



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-435/17

Do druku nr 2001

Warszawa, dnia 12 grudnia 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 13.12.2017r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 listopada 2017 r., GMS-WP-173-280/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.*

Z wyrazami szacunku



Warszawa, dnia 12 grudnia 2017 r.

Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych nadesłanego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Adama Pogórskiego z dnia 10 listopada 2017 r., nr GMS-WP-173-280/17

Przedstawiony projekt zawiera wiele propozycji zasługujących na pełną aprobatę. Jednocześnie rodzi jednak potrzebę zgłoszenia szeregu istotnych zastrzeżeń w zakresie proponowanych zmian w Kodeksie wyborczym.

Opiniowany projekt w znacznej części powiela propozycje zmian, które stanowiły już przedmiot opinii Sądu Najwyższego. Rozwiązania w procedurze wyborczej, zbieżne z obecnie przedkładanymi, były już bowiem wnoszone wcześniej, lecz nie znalazły akceptacji w Sejmie RP.

Sąd Najwyższy w szczególności podtrzymuje swoje uwagi zgłaszane do:

- projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy nadesłanego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Adama Podgórskiego z dnia 27 sierpnia 2014 r., nr GMS-WP-173-179/14;

- obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw nadesłanego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Adama Podgórskiego z dnia 11 marca 2015 r., nr GMS-WP-173-54/15;

- poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw nadesłanego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Adama Podgórskiego z dnia 14 stycznia 2015 r., nr GMS-WP-173-9/15.

Sąd Najwyższy nadal stoi na stanowisku, że brakuje uzasadnionej potrzeby dla tak daleko idącej nowelizacji Kodeksu wyborczego. Projektodawcy uzasadniają ją tym, że według ich opinii, w Polsce występują bardzo istotne nieprawidłowości w przeprowadzaniu i ustalaniu wyników wyborów.

Sąd Najwyższy wskazywał już, że diagnoza ta jest z gruntu błędna. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego, który orzeka o ważności większości wyborów w Polsce wynika coś wręcz przeciwnego. Poza jednym przypadkiem, który miał miejsce w 2005 r. jeszcze pod rządem ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), kiedy to Sąd Najwyższy stwierdził nieważność wyborów do Senatu RP w jednym z okręgów wyborczych (por. uchwałę całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., III SW 199-200/05) dostrzeżone w ramach procedury rozpoznawania protestów wyborczych naruszenia prawa wyborczego były zawsze oceniane przez Sąd Najwyższy jako incydentalne w skali całego kraju i niemające wpływu na wynik wyborów. Dostrzeżone przez Sąd Najwyższy potrzeby zmiany prawa wyborczego były sygnalizowane w orzecznictwie dotyczącym rozpoznawania protestów wyborczych oraz w sprawozdaniach rocznych z działalności Sądu Najwyższego z lat, w których miały miejsce wybory. Najważniejsze z nich już uwzględniono.

Z tego punktu widzenia rozważenia wymaga, czy rzeczywiście konieczna jest dalsza, tak daleko idąca zmiana prawa wyborczego, jakiej chcieliby projektodawcy, skoro brakuje po temu rzeczowej potrzeby. Należy bowiem wskazać, że stabilność prawa wyborczego jest wartością samą w sobie, gdyż ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, który jako taki jest istotny dla konsolidacji demokracji. Wynika stąd, że raczej należy unikać zmiany prawa wyborczego, gdy nie jest to nieodzowne.

Tym niemniej celowe jest szersze odniesienie się do kilku najdalej idących propozycji omawianego projektu:

1. W tym kontekście należy stanowczo poddać w wątpliwość zasadność proponowanych zmian co do składu osobowego organów wyborczych, które ogólnie rzecz ujmując sprowadzają się do wyeliminowania z nich sędziów, lub znaczącego ograniczenia ich udziału w tych organach. Jest to decyzja polityczna wymykająca się spod oceny prawnej. Tym niemniej należy zwrócić uwagę, że uzasadniając ją projektodawcy powołują się na dokument Rady Europy z 2003 r. „Kodeks Dobrej Praktyki w sprawach wyborczych”. Z zaleceń zawartych w tym dokumencie wynika jednak, że w krajach o małej tradycji organizowania pluralistycznych wyborów, do których cały czas zalicza się także Polska, należy szczególnie dbać, aby członkowie organów wyborczych byli niezależni, bezpartyjni i spełniali wysokie wymagania

kwalifikacyjnej. Proponowane zmiany nie gwarantują zachowania tych standardów.

2. Z poprzednią uwagą wiąże się także potrzeba silnego zaakcentowania, że tak drastyczne obniżenie tego standardu, przez dopuszczenie możliwości przeprowadzania bardzo ważnych czynności wyborczych przez osoby, które nie gwarantują odpowiedniego przygotowania i kwalifikacji do ich wypełniania, byłoby ewentualnie do zaakceptowania, gdyby jednocześnie zostało przewidziane adekwatne poszerzenie kontroli czynności wyborczych przez niezawisły sąd, co jest szczególnie istotne w aspekcie kontroli sądowej przeprowadzenia wyborów samorządowych. Sąd, inaczej niż to ma miejsce w odniesieniu do wyborów prezydenckich i parlamentarnych (por. art. 101 ust. 1 i art. 129 ust. 1 Konstytucji), nie ma bowiem bezpośredniego umocowania do kontroli tych wyborów w Konstytucji RP, z którego - mimo braku adekwatnych przepisów ustawowych - taka kontrola mogłaby być wywiedziona (por. art. 169 ust. 2 Konstytucji RP).

Podkreślenia wymaga, że brak korekty przedłożonego projektu, wobec takiego stanu, pozostawi poza jakąkolwiek sądową kontrolą (zarówno sądu powszechnego, jak i administracyjnego) np. takie czynności, jak: podział na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych, ustalanie ich granic oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu – por. przykładowo proponowane brzmienie art. 419 § 2 k.w. oraz proponowane brzmienie art. 420 k.w. (a także: art. 456 k.w. Jest to rozwiązanie jawnie sprzeczne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, w którym Trybunał w odpowiedzi na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznał niekonstytucyjność rozwiązania przewidującego brak sądowej kontroli orzeczeń PKW w sprawach okręgów wyborczych w wyborach samorządowych (por. ówczesne brzmienie art. 420 § 2 zdanie 2 k.w.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 Konstytucji, i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli uchwały PKW w sprawie okręgów wyborczych narusza prawo do sądu. Uniemożliwia bowiem ocenienie jej prawidłowości w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Dochodzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3. Szczególnie krytycznie należy odnieść się do propozycji wydłużenia terminu do złożenia protestów w wyborach prezydenckich z 3 do 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW, przy

jednoczesnym zachowaniu 30 - dniowego terminu na podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie ważności wyborów liczonego także od tego dnia (podania wyników do publicznej wiadomości). Jest to rozwiązanie nieakceptowalne. Propozycja zakreślenia Sądowi Najwyższemu na orzeczenie w przedmiocie ważności wyborów prezydenckich terminu 16 dni od dnia wpłynięcia wszystkich protestów wyborczych jest nieodpowiedzialna, a na podstawie dotychczasowych doświadczeń co do możliwej skali oprostowania wyborów, uprawniająca do tezy, że jej akceptacja może mieć fatalne w skutkach konsekwencje. Przyjęcie takiego rozwiązania spowoduje bowiem realną możliwość niemożności wypowiedzenia się przez Sąd Najwyższy w sprawie ważności wyborów na urząd Prezydenta w tym terminie. Co prawda redakcja proponowanego przepisu nakazuje wnioskować, że projektodawcy chcą w miejsce obecnie obowiązującego terminu zawitego na orzeczenie przez Sąd Najwyższy w przedmiocie tych wyborów wprowadzić termin krótszy, ale instrukcyjny, lecz to niesie ze sobą jeszcze dalej idące zagrożenia. Stwarza bowiem wątpliwości do ewentualnych nadużyć poprzez pozbawione wystarczająco silnych podstaw przedłużanie wypowiedzi Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów.

Propozycja ta jest także oczywiście niezgodna z zaleceniami Rady Europy. Z przywołanego już dokumentu Rady Europy z 2003 r. „Kodeksu Dobrej Praktyki w sprawach wyborczych” wynika postulat maksymalnego skrócenia czasu na złożenie protestu wyborczego i rozpoznania go, co wiąże się z wymaganiem, aby decyzje dotyczące wyniku wyborów nie czekały zbyt długo szczególnie w warunkach cyt. „gęstego klimatu politycznego”.

Na tle analizowanej propozycji należy również dostrzec, że projektodawcy proponują zarazem znaczące ograniczenie prawa wyborców do skutecznego złożenia protestu wyborczego przez pocztę. Przyjęcie propozycji projektodawców spowoduje bowiem usunięcie ustawowego domniemania, że zakreślony przez ustawę termin na złożenie protestu jest zachowany jeżeli zostanie on nadany w tym terminie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego.

4. Zaakceptowanie propozycji projektodawców uchylenia w dziale I rozdziału 6a („Głosowanie korespondencyjne”) spowoduje naruszenie przez Polskę wiążącej ją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169). Polska

naruszy art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 i 4 w zw. z art. 3 lit. a i f w zw. z art. 21 li b w zw. z art. 29 lit. a, i) oraz iii) tej Konwencji.

5. Przepis art. 7 projektowanej ustawy w zakresie terminu wygaśnięcia stosunku pracy oraz uchylenia jakiejkolwiek ochrony związanej z ustaniem stosunku pracy jest niezgodny z art. 2 i art. 24 w zw. z art. 30 Konstytucji. (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59; z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138; z dnia 4 października 2005 r., K 36/03, OTK-A 2005, nr 9, poz. 98; z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK-A 2005, nr 9, poz. 101; z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04, , OTK-A 2005, nr 3, poz. 26; z dnia 14 czerwca 2011 r. Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41 oraz uzasadnienie wyroku TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 54).

6. Należy natomiast opowiedzieć się za rozważeniem propozycji projektodawców wprowadzenia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, o której mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego. Uchwały te, to wytyczne Państwowej komisji Wyborczej wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Mają one zatem fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego i powinna być przewidziana możliwość ich weryfikacji co do zgodności z prawem. Należy bowiem wskazać na dość wąski zakres podstaw protestu wyborczego, który z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego może być skutecznie wniesiony tylko wówczas, gdy naruszone przepisy dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów i miało to wpływ na wynik wyborów. Projektowany przepis art. 161a k.w. powinien jednak precyzować, że skarga przysługuje na niezgodność z prawem uchwały PKW, w miejsce obecnego zapisu, w którym jest mowa o skardze na uchwałę PKW.

7. Na pełną akceptację zasługuje także postulowana zmiana art. 392 § 1 k.w. Sąd Najwyższy ze stosownym uzasadnieniem wielokrotnie wskazywał, że obecna regulacja, zgodnie z którą 14-dniowy termin na złożenie protestu wyborczego w wyborach samorządowych jest liczony od dnia wyborów, stanowi systemowy wyjątek w zestawieniu z regulacjami dotyczącymi składania protestów wyborczych w innych wyborach uregulowanych w Kodeksie wyborczym. We

wszystkich innych wyborach termin na złożenie protestu wyborczego liczy się od ogłoszenia wyników wyborów (por.: art. 241 § 1, art. 258 w związku z art. 241 § 1, art. 321 § 1 oraz art. 336 w związku z art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego) i brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia, aby inna zasada miała obowiązywać przy wyborach samorządowych. Zmiana jest pożądana tym bardziej, że sposób realizacji prawa wyborcy do złożenia protestu powinien być tak uregulowany, aby termin na złożenie protestu wyborczego otwierał się dopiero wtedy, gdy są znane wyniki wyborów. W demokratycznym państwie nie jest bowiem właściwe wymaganie od wyborców, aby na skutek opóźnienia w ogłoszeniu wyników wyborów i w obawie o niebezpieczeństwo upływu terminu na złożenie protestu wyborczego musieli go składać nie posiadając informacji o wynikach wyborów. Nie jest zatem właściwy taki model, w którym faktyczny okres na złożenie protestu wyborczego zależy od kwestii pozaprawnych i nieprzewidywalnych, jak to miało miejsce w przypadku wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2014 r., w których wyborcy wyjątkowo długo musieli oczekiwać na ogłoszenie oficjalnych wyników wyborów.



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

KR-51-1111/17/KBU

Warszawa, 2017.12.11

W/~~3803~~/2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 13.12.2017r.

Pan

Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Adamie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 listopada 2017 r., znak: GMS-WP-173-280/17, dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber), w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

L. Bosek
PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber)

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber)*, zauważa się, co następuje:

Głównym celem projektu, deklarowanym w jego uzasadnieniu, jest zwiększenie udziału obywateli w sferze funkcjonowania samorządu gminy, powiatu i województwa oraz kontrolowania ich organów, a także w procesie wybierania radnych oraz posłów i senatorów. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zakłada się ustawowe uregulowanie instytucji budżetu obywatelskiego, a zadania wybrane do sfinansowania w ramach tego budżetu byłyby uwzględniane w uchwale budżetowej gminy. Do ważnych zmian wprowadzanych przez projektowaną ustawę należy również zaliczyć obowiązek transmitowania, nagrywania i upubliczniania sesji rad i sejmików, obowiązek rejestrowania i upubliczniania wykazów głosowań, przyznanie radnym indywidualnych uprawnień kontrolnych, a także przyznanie mieszkańcom gminy, powiatu i województwa prawa do inicjowania uchwał.

Zmiany wprowadzane w *ustawie – Kodeks wyborczy* w zamyśle projektodawców mają na celu zabezpieczenie należytej procedury głosowania i liczenia głosów, przez określenie formy i zabezpieczenia kart do głosowania, wyposażenia technicznego lokali wyborczych oraz trybu obliczania głosów. Projekt zakłada również zniesienie wyborów dwudniowych i głosowania korespondencyjnego, wprowadzenie obowiązku transmitowania lub rejestrowania głosowania w lokalu wyborczym w dniu głosowania. Przewiduje się również utworzenie nowych organów wyborczych, tj. wojewódzkiego i powiatowego komisarza wyborczego, zmianę składu Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) i wygaśnięcie kadencji dotychczasowej Komisji. Projekt zakłada także dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także zastosowanie systemu proporcjonalnego w wyborach do rad gmin.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zgłasza następujące uwagi do projektu:

1. Zgodnie z projektowanym ust. 1b dodawanym do art. 20 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)* (art. 1 pkt 5 lit. b projektu) obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Nagrania obrad są udostępniane na stronach internetowych oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Analogiczne przepisy wprowadza się w art. 15 ust. 1a *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868) (art. 2pkt 4 lit. a projektu) oraz w art. 21 ust. 1a *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096) (art. 3 pkt 4 lit. a projektu). Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z art. 18 ust. 3 zd. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) w miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W piśmiennictwie prawniczym zwraca się uwagę, iż wspomniany przepis *ustawy z dnia 6 września 2001 r.* ma zastosowanie do transmitowania i rejestrowania obrad rad wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, ponieważ dostęp do posiedzeń Sejmu i Senatu oraz transmitowanie i rejestrowanie ich posiedzeń określają regulaminy tych organów, do których odsyła art. 61 ust. 4 *Konstytucji RP* (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Lex.el 2016). Tym samym należałoby dostosować brzmienie art. 18 ust. 3 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* do projektowanych przepisów nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek transmitowania i utrwalania obrad ich organów pochodzących z powszechnych wyborów. *De lege ferenda* należałoby także zapewnić spójność projektu z *projektem ustawy o jawności życia publicznego*, która ma zastąpić regulacje *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

2. Projektowany art. 157 *ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2017 r. poz. 15) wprowadza zmianę składu Państwowej Komisji Wyborczej, trybu powoływania jej członków oraz zróżnicowanie kadencji jej poszczególnych członków. Natomiast zgodnie z art. 5 § 1 projektowanej ustawy kadencja dotychczasowej Państwowej Komisji Wyborczej wygaśnie z dniem wejścia w życie zmienianych przepisów art. 157 i art. 158 *Kodeksu wyborczego*, czyli z dniem następującym po dniu wyborów do Sejmu zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji Sejmu. Wydaje się, iż należałoby jednak doprecyzować brzmienie art. 5 projektowanej ustawy, którego § 3 stanowi, że Państwowa Komisja Wyborcza działa w dotychczasowym składzie do czasu otwarcia posiedzenia, o którym mowa w § 1. Wspomniany § 1 stanowi tylko o wygaśnięciu kadencji PKW. Mając na uwadze powyższe, należałoby zastosować odesłanie do § 2, który reguluje zwołanie pierwszego posiedzenia PKW w nowym składzie.
3. W art. 4 pkt 81 projektu zaproponowano zmianę art. 369 *Kodeksu wyborczego*, polegającą na wprowadzeniu zasady proporcjonalności wyborów do rad. Przepis ten nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Przepis art. 169 ust. 2 *Konstytucji RP* rozstrzyga, że organy stanowiące

jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym. Konstytucja więc wyraźnie umożliwia realizowanie zasady proporcjonalności wyborów. Natomiast zgodnie z ust. 3 wspomnianego artykułu *Konstytucji RP* zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. K 17/2003, „OTK-A” 2005, nr 2, poz. 14, dokonując wykładni przepisu art. 169 ust. 2 *Konstytucji RP*, stwierdził, że zadaniem ustawodawcy jest uregulowanie zasad podziału mandatów i ich obsadzania, co mieści się w zakresie użytego w przepisie konstytucyjnym wyrażenia: „zasady przeprowadzania wyborów”. Natomiast pojęcie „przeliczanie głosów na mandaty” zawiera się w użytym w przepisie konstytucyjnym pojęciu „przeprowadzanie wyborów”. Tym samym regulacja konstytucyjna stwarza ustawodawcy dużą swobodę w regulacji prawnej wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, „OTK-A” 2006, nr 10, poz. 147 stwierdził, że ustawodawca ma „swobodę w określeniu, na jakiej zasadzie oparty będzie rozdział mandatów, czy będzie to zasada proporcjonalności, zasada większości czy system mieszany”.

4. Zgodnie ze zmienianym art. 420 ustawy – *Kodeks wyborczy* (art. 4 pkt 97 projektu) od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczącego skargi na decyzję wojewódzkiego komisarza w sprawach podziału gminy na okręgi wyborcze nie przysługuje środek prawny. Wskazać jednak należy, że przepis ten w brzmieniu obowiązującym w 2016 r., zgodnie z którym od orzeczenia PKW w sprawie okręgów wyborczych nie przysługuje środek prawny, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14, „OTK-A” 2016, poz. 15, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 *Konstytucji*, i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli określonej uchwały PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu. Uniemożliwia bowiem ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Dochodzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 *Konstytucji*.” Analogiczne wątpliwości należy odnieść do zmienianego art. 456 *Kodeksu wyborczego*, zgodnie z którym od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie skargi na decyzję wojewódzkiego komisarza wyborczego w sprawach podziału powiatu na okręgi wyborcze nie przysługuje środek prawny.

RADCA
Prokuratury Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

dr Krzysztof Buczyński
M.A.2. 2017



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-135/17

Warszawa, 2017-12-14

Dot. GMS-WP-173-280/17

Druk sejmowy nr 2001

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

l. dz.

Data wpływu 14. 12. 2017

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 grudnia 2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

z pozdrowieniami

WICEPRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Sądownictwa

[Signature]
plk Piotr Rogalski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 7 grudnia 2017 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu
zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania
i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001)**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001), przekazany przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 10 października 2017 r. (znak: GMS-WP-173-280/17), przedstawia następującą opinię.

Od 1990 r. w polskim prawie wyborczym sędziowie pełnią istotne funkcje w organach wyborczych. W obecnym stanie prawnym sędziowie stanowią pełny skład Państwowej Komisji Wyborczej – najwyższego organu wyborczego, okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, a ponadto pełnią funkcję komisarzy wyborczych oraz przewodniczących wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych. W wyroku z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie o sygn. akt P 5/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że udział sędziów w pracy organów wyborczych jest „kluczową gwarancją dla rzetelności przeprowadzenia wyborów” (OTK ZU A/2016, poz. 15). Zdaniem Rady, sędziowski skład organów wyborczych służy również realizacji zasady równowagi władz, skoro to sędziowie sprawowali nadzór nad przebiegiem wyborów organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Opiniowany projekt znacząco ogranicza udział sędziów w pracach organów wyborczych. Projektodawca proponuje, aby w skład Państwowej Komisji Wyborczej tylko 2 spośród 9 jej członków pełniło urząd sędziego. Projekt nie przewiduje udziału sędziów w pracach terytorialnych komisji wyborczych. Sędziowie nie będą mogli pełnić funkcji komisarzy wyborczych. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono jednak, z jakich przyczyn projektodawcy zmięrzają do odejścia od sędziowskiego składu organów wyborczych. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, dotychczasowy sposób funkcjonowania organów wyborczych oraz przebieg wyborów i referendum organizowanych w ciągu ostatnich 27 lat przemawia za utrzymaniem sędziowskiego modelu organów wyborczych.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, odejście od sędziowskiego modelu składu Państwowej Komisji Wyborczej i rezygnacja z powoływania sędziów na komisarzy wyborczych, wymaga rozszerzenia zakresu sądowej kontroli czynności podejmowanych przez te organy w nowym składzie. Zdaniem Rady, wszystkie czynności wykonywane przez organy wyborcze powinny podlegać kontroli sądowej. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Kompetencje realizowane przez ww. organy mają zasadnicze znaczenie dla realizacji konstytucyjnych praw jednostki: biernego i czynnego prawa wyborczego oraz prawa głosowania w referendum. W niektórych przypadkach (np. projektowanego art. 465 k.wyb.), czynności organów wyborczych mogą wchodzić również w zakres samodzielności organów jednostek samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej z mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Po odejściu od sędziowskiego modelu organów wyborczych, nie będzie już uzasadnienia dla wyłączenia drogi sądowej kontroli czynności tych organów. Tymczasem projektodawca proponuje, aby od szeregu rozstrzygnięć organów wyborczych nie przysługiwał środek prawny (projektowane art. 12 § 13, art. 420, art. 456 k.wyb.). W ocenie Rady, z uwagi na przedstawione wyżej przyczyny, regulacja ta budzi istotne wątpliwości konstytucyjne. Podobna ocena dotyczy wyłączenia drogi sądowej przewidzianej przez inne przepisy Kodeksu wyborczego, tj. m.in. art. 218 § 2, art. 222 § 3, art. 254 § 2, art. 326 § 4, art. 346 § 3, art. 348 § 2, art. 405 § 2, art. 412, art. 432 § 2, art. 436 § 3 i art. 491a. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, skoro sędziowie nie będą już wydawali rozstrzygnięć wymienionych w tych przepisach, należy zagwarantować prawo do sądowej kontroli tych rozstrzygnięć.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że zadania Państwowej Komisji Wyborczej nie ograniczają się jedynie do organizacji wyborów i referendum. Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje również czynności związane z funkcjonowaniem partii politycznych: rozpatruje informację finansową partii politycznej o otrzymanej subwencji oraz o wydatkach poniesionych z subwencji, jak również bada składane przez partie polityczne sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. W związku z tymi zadaniami, Państwowa Komisja Wyborcza może doprowadzić do pozbawienia partii politycznych środków publicznych, jak również wszcząć postępowanie w sprawie wykreślenia partii politycznej z ewidencji. Zadania te mają fundamentalne znaczenie dla skuteczności konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego. Wykonywanie tych zadań przez organ składający się z przedstawicieli

polityków będzie miało negatywne znaczenie dla wolności działania partii politycznych. Po powołaniu nowego składu Państwowej Komisji Wyborczej, duże partie parlamentarne będą mogły z łatwością utrudnić bieżące funkcjonowanie swoich przeciwników politycznych, co stanowi realne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego w Polsce. Dlatego w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, Państwowa Komisja Wyborcza – w nowej formule – nie powinna posiadać kompetencji związanych z kontrolą finansową funkcjonowania partii politycznych.

Odnosząc się z kolei do zmiany zasad ustalania granic okręgów wyborczych, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa niezbędne jest określenie w ustawie precyzyjnych kryteriów ustalania tych granic oraz zapewnienie sądowej kontroli decyzji podejmowanych w tym zakresie przez organy wyborcze.

Z tych przyczyn Rada negatywnie opiniuje przedłożony projekt w jego obecnym kształcie.

**Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM**

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa
[Signature]
Marcin Polcew


Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
plk Piotr Rączkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

