawcy zaproponowali całkowite odstępianie od zasady dwuinstancyjności (w pierwotnej propozycji zmian uchwalonej uprzednio przez Sejm postępowanie to było dwuinstancyjne)
- Podobne zmiany wprowadzono w przepisach przejściowych ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.
- W przepisach przejściowych ustawy nowelizującej zaproponowano, aby powyższe zmiany znalazły zastosowanie także do spraw wszczętych i dotychczas niezakończonych.

Zmiana wymogów wobec urzędników wyborczych

Dotychczasowe regulacje skutkowały brakiem wystarczającej liczby kandydatów na urzędników wyborczych

- Po zmianach, urzędnikami wyborczymi będą mogli zostać byli pracownicy określonych urzędów i jednostek, w tym pracownicy emerytowani
- Projektodawcy nie przychyliłi się przy tym do propozycji PKW, aby umożliwić pełnienie funkcji urzędników wyborczych m.in. przez osoby posiadające wykształcenie prawnicze, nawet wówczas gdy nie posiadają doświadczenia w pracy w strukturach samorządowych
- Projektodawcy proponują także kontrowersyjne rozwiązanie „awaryjne” związane z brakiem urzędników wyborczych. Szef KBW ma uzyskać możliwość – w przypadku zagrożenia wykonania zadań przypisanych ustawowo urzędnikowi wyborczemu – powierzenia – nie dłużej niż na czas danych wyborów, wykonywania funkcji urzędnika wyborczego osobie niespełniającej ustawowych wymogów (w tym dotyczących posiadania wykształcenia wyższego)

Projektodawcy proponują, aby urzędników wyborczych powoływać spośród posiadających wykształcenie wyższe:

- pracowników urzędów obsługujących: organy administracji rządowej, samorządowej lub innych jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych (wymóg dotychczasowy),
- innych osób mających co najmniej 5-letni staż pracy w urzędach lub jednostkach, o których mowa powyżej (wymóg nowy).

Na tapecie porozumienia z wójtami, burmistrzami, prezydentami miast

Porozumienia fakultatywne

- W projekcie ustawy nowelizującej zaproponowano, aby porozumienia te miały charakter fakultatywny (mają określać, w szczególności warunki organizacyjnoadministracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych)
- Jednocześnie zaproponowano, aby do zapewnienia przez wójta obsługi i warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych odpowiednio stosować art. 156 § 1 zdanie 2 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem zadania te są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego.
- Celem zmian w tych przepisach, jak wskazują projektodawcy, ma być jednoznaczne określenie, że zapewnienie przez wójta obsługi i warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych jest zadaniem zleconym gminy

Negatywna ocena tych propozycji

- Proponowane rozwiązania należy ocenić jednoznacznie krytycznie. Istotą problemu jest, bowiem brak precyzyjnego określenia zadań przypisanych urzędnikom wyborczym i gminom. Porozumienia wyborcze w tym zakresie miało na celu doprecyzować te kwestie i wyeliminować ewentualne spory w tym zakresie. Proponowana zmiana kwestii tych nie rozstrzygnie. Wręcz przeciwnie – propozycja określenia, iż w przedmiotowym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące określania charakteru zadania – skutkować będzie dalszymi wątpliwościami
- Projektodawcy powinni określić czym zajmować się mają urzędnicy wyborczy, a co w dalszym ciągu należeć ma do zadań gminy. Dopiero rozdzielenie tych dwóch obszarów może stanowić podstawę do regulacji kwestii technicznych. Pozostanie przy obecnej propozycji skutkować będzie szeregiem sporów zarówno w trakcie organizacji wyborów, jak i po ich zakończeniu, w związku z wzajemnymi rozliczeniami finansowymi

Szybkie wejście w życie znowelizowanych przepisów

Wszystkim się śpieszy, ale niech nie odbije się to na jakości tworzonego prawa

- Proponowane zmiany mają wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia ustawy, z wyjątkiem zmian w procedurze sędowio - administracyjnej, które w części mają zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2019 roku.

Przebieg prac legislacyjnych

- 14 czerwca 2018r. I czytanie na posiedzeniu Sejmu
- 14 czerwca 2018r. Sprawozdanie komisji
- 14 czerwca 2018r. II czytanie na posiedzeniu Sejmu
- 15 czerwca 2018r. III czytanie na posiedzeniu Sejmu. Decyzja: ustawę uchwalono
- 18 czerwca 2018r. Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ

Marek Wójcik

Związek Miast Polskich

mw@zmp.poznan.pl