

Nowelizacja przepisów samorządowych i wyborczych – aspekty prawne i praktyczne istotne dla jednostek samorządu gminnego

Dr Mateusz Pszczyński Uniwersytet Opolski
Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. Uniwersytetu Opolskiego

1. Zagadnienia wstępne

Zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania i funkcjonowania niektórych organów władzy publicznej oraz zwiększenie roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych i kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, to główne cele ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (dalej: ustawa o zmianie niektórych ustaw, ustawa o zwiększeniu udziału obywateli)¹.

Realizacji celów ustawy służą przede wszystkim zmiany w tzw. ustawach samorządowych, tzn. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.sam.gmin.)², ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.sam.pow.)³, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.sam.woj.)⁴ oraz dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁵. Ponadto, ustawodawca wprowadził istotne zmiany do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶.

Realizując założone cele, ustawodawca wprowadził w ustawach samorządowych zmiany, które mają przyczynić się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru oraz zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują⁷.

Zmiany Kodeksu wyborczego dotyczą przede wszystkim aspektu podmiotowego wyborów i materialnego zabezpieczenia woli politycznej obywateli. W przypadku aspektu podmiotowego, czyli organów wyborczych i innych podmiotów biorących udział w procedurach wyborczych, zmiany dotyczą Państwowej Komisji Wyborczej i komisji niższego rzędu tzn. terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, mężów zaufania, rozdzielenia funkcji komisarzy wyborczych – na wojewódzkich i powiatowych komisarzy wyborczych oraz przydzielenia im odpowiednich uprawnień, utworzenie instytucji urzędników wyborczych itp.⁸. Z kolei materialnemu zabezpieczeniu woli politycznej obywateli służy m.in. zmiana formy i zabezpieczenia kart do głosowania, wyposażenia technicznego lokali wyborczych oraz trybu obliczania głosów⁹.

Celem opracowania, zgodnie z wolą Zamawiającego, nie jest analiza konstytucyjności poszczególnych rozwiązań wynikających z ustawy o zmianie niektórych ustaw, ale wskazanie na wybrane prawne i praktyczne aspekty rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę istotne z punktu widzenia realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, w tym związanych z procesem wyborczym, oraz ich wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Skromna liczba literatury przywołanej w opracowaniu wynika z faktu, że tekst został napisany kilka tygodni po wejściu w życie omawianych przepisów.

2. Najważniejsze zmiany w ustawach samorządowych

2.1. Uwagi ogólne

Mieszkańcy gminy, powiatu czy województwa korzystając z swych konstytucyjnych uprawnień sprawują samorząd terytorialny. We współczesnym świecie nie sposób realizo-

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 130.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1868.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2096.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1438.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4.

⁷ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy*, s. 1, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, dostęp 09.03.2018r.

⁸ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy*, s. 7-8.

⁹ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy*, s. 7.

wać władzę w sposób bezpośredni. Dlatego też większość najistotniejszych rozstrzygnięć w sprawach publicznych jest podejmowanych przez wybieralnych przedstawicieli¹⁰, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie lokalnym, w jednostkach samorządu terytorialnego. Jednak stopniowe powstawanie/budowanie społeczeństwa obywatelskiego, z jakim mamy do czynienia od 1989 r., wpływa na wzrost zaangażowania się mieszkańców w sprawy publiczne, co jest zwłaszcza widoczne w gminach. Czasami brakuje pełnej akceptacji ze strony władz samorządowych na wykorzystanie nowych instrumentów demokracji partycypacyjnej, jednakże doświadczenia innych miast czy regionów pokazują, że te nowe rozwiązania się sprawdzają. Niewątpliwie wprowadzenie budżetu obywatelskiego czy inicjatywy uchwałodawczej pozwoli na szersze zaangażowanie się mieszkańców w sprawy publiczne, a przy okazji być może pojawią się nowi lokalni aktorzy polityki samorządowej.

Zmiany, jakie wprowadzono w styczniu 2018 r., nie skupiają się tylko na uprawnieniach mieszkańców gminy, powiatu czy województwa. Istotne są również przepisy rozszerzające kompetencje organów stanowiących i kontrolnych oraz samych radnych, w zakresie uprawnień kontrolnych. Raport o stanie samorządu czy projekty klubowe wzmacniają w pewnym stopniu radę gminy czy powiatu lub sejmik województwa względem egzekutywy. Dają także szanse na efektywniejsze zaangażowanie się radnych w ramach objętego mandatu.

Niewątpliwie przyjęte rozwiązania zmieniające ustawy samorządowe mają na celu zwiększenie zaangażowania się mieszkańców realizację samorządu. Instrumenty partycypacyjne zostały uregulowane, czy zostaną wykorzystane czas i praktyka pokaże.

2.2. Realizacja zasady jawności życia publicznego

2.2.1. Obowiązek transmisji sesji rad i sejmików

Samorząd terytorialny opiera się o samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez lokalne grupy mieszkańców. Zaangażowanie obywateli przyjmuje różne formy demokracji bezpośredniej czy pośredniej. Partycypacja obywateli w samorządzie terytorialnym obejmuje również informowanie obywateli w szerokim zakresie o podejmowanych decyzjach przez organy samorządu terytorialnego w związku z jego funkcjonowaniem. Działanie takie sprzyja transparentności a przez to wzmacnia zaufanie obywateli do organów władzy oraz zwiększ ich legitymizację. W ostatnich latach wiele gmin, zwłaszcza dużych, miejskich, podjęły decyzję o transmitowaniu obrad przez internet.

Idąc za tymi nowatorskimi, acz już stosowanymi rozwiązaniami, w ustawie z 11 stycznia 2018 r. przyjęto, że działania sprzyjające transparentności działań samorządu terytorialnego w formie transmisji obrad organu stanowiącego i kontrolnego w jednostkach samorządu są obligatoryjne. W art.

20 ust. 1 b u.sam.gmin., w art. 15 ust. 1b u.sam.powiat. oraz w art. 21 ust. 1a u.sam.woj. wprowadzono obowiązek transmisji i utrwalania obrad za pomocą dźwięku i obrazu. Wydaje się, że transmisja powinna być prowadzona on-line, w czasie rzeczywistym, a ewentualne opóźnienia mogą wynikać tylko ze względów technicznych, i nie powinny przekroczyć kilku – kilkunastu sekund. Natomiast utrwalone nagrania powinny być udostępnione we właściwym Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej danej gminy, powiatu czy województwa oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, tak aby zainteresowani mogli je odsłuchać lub odsłuchać i obejrzeć w późniejszym terminie.

W celu obniżenia kosztów realizacji tego obowiązku ustawodawca przewidział, że gmina lub powiat może wykorzystać urządzeń służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej. W tym celu gmina, lub powiat, musi zawrzeć porozumienie co do zasad wykorzystania tego sprzętu z Szefem Krajowego Biura Wyborczego. Porozumienie ma charakter cywilnoprawny, a tym samym wydaje się, że powinno przyjąć formę umowy nieodpłatnego użyczenia urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz, bowiem taka konstrukcja będzie sprzyjać obniżeniu kosztów wprowadzenia tego obowiązku. .

2.2.2. Obowiązek rejestrowania i upubliczniania wykazów głosowań

Dotychczasowa forma głosowania w łonie organów stanowiących gminy, powiatu i województwa jawnego sprawiała, że decyzje były podejmowane kolegialnie, z reguły większością głosów. Zasady głosowania w radach lub sejmiku oraz kwestie techniczne, w świetle art. 22 ust. 1 u.sam.gmin. określa się w statucie, będącym aktem prawa miejscowego. Organy stanowiące mają dużą swobodę w określaniu organizacji wewnętrznej, jednakże wąska interpretacja art. 14 u.sam.gmin. nie pozwalała przyjęcie, że dopuszczalne byłoby głosowanie imienne w każdej sprawie. Za taką wykładnią przepisu opowiadali się zarówno wojewodowie w swych aktach nadzorczych. Warto tu zwrócić uwagę na przykładowe rozstrzygnięcie nadzorcze nr 5/2017 wojewody kujawsko-pomorskiego z dnia 18 stycznia 2017 r. stwierdzające nieważność przepisów statutu gminy Mogilno regulujących kwestię imiennego głosowania. Podobnie sądy administracyjne oddalały skargi na podobne rozstrzygnięcia nadzorcze, dla przykładu warto wskazać wyrok WSA w Opolu dotyczący statutu powiatu¹¹. Zmiana przepisu była zatem pożądana, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi oraz postulatami środowisk obywatelskich, które wyraźnie podkreślały, że tego typu rozwiązania zwiększają odpowiedzialność radnych, pozwalają na ich rozliczanie ze składanych obietnic wyborczych, a z drugiej strony jawność jest przejawem większej troski o mieszkańców w procesach decyzyjnych w organach samorządowych. Wychodząc naprzeciw podnoszonym postulatom ustawodawca wprowadził jako obligatoryjny tryb głosowania umożliwiający identyfikację głosujących radnych za pomocą środków technicznych.

¹¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Op 482/05.

¹⁰ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 16.

Do wspomnianego art. 14 ust. 1 u.sam.gmin. dodano ust. 2, zgodnie z którym Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. W przypadku problemów technicznych głosowanie przeprowadza się imiennie. W celu realizacji zasady jawności działania władz publicznych wykazy głosowań podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości przez publikację w BIP-ie, na stronie internetowej oraz sposób zwyczajowo przyjęty. Tożsame rozwiązania wprowadzono w art. 19 ust. 1a-1c u.sam. gmin. oraz w art. 13 ust. 1a-1c u.sam.powiat.

2.3. Budżet obywatelski formą partycypacji społecznej

Ustawą zmieniającą wprowadzono stosowaną już instytucję partycypacji społecznej w formie budżetu obywatelskiego. Został uznany za szczególną nazwaną postać konsultacji społecznych. W ramach budżetu obywatelskiego odpowiednio, mieszkańcy gminy, powiatu oraz województwa w bezpośrednim głosowaniu decydują co rocznie o części wydatków swej jednostki samorządowej. Instytucja budżetu obywatelskiego jest konstrukcją partycypacji społecznej, która została wprowadzona w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r., stopniowo adaptowaną w wielu miastach świata.

W świetle art. 5a ust. 5 u.sam.gmin. przeprowadzenie konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu będzie obligatoryjną formą i to w ustawowo określonej minimalnej wysokości, wynoszącej 0,5% wydatków gminy ustalonych w oparciu o ostatnie sprawozdanie z wykonaniu budżetu. W mniejszych gminach oraz w powiecie i województwie budżet obywatelski ma charakter fakultatywny, bez ustawowo określonej wysokości. Jednak pozytywne doświadczenia z ostatnich kilku lat pozwalają mieć nadzieję, że wiele samorządów będzie kontynuowało realizację budżetów obywatelskich i to w kwocie większej, niż ustawowe minimum.

Istotnym ograniczeniem swobody uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego jest wprowadzone w art. 5a ust. 4 u.sam.gmin., art. 3d ust. 4 u.sam.powiat. oraz art. 10a ust. 4 u.sam.woj. przepis, zgodnie z którym nie wolno w toku prac nad uchwałą budżetową usuwać lub istotnie ingerować przez radę gminy, powiatu oraz sejmik województwa w zadania wybrane w procesie budżetu obywatelskiego. Jest to wzmocnienie instytucji partycypacji społecznej na poziomie samorządu i przyznanie mieszkańcom prawa do określania sposobu wydatkowania niewielkiej części środków budżetu gminy, powiatu czy województwa.

Środki wydatkowane w ramach gminnego budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość lub część gminy. W powiecie środki mogą być dzielone na pulę powiatową oraz pulę obejmującą gminy lub grupy gmin. Podobnie w województwie sejmik województwa może określić pulę dla całego województwa oraz pulę dla powiatów lub grup powiatów. Rozwiązanie pozwoli na rozłożenie środków w zależności od rzeczywistych potrzeb, rywalizacji określonych celów społecznych lub gospodarczych lub też

będzie rozwiązaniem na duże zróżnicowanie gminy, powiatu czy województwa. W sytuacji funkcjonowanie dużego ośrodka miejskiego jego mieszkańcy są w stanie przeforsować swoje projekty, z pominięciem potrzeb peryferii czy mniejszych miast. Zatem przyjęcie takiej konstrukcji pozwoli niewątpliwie na podział środków, i pośrednio ich pewną gwarancję, dla wszystkich obszarów jednostki samorządowej.

Z uwagi na fakt, że w dotychczas obowiązujących przepisach ustawowych nie było określonych zasad przeprowadzania konsultacji społecznych, w szczególności tych dotyczących budżetu, przy jednoczesnym dużym zróżnicowaniu sposobów i trybów konsultacji oraz różnych formach prawnych wprowadzania zasad w tym zakresie, ustawodawca określił minimalne wymagania dotyczące konsultacji w zakresie budżetu obywatelskiego.

Podstawowym novum jest uregulowanie, że formą określającą wymagania budżetu obywatelskiego jest uchwała odpowiednio rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa. Do tej pory spotykano zarówno uchwały, jak i zarządzenia organów wykonawczych. W treści tej uchwały organ uchwałodawczy powinien określić wymogi formalne zgłaszanych projektów, maksymalną ilość mieszkańców popierających dany projekt – 0,1% obszaru objętego pulą budżetu obywatelskiego. W uchwale należy też określić zasady oceny zgłoszonych projektów pod względem zgodności z prawem, możliwości technicznych realizacji oraz spełnienia wymogów formalnych. Przewidziana musi być procedura odwoławcza dla wniosków odrzuconych w wyżej wymienionych względów. Kolejną istotną kwestią, która winna być uregulowana w uchwale są zasady oraz procedura głosowania, ustalania wyników i ich podawania do publicznej wiadomości. Sama procedura ma zapewnić realizację zasady równości oraz bezpośredniości głosowania. Niewątpliwie wprowadzone ustawowe minimalne wymogi formalne budżetu obywatelskiego zapewnią większą transparentności tej formy partycypacji. Jednocześnie mogą sprzyjać wzrostowi zaufania do władz gminy, powiatu, czy województwa z uwagi na jasno określone kryteria dopuszczania projektów do głosowania czy też ustalania i ogłaszania wyników głosowania. W tych jednostkach samorządu terytorialnego nowe ustawowe regulacje mogą mieć charakter informacyjny czy popularyzatorski dla tego typu form partycypacji społecznej.

2.4. Komisja skarg, wniosków i petycji

Jednostki samorządu terytorialnego mają co do zasady dość dużą swobodę w kształtowaniu ustroju wewnętrznego rady czy sejmiku. W ramach organów wewnętrznych organu stanowiącego wyróżnia się komisje, z tym, że obligatoryjną, wymienioną z nazwy do tej pory była komisja rewizyjna. Oprócz niej, w zależności od statutu gminy, powiatu czy województwa funkcjonowały inne stałe i doraźne komisje.

Styczniowa nowelizacja przepisów samorządowych wprowadziła nowy obowiązek w zakresie tworzenia i funkcjonowania komisji działających w radach gmin i powiatu lub w sejmiku województwa. W świetle nowych uregulowań obligatoryjna, obok komisji rewizyjnej, również komisja skarg, wniosków i petycji znajdzie swe miejsce w statucie. Celem tej komisji będzie rozpatrywanie skarg na działania samorządo-

wych organów wykonawczych oraz na działania gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Zadaniem komisji będzie również rozpatrywanie skarg obywateli. W skład komisji mają wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub zastępców przewodniczącego rad lub sejmiku. W przypadku powiatu oraz województwa członkami komisji skarg nie będą mogli być również członkowie zarządu. Szczegółowe zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji dookreślony powinien być w statucie gminy, powiatu czy województwa.

Należy podnieść, że instytucja skarg, w tym również anonimowych, jest swego rodzaju miernikiem napięć powstających w ramach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę obowiązek radnych – kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz kontrolnych uprawnień rad niewątpliwie właściwe rozpatrywanie skarg czy wniosków pozwoli na usprawnienie działania organów samorządowych oraz jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne.

Prawo petycji wynika z art. 63 Konstytucji RP, zatem wprowadzenie komisji, której zadaniem jest rozpatrywanie petycji jest tylko pewnym doprecyzowaniem, i to w zasadzie rozwiązań ustawowych ogólnych, bowiem zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania w sprawach dotyczących petycji określa ustawa z 11 lipca 2014 r. - Prawo o petycjach¹². W świetle art. 9 ust. 2 tej ustawy petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez tenże organ. Przyjęta w styczniu 2018 r. regulacja wskazuje organ wewnętrzny rady lub sejmiku właściwy w sprawie wstępnej oceny petycji oraz przygotowania projektu rozwiązania, jakie powinno być podjęte przez organ stanowiący.

2.5. Radni – nowe kompetencje

2.5.1. Kluby radnych

Ustawodawca określił minimalną wielkość klubu radnych, działających w ramach organów stanowiących. Wielkość ta jest taka sama dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – klub musi tworzyć co najmniej 3 radnych. Uprawnienie to ułatwi funkcjonowanie w tych radach, w których było dosyć duże zróżnicowanie polityczne lub też gdzie działały liczne lokalne komitety wyborcze. Zdaniem wnioskodawców zmiany przepisów przyjęte rozwiązanie prawne Proponowany przepis ma na celu zabezpieczenie przed potencjalnymi restrykcyjnymi zasadami, przyjmowanymi w statutach jednostek samorządu, co przy wysokim progu blokowało by utworzenie klubu radnych.

2.5.2. Projekty klubowe

Kwestia funkcjonowania klubów radnych przekłada się na uprawnienia tychże klubów oraz ich reprezentantów w łonie rad czy sejmiku. Otóż zgodnie z art. 20 ust. 6 u.sam.gmin.,

art. 15 ust. 11 u.sam.powiat. oraz art. 21 ust. 10 u.sam.woj., przewodniczący odpowiedniej rady czy sejmiku, na wniosek klubu, ma obowiązek wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji projekt uchwały. Wniosek taki musi być zgłoszony na co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. Uprawnienie klubu ogranicza się do zgłaszania jednego projektu na każdą kolejną sesję. Niewątpliwie przyjęte rozwiązanie wzmacnia pozycję polityczną klubów nie wchodzących w skład koalicji rządzącej w danej gminie, powiecie czy województwie. Tym samym głos radnych opozycyjnych będzie słyszany przez wyborców oraz poddawany debacie przez przedstawicieli mieszkańców.

2.5.3. Poparcie dla zarządu województwa przez kluby radnych

W samorządzie wojewódzkim, bezzwłocznie po utworzeniu klubu radnych i wyborze zarządu województwa, radni zrzeszeni w klubie powinni przekazać oświadczenie o udzieleniu poparcia lub odmowie udzielania poparcia zarządowi województwa – vide art. 23 ust. 3a u.sam.woj., Oświadczenie jest składane na ręce przewodniczącego sejmiku. Natomiast informacja o udzieleniu, odmowie udzielenia bądź zmianie stanowiska podawane do publicznej wiadomości. WE przepisach nie wskazano formy podania do publicznej wiadomości, mając jednak na względzie dotychczas stosowane zasady upubliczniania tego typu oświadczeń, w świetle rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o samorządzie województwa, zasadnym jest, by informacja ta znalazła się w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej samorządu województwa oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Obowiązek upublicznienia informacji będzie ciążył na przewodniczącym sejmiku, który za pośrednictwem biura sejmiku poinformuje mieszkańców województwa o stanowisku klubu.

Rozwiązanie takie nie zostało wprowadzone na poziomie rad gmin oraz rad powiatów.

2.5.4. Uprawnienia kontrolne radnych

Nowelizacja przyznała radnym uprawnienia kontrolne analogiczne do uprawnień parlamentarzystów. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.sam.gmin. radny ma prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych. Podejmowane działania kontrolne nie mogą naruszać dóbr osobistych innych osób. Jednocześnie radny musi podejmować działania kontrolne z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Analogiczne kompetencje przyznano radnym powiatowym w art. 21 ust. 2 a u.sam.powiat. oraz w art. 23 ust. 3b u.sam.woj., radnym sejmików wojewódzkich.

¹² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. - Prawo o petycjach, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1123, z późn. zm.

2.5.6. Interpelacje i zapytania radnych

W sprawach dotyczących danego samorządu właściwi radni będą mogli kierować interpelacje i zapytania odpowiednio do wójta, starosty, marszałka województwa. Przedmiotem pisemnej interpelacji mają być sprawy o istotnym znaczeniu dla jednostki samorządu, wraz z krótkiej prezentacji stanu faktycznego oraz problemach i pytaniach z tym stanem związanym. Natomiast zapytania, które składane są również w formie pisemnej, mają dotyczyć aktualnych problemów gminy, powiatu lub województwa, a celem tej formy aktywności radnego jest uzyskanie informacji o konkretnym stanie faktycznym. Również zapytanie powinno zawierać opis stanu faktycznego, znanemu pytającemu oraz przedstawienie problemów z nim związanych.

Interpelacje i zapytania są składane za pośrednictwem przewodniczącego organu stanowiącego, który niezwłocznie przekazuje do organu wykonawczego. Egzekutywa, lub osoba wyznaczona przez organ, udziela odpowiedzi na piśmie w terminie do 14 dni od otrzymania interpelacji lub zapytania. Zarówno interpelacje i zapytania oraz udzielone odpowiedzi podawane są do publicznej wiadomości za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, na stronie internetowej samorządu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty.

2.5.7. Przewodniczący rady zwierzchnikiem służbowym

W świetle nowelizacji pracownicy urzędu gminy, powiatu czy województwa, a zajmujący się w ramach obowiązków służbowych sprawami organizacyjnymi, prawnymi czy innymi, a związanymi z funkcjonowaniem organu stanowiącego podlegali służbowo przewodniczącemu tego organu. Jest to forma wyodrębnienia z urzędu gminy, starostwa powiatowego czy urzędu marszałkowskiego odrębnego biura, którego pracownicy mieli by obsługiwać radę, komisje oraz radnych danego samorządu.

2.5.8. Przewodniczący komisji rewizyjnej w samorządzie województwa z opozycji

Nowe uprawnienia w samorządzie województwa zostały przyznane klubom opozycyjnym. Zgodnie z art. 30 ust. 4 u.sam.woj., przewodniczący największego klubu opozycyjnego, tj. takiego, który nie złożył oświadczenia o udzieleniu poparcia zarządowi województwa, z mocy prawa obejmuje funkcję przewodniczącego komisji rewizyjnej. W sytuacji, gdy istnieją co najmniej dwa największe kluby opozycyjne posiadają tę samą liczbę radnych przewodniczący każdego z tych klubów może zostać przewodniczącym komisji rewizyjnej. Tym samym kompetencja do wybrania przewodniczącego przechodzi na sejmik, który dokonuje wyboru jednego z dwóch kandydatów.

Rozwiązanie takie nie zostało wprowadzone do organów stanowiących gmin i powiatów.

2.6. Inicjatywa uchwałodawcza

Kolejną formą demokracji pośredniej jest inicjatywa ludowa, umożliwiająca złożenie przez określoną liczbę wyborców wniosku do organu publicznego. Organ ten podejmuje prace nad złożonym wnioskiem i po jego akceptacji wniosek staje się albo ustawą, w przypadku organu krajowego, albo aktem prawa miejscowego, w przypadku samorządu terytorialnego. Prawo inicjatyw ustawodawczej w Polsce jest określone w art 118 Konstytucji RP. Takiego wiążącego rozwiązania prawnego, adresowanego do samorządu terytorialnego do tej pory nie było. Należy jednak pamiętać, że w wielu samorządach w statutach przewidziana jest inicjatywa uchwałodawczą. Także sądy uznawały, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w świetle polskiego prawa przyznana grupom mieszkańców danej gminy, powiatu czy województwa mieści się w granicach prawa (zob. wyrok NSA, sygn. akt II OSK 1887/13).

W świetle dodanego art. 41a ust. 1 u.sam.gmin. grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Wielkość grupy została określona w zależności od wielkości gminy, i tak w gminie do 5000 mieszkańców grupa stanowi co najmniej 100 osób; w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. W powiecie do 100 000 mieszkańców, zgodnie z art. 42 a ust 2 u.sam.powiat. grupa mieszkańców popierających projekt uchwały musi liczyć co najmniej 300 osób; natomiast w dużych powiatach, liczących powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób. W województwie inicjatywa ludowa przysługuje grupie co najmniej 1000 mieszkańców województwa posiadających czynne prawa wyborcze do sejmiku województwa (vide: art. 89 a ust. 2 u.sam.woj.).

Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad odpowiedni rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej może wskazać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac nad projektem uchwały. Wydaje się, że komitet lub jego przedstawiciele powinni uczestniczyć we wszystkich pracach związanych z procedowaniem, jednakże nieobecność plenipotentów komitetu nie powinno wstrzymywać prac legislacyjnych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek określenia w drodze uchwały szczegółowych zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad organizowania się komitetów inicjatyw uchwałodawczych, reguł promocji ludowych inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Uchwała ta, będąca aktem prawa miejscowego, musi uwzględniać regulacje wynikające z ustaw ustrojowych oraz powinna być skorelowana z treścią statutu danej gminy, powiatu czy województwa.

2.7. Raport i debata o stanie samorządu

Na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego został nałożony obowiązek przedstawienia organowi

stanowiącemu danej jednostki raportu o stanie samorządu. Raport jest składany do 31 maja i obejmuje podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim. Jest to nowe sprawozdanie, obok sprawozdania finansowego, które do tej pory było podstawą udzielenia absolutorium. W świetle nowych przepisów rada gminy (art. 28aa ust. 3 u.sam.gmin.), rada powiatu (art. 30a ust. 3 u.sam.powiat.) oraz sejmik województwa (34a ust. 3 u.sam.woj.) mogą określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu.

Raport o stanie samorządu jest instrumentem niewątpliwie zwiększającym kontrolną funkcję rad i sejmików względem organów wykonawczych. Jest on poddawany dyskusji na sesji rady/sejmiku, której przedmiotem jest udzielenie absolutorium. Radni mogą wziąć udział w dyskusji bez ograniczeń czasowych. Ponadto określono uprawnienia mieszkańców do zabrania głosu podczas debaty nad raportem o stanie samorządu. W gminach, by zabrać głos należy uzyskać poparcie 20 osób w gminach do 20 000 mieszkańców, a w większych poparcia dyskutantowi musi udzielić co najmniej 50 osób. W powiecie takiego poparcia musi udzielić co najmniej 150 mieszkańców (powiaty do 100 000 osób), w większych – co najmniej 300 osób. Podobnie, poparcie w województwach do 2 mln mieszkańców musi być udzielone przez co najmniej 500 osób, w województwach większych poparcia musi udzielić co najmniej 1000 osób. Mieszkaniec notyfikuje chęć udziału w debacie wraz z listą poparcia przewodniczącemu rady lub sejmiku na dzień przed sesją. Kolejność zgłoszeń decyduje o kolejności wystąpienia podczas sesji. Maksymalną liczbę mieszkańców mogących wziąć udział w debacie nad raportem o stanie samorządu w ustawach samorządowych określono na 15, jednak organ stanowiący może zwiększyć tę liczbę w formie uchwały. Wydaje się, że taka uchwała może być podjęta co roku, stosownie do zainteresowania, nawet na początku sesji o udzieleniu absolutorium.

Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie samorządu odpowiednia rada lub sejmik przeprowadza głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu absolutorium. Uchwała jest podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. Niepodjęcie stosownej uchwały jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu organowi wykonawczemu wotum zaufania.

2.8. Skutki wotum nieufności wobec zarządu powiatu lub województwa

Nieudzielenie wotum zaufania w powiecie oraz w województwie jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Głosowanie w sprawie odwołania zarządu powiatu lub zarządu województwa odbywa się na kolejnej sesji, zwołanej jednak nie wcześniej niż 14 dni od dnia nieudzielenia absolutorium. Zarząd powiatu lub zarząd województwa może być odwołany większością kwalifikowaną, przez co najmniej 3/5 ustawowego składu organu stanowiącego.

2.9. Skutki wotum nieufności wobec wójta, burmistrza, prezydenta

W gminie organ wykonawczy jest organem pochodzącym z wyborów bezpośrednich, zatem możliwość jego odwołania istnieje tylko na drodze referendum. Rada gminy może podjąć uchwałę w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jeśli co nie udzieliła wotum zaufania organowi wykonawczemu w dwóch kolejnych latach. De facto jest to wzmocnienie pozycji wójta, który po nieuzyskaniu pierwszego wotum zaufania może podjąć działania naprawcze w gminie, sprzyjające uzyskaniu takiego wotum w roku następnym.

2.10. Pięcioletnia kadencja w samorządach

Wydłużenie kadencji rady, postulowano już dawno¹³, jednak dopiero teraz, i to w zakresie trochę skromniejszym wprowadzono do porządku prawnego. W samorządach terytorialnych państw europejskich występuje duże zróżnicowanie w zakresie długości sprawowania mandatów przez wybieralnych przedstawicieli. Przykładowo, we Francji rada gminy wybierana jest na sześć lat¹⁴, podobnie w modelu południowoniemieckim, z kolei w Grecji¹⁵ przyjęto rozwiązanie takiej jak w znowelizowanych przepisach w Polsce.

Zmiany przepisów samorządowych wprowadziły wydłużenie kadencji organów stanowiących. Zgodnie z art. 16 u.sam.gmin., art. 9 ust. 2 u.sam.powiat. oraz art. 16 ust. 2 u.sam.woj. kadencja tych organów trwać 5 lat, liczonych od wyborów samorządowych nowych radnych w 2018 r. Przepisy te rozciągają się również na kadencję wójta (burmistrza, prezydenta), bowiem zgodnie z art. 26 ust. 2 u.sam.gmin. kadencja tych organów jest zrównana z kadencją rady gminy.

3. Najważniejsze zmiany w Kodeksie wyborczym z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego

3.1. Uwagi ogólne

J. Ortega y Gasset zauważył, że „Najważniejszą sprawą w demokracji jest procedura wyborcza. Jeżeli system wyborczy działa we właściwy sposób, inne sprawy mają charakter drugorzędny. Jeśli procedura wyborcza funkcjonuje źle, „demokracja zaczyna się walić, chociażby cała reszta działała bez zarzutu”¹⁶.

Podstawy systemu wyborczego w Polsce, rozumianego jako całokształt prawnych i pozaprawnych reguł określają-

¹³ Zob. B. Dolnicki, *Rada gminy i jej kompetencje*, Katowice 1990, s. 13-14.

¹⁴ M. Ofiarska, *Francja*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4, z 2010 r.

¹⁵ K. Stolarek, *Administracja publiczna w III Republice Greckiej*, *Rocznik Administracji Publicznej* 2016 2.DOI 10.4467/24497800RAP.16.001.5094

¹⁶ J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, Warszawa 1997, s. 164.

cych sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyniku wyborów, zostały określone w kilku przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przede wszystkim w postaci zasad prawa wyborczego. Zasady prawa wyborczego, które stanowią zespół podstawowych decyzji politycznych przesądających o ogólnym charakterze wyborów, zostały ukształtowane w rozwoju historycznym i są traktowane obecnie jako konieczne przesłanki demokracji wyborów. Do podstawowych zasad prawa wyborczego polski ustrojodawca zaliczył zasady powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania oraz proporcjonalności. Co interesujące, w tym katalogu zabrakło zasady wolnych wyborów, uznanej w 1997 r. – chyba niesłusznie – za oczywistą¹⁷.

Konstytucyjną regulację zasad prawa wyborczego charakteryzuje przede wszystkim jej dyspersja, tzn. umieszczenie przepisów dotyczących zasad prawa wyborczego w różnych rozdziałach ustawy zasadniczej. Z punktu widzenia wyborów samorządowych, podstawowe znaczenie ma art. 169 ust. 2 Konstytucji, w którym ustrojodawca postanowił, że „Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednio, i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”. Z kolei w następnym ustępie znalazło się odwołanie do ustawy, w której mają zostać określone zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Przesłanki czynnego prawa wyborczego zostały natomiast określone in genere w odniesieniu do wszystkich procedur wyborczych i referendum ogólnokrajowego w art. 62 ustawy zasadniczej.

W ten sposób ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu stosunkowo dużą swobodę regulacyjną w zakresie uregulowania przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyników wyborów, a także biernego prawa wyborczego.

Podstawowym źródłem prawa wyborczego w Polsce – oczywiście poza Konstytucją, która zgodnie z jej art. 8 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej – jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁸.

Omówione poniżej zmiany zostały bądź zostaną wprowadzone (ze względu na przepisy intertemporalne) przede wszystkim na podstawie art. 5 ustawy o zwiększeniu udziału obywateli.

3.2. Kadencja organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 5. 4) ustawy o zmianie niektórych ustaw w art. 11 Kodeksu wyborczego został dodany § 4 w brzmieniu: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1”. Przepis ten wprowadza dwukadencyjność wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przez co odbiera prawo wybieralności (biernego prawa wyborczego) w wybo-

rach osobom, które w danej gminie zostały uprzednio dwukrotnie wybrane na to stanowisko.

Wprowadzenie dwukadencyjności, zdaniem wnioskodawcy i prawodawcy, ma na celu intensyfikację (usprawnienie) pracy organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego oraz wykluczenie zjawisk niepożądanych¹⁹. W związku z dyskusją dotyczącą konstytucyjności i słuszności takiego rozwiązania²⁰, odnotować należy, że polski ustrojodawca nie określił zasad biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego, pozostawiając tę kwestię ustawodawcy zwykłemu²¹.

Co istotne, ze względu na konstytucyjne standardy demokratycznego państwa prawa i prawa wyborczego oraz praktyczne zastosowanie, wspomniany zakaz będzie stosowany od przyszłych wyborów samorządowych, co oznacza, że jego pełne zastosowanie nastąpi dopiero w 2028 r., kiedy upłyną, przedłużone do 5 lat na podstawie analizowanej ustawy, dwie kadencje samorządowe.

W zakresie biernego prawa wyborczego, ustawodawca postanowił także w art. 472 § 1 Kodeksu wyborczego, że kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie. Z kolei z dodanego § 2 wynika zakaz jednoczesnego kandydowania do rady powiatu i do sejmiku województwa oraz możliwość kandydowania przez kandydata na wójta do rady gminy, ale tylko na obszarze gminy, w której kandyduje na wójta.

Złamanie zakazów, o których mowa powyżej skutkuje skreśleniem kandydata z listy kandydatów, przy czym gminna komisja wyborcza zawiadamia o tym niezwłocznie pełnomocnika wyborczego i podaje niezwłocznie informację o skreśleniu do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 483 § 1 Kodeksu wyborczego²².

W kontekście wyborów wójta należy także odnotować, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 478 § 3 kandydatów na wójta zgłasza się do gminnej komisji wyborczej najpóźniej

¹⁹ Szerzej na ten temat w *Uzasadnieniu projektu ustawy*.

²⁰ Proponowane przez wnioskodawcę (w czasie pisania opinii), a następnie przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie negatywnie ocenili m.in. J. Flis, zwracając uwagę, że „tego typu rozwiązanie może doprowadzić do silnej presji korupcyjnej w przypadku poszukiwania miejsca pracy w sektorze komercyjnym, w szczególności takim, który żyje ze zleceń władzy publicznej. Proponowana zmiana może też zwiększyć skalę korupcji politycznej, co będzie się wiązało z zapewnianiem osobom z danej opcji politycznej pracy na kierowniczych stanowiskach w administracji nie ze względu na ich szczególne kompetencje, ale z uwagi na lojalność wobec partii”. J. Flis, *Zmiany systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie obywatelskim z 10 listopada 2017 r.*, s. 7-8.

²¹ Na swobodę regulacyjną ustawodawcy w tym zakresie zwrócił uwagę m.in. J. Szymanek, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, s. 29; <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/7A63D69811565C59C12581E90034AA30/%24File/i2493-17.rtf> (dostęp 5 marca 2018 r.). Odmienne stanowisko przyjął zaś H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie ograniczenia biernego prawa wyborczego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, s. 2, <http://2.s.dziennik.pl/pliki/10617000/10617064-dwukadencyjnoscowjowxi2017.docx> (dostęp 5 marca 2018 r.).

²² Na marginesie należy odnotować, że gminna komisja wyborcza podobnie, jak w przypadku złamania zakazu kandydowania, podejmuje decyzję o skreśleniu kandydata, który zmarł, utracił prawo wybieralności, złożył nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w art. 479 § 2 pkt 1, złożył na piśmie oświadczenie na piśmie o wycofaniu zgody na kandydowanie.

¹⁷ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 145 i n.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4.

w 25 dniu przed dniem wyborów do godziny 24.00. A zatem, zmiana w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów polega na skróceniu terminu z 30 dni do 25 dni.

Należy także zwrócić uwagę, że ustawodawca zmienił niektóre przepisy dotyczące głosowania. I tak, z art. 485 Kodeksu wyborczego wynika, że nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na wójta, wraz ze skrótami nazw komitetów wyborczych i symbolami graficznymi komitetów wyborczych, wymienia się na karcie do głosowania w kolejności alfabetycznej. Z art. 488 § 1 wynika natomiast, że gmina komisja wyborcza ustala wyniki głosowania na poszczególnych kandydatów i wyniki wyborów wójta w danej gminie, na podstawie protokołów otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

Ustawodawca znowelizował także przepisy dotyczące wygaśnięcia mandatu wójta. Na podstawie art. 492 w § 2a zdanie pierwsze, „Wygaśnięcie mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 3 i 5 – w zakresie powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz pkt 6 i 7, stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu”. Z kolei po art. 492 został dodany art. 492a w brzmieniu: „§ 1. Sąd przesyła komisarzowi wyborczemu, wojewodzie oraz przewodniczącemu rady gminy odpisy prawomocnych orzeczeń, o których mowa w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, niezwłocznie po ich uprawomocnieniu się. W odpisie umieszcza się datę uprawomocnienia się orzeczenia. § 2. O wygaśnięciu mandatu wójta z przyczyny, o której mowa w art. 492 § 1 pkt 4, informuje komisarz wyborczy, w drodze obwieszczenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu, o którym mowa w § 1. Informację komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej”. I wreszcie, w art. 493 w § 1 zdanie pierwsze otrzymało brzmienie: „Od uchwały rady gminy albo postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w art. 492 § 1 pkt 1–3 oraz pkt 5 i 6, zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia”.

3.3. Zadania wójta związane z wyborami

Ustawodawca, postanowił o dodaniu do art. 13 Kodeksu wyborczego przepisów, z których wynika, że wójt informuje niezwłocznie komisarza wyborczego o zmianie granic gminy, co ma wpływ na zmianę w podziale na stałe obwody głosowania²³.

Z kolei z art. 13a § 1 wynika, że wójt lub rada gminy może przedłożyć komisarzowi wyborczemu wnioski w sprawie zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych.

Zgodnie z brzmieniem znowelizowanego art. 16 § 1 ustawy o samorządzie gminnym, „Wójt podaje, w formie obwieszczenia, do wiadomości wyborców najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów informację przekazaną przez komisarza wyborczego o: 1) numerach oraz granicach stałych i odrębnych obwodów głosowania; 2) wyznaczonych siedzi-

bach obwodowych komisji wyborczych dla danych wyborów; 3) lokalach obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych; 4) możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych i głosowania przez pełnomocnika. Jeden egzemplarz obwieszczenia przekazywany jest niezwłocznie komisarzowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej”.

Ustawodawca, w art. 39 § 7 Kodeksu wyborczego, wskazał m.in. wójta, jako organ, który (obok osoby kierującej jednostką, o której mowa w art. 12 § 4 i 7 oraz właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia) obwodowa komisja wyborcza ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie jest zobowiązana poinformować o zarządzeniu wcześniejszego zakończenia głosowania w odrębnych obwodach głosowania oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, jeżeli wszyscy wyborcy wpisani do spisu wyborców oddali swe głosy. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że zarządzenie wcześniejszego zakończenia głosowania może nastąpić nie wcześniej niż o godzinie 18.00.

Z art. 53e Kodeksu wyborczego wynika natomiast kolejny obowiązek informacyjny w stosunku do wójta. Urzędnik wyborczy niezwłocznie informuje wójta o wysłanych pakietach wyborczych. Pakiety wyborcze doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru.

Na podstawie art. 77 § 3 znowelizowanego Kodeksu wyborczego, przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub jego zastępca przekazuje niezwłocznie wójtowi kopię protokołu głosowania w obwodzie. Jednocześnie należy podkreślić, że wyborcom przysługuje wgląd do kopii protokołu, w siedzibie gminy, do której przekazano kopię protokołu, w ciągu 30 dni od dnia przekazania.

Szczególne znaczenie – z punktu widzenia uprawnień i obowiązków wójta, związanych z szeroko rozumianą procedurą wyborczą – ma art. 156 w § 1 zdanie pierwsze, który w wyniku nowelizacji otrzymał następujące brzmienie: „Obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonania zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy, powiatu lub województwa, zapewnia odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa z zastrzeżeniem art. 191e § 1, art. 437, art. 458a, art. 467a i art. 484”.

W związku z tym, że zgodnie z art. 187 § 1 Kodeksu wyborczego, Krajowe Biuro Wyborcze zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach, z zastrzeżeniem art. 191g, Szef Krajowego Biura Wyborczego zawiera z właściwym miejscowo wójtem porozumienie, określające w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych.

Wójt, na podstawie art. 422 Kodeksu wyborczego jest zobowiązany do podania do publicznej wiadomości w formie

²³ Tak wynika z art. 13 § 1a i § 1b Kodeksu wyborczego.

obwieszczenia, najpóźniej w 55 dniu przed dniem wyborów, informacji o okręgach wyborczych, ich granicach i numerach, liczbie radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz o wyznaczonej siedzibie gminnej komisji wyborczej.

W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego, zmianie uległ termin, o którym mowa w art. 435 § 2. Ze znowelizowanych przepisów wynika bowiem, że druk i rozplakatowanie na obszarze gminy najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, zawierającego ich numery, skróty nazw komitetów, dane o kandydatach umieszczone w zgłoszeniach list wraz z oznaczeniem, o którym mowa w art. 426 § 6, zapewnia wójt. Jeden egzemplarz obwieszczenia przesyła się niezwłocznie komisarzowi wyborczemu²⁴.

3.4. Podział gminy na stałe obwody głosowania, komisarze wyborczy

Art. 5. 5) ustawy o zwiększeniu udziału obywateli wprowadził zmianę w art. 12 ustawy o samorządzie gminnym, w którym § 2–4 otrzymały brzmienie: „§ 2. Podziału gminy na stałe obwody głosowania dokonuje komisarz wyborczy. § 3. Stały obwód głosowania powinien obejmować od 500 do 4000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. § 4. Komisarz wyborczy tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką”.

Z punktu widzenia samorządu gminy jest to zmiana istotna, polega bowiem na zmianie podmiotu dokonującego podziału gminy na stałe obwody głosowania. W dotychczas obowiązującym stanie prawnym podziału gminy na stałe obwody głosowania dokonywała rada gminy. W przypadku tegorocznych wyborów samorządowych, podział gminy na obwody będzie dokonywany według dotychczasowych zasad. Od 1 stycznia 2019 r. podziału będzie dokonywał komisarz wyborczy, przy czym analogiczne zmiany dotyczą podziału jednostki samorządowej na okręgi wyborcze.

Drugą zmianą wynikającą ze znowelizowanych w tym zakresie przepisów jest możliwość tworzenia większych niż dotychczas obwodów do głosowania. W obowiązującym stanie prawnym obwód do głosowania obejmuje od 500 do 3 000 mieszkańców, natomiast po nowelizacji na podstawie art. 12 § 3 obwód głosowania będzie mógł obejmować od 500 do 4 000 mieszkańców.

W sytuacji, gdy właściwy komisarz wyborczy nie wykona w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, powołania lub zmian w składach komisji terytorialnych i obwodowych, na podstawie znowelizowanego art. 17 §1 ustawy o samorządzie gminnym „Państwowa Komisja Wyborcza wzywa ich (tj. komisarzy – przyp. MP, PS) do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie,

a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania”. Przepis ten – zgodnie z art. 17 § 2 – „stosuje się odpowiednio, jeżeli właściwy komisarz wyborczy nie dokonał podziału gminy, powiatu lub województwa na okręgi wyborcze w terminie lub w sposób zgodny z prawem”.

Odnosić także należy, że ustawodawca wprowadził zmiany dotyczące komisarzy wyborczych i ich właściwości terytorialnej. Na podstawie znowelizowanego art. 166 § 3 Kodeksu wyborczego, 100 komisarzy wyborczych powołuje na okres 5 lat Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Z dodanego do art. 166 § 3a Kodeksu wyborczego wynika zaś, że „W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów na komisarzy wyborczych, wskazanych w trybie, o którym mowa w § 3, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie informuje o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który wskazuje nowych kandydatów”. Dodatkowymi wymogami, jakie ustawodawca określił w odniesieniu do komisarzy wyborczych, są zakaz przynależności do partii politycznych oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Komisarzem wyborczym – jak wynika z art. 166 § 4, nie może być także osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Komisarzami wyborczymi nie mogą także być kandydaci w wyborach, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, mężowie zaufania, urzędnicy wyborczy, członkowie komisji wyborczej”²⁵.

W obowiązującym stanie prawnym, komisarzy jest 51 i każdy z nich jest sędzią. Na podstawie art. 166 wskutek nowelizacji komisarzy wyborczych będzie 100 (kadencja 5 lat) a Państwowa Komisja Wyborcza określi dla każdego komisarza jego właściwość rzeczową, terytorialną oraz wskaże jego siedzibę

Zmiany w zasadach dotyczących wyboru komisarzy wyborczych oraz zasad podziału gmin na obwody do głosowania wpisują się w szerszą koncepcję przejścia od modelu sędziowskiej administracji wyborczej (tzw. niezależnej), do modelu rządowej administracji wyborczej. Wprowadzony za pośrednictwem analizowanej ustawy o zmianie niektórych ustaw model jest charakterystyczny dla zachodnich demokratycznych państw prawa²⁶. Chociaż wielu ekspertów zwraca uwagę na niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z tym nowym w polskim systemie prawa rozwiązaniem, wydaje się, że

²⁵ Art. 166 § 5 Kodeksu wyborczego. Wbrew założeniom wnioskodawcy projektu, P. Uziębło ocenia, że „taki kształt regulacji statusu prawnego komisarzy wyborczych powoduje, że trudno uznać tych urzędników za urzędników bezstronnych w rozumieniu standardów międzynarodowych. Ponadto sam wymóg wykształcenia prawniczego trudno uznać za wystarczającą rękojmię właściwego wykonywania obowiązków komisarza przez takie osoby, szczególnie że zakres zadań i wynikających z nich kompetencji jest wyjątkowo szeroki, wymagający nie tylko znajomości prawa wyborczego, ale również stosowania norm prawnych w praktyce”. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, s. 5, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/ustawa-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-celu-zwiekszenia-udzialu-obywateli-w-procesie-wyborczych-funkcjonowania-i-kontrolowania-niektorych-organow-publicznych-druk-senacki-nr-696/>, dostęp 5 marca 2018 r.

²⁶ Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 42-43.

²⁴ Dotychczas obowiązywał termin 20-dniowy.

wątpliwości i obawy są przedwczesne²⁷. Dopiero praktyka udziału komisarzy w procesie wyborczym pozwoli na zweryfikowanie i ocenę, czy zmiana modelu była słuszna.

3.5. Wybory do organu stanowiącego gminy

W trakcie procesu legislacyjnego ustawy o zmianie niektórych ustaw, ustawodawca nie zdecydował się na zmianę liczby mandatów przypadających na okręgi wielomandatowe. W związku z tym, okręgi wielomandatowe mają liczyć w gminach od 5 do 8 mandatów, w powiatach od 3 do 10 mandatów, a w województwie od 5 do 15 radnych.

Ustawodawca odszedł natomiast dotychczasowego systemu wyborczego w wyborach do organu stanowiącego gminy. Przyjął bowiem rozwiązanie, z którego wynika, że w gminach do 20 tysięcy mieszkańców nadal będzie obowiązywać większościowy system wyborczy z okręgami jednomandatowymi. Natomiast w gminach o większej liczbie mieszkańców obowiązywać będzie system proporcjonalny, oparty na metodzie ustalania wyników wyborów d'Hondta. Dywersyfikacja systemów ustalania wyników wyborów (wybory większościowe i proporcjonalne) w jednej procedurze wyborczej, jaką są wybory do organu stanowiącego gminy, może budzić wątpliwości. Rozwiązanie to zostało przyjęte przez ustawodawcę ze względu na to, że w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców więzi lokalne są znacznie słabsze niż w gminach mniejszych, a w związku z tym wybory mieszkańców dokonywane są już nie przede wszystkim w oparciu o kryteria osobiste, lecz z reguły polityczno-społeczne²⁸.

3.6. Obwodowe i terytorialne komisje wyborcze

Kolejną – istotną – zmianą dotyczącą organów wyborczych jest zastąpienie dotychczasowej obwodowej komisji wyborczej przez obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

Na podstawie art. znowelizowanego Kodeksu wyborczego w skład komisji ma wchodzić 9 członków, w tym w co najmniej 6 z nich ma być wskazywanych w ten sposób, że po jednej osobie zgłasza każdy z pełnomocników wyborczych reprezentujących komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych, z których list odpowiednio w ostatnich wyborach: wybrano radnych do sejmiku województwa, z tym że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa; albo wybrano posłów do Sejmu, zaś pozostałych członków wskazują – po jednej osobie – pełnomocnicy komitetów wyborczych reprezentujących pozostałe komitety wyborcze. W przypadku,

²⁷ Tak np. Eksperti Fundacji Batorego w swoich opracowaniach. Zob. np. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, s. 5,

²⁸ Por. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 141.

gdy zgłoszonych zostanie więcej osób o powołaniu decyduje publiczne losowanie.

W ewidentny sposób preferowane są bowiem komitety wyborcze, które reprezentują ugrupowania posiadające już swoich przedstawicieli w Sejmie lub sejmikach województwa. Można przyjąć, że ma to realizować proporcjonalną równość szans wyborczych.

Przyjęcie powyższej regulacji rodzi dwa istotne problemy. Pierwszy wiąże się z wyodrębnieniem komisji przeprowadzającej głosowanie i liczącej głosy. Sama idea może być uznana za zasadną, gdyż głosowanie w Polsce trwa wyjątkowo długi czas²², co powoduje, że członkowie komisji mogą być już zmęczeni przystępując do liczenia głosów, tym bardziej, że badania pokazują, że dużą część z nich stanowią emeryci²³. Niemniej jednak jeśli już zdecydowano się na taki zabieg lepszym rozwiązaniem – w mojej ocenie – byłoby stworzenie osobnych centrów liczenia głosów na wzór brytyjski. Co prawda wiązałoby się to z koniecznością przemieszczenia kart do głosowania, lecz ograniczyłoby ewentualne komplikacje i niedogodności związane z przejściem lokalu wyborczego przez nową komisję. Stoję na stanowisku, że wprowadzone przepisy są w tej mierze znacznie mniej transparentne.

4. Zakończenie

Wprowadzone nowelą ze stycznia 2018 r. zmiany w samorządowych przepisach ustrojowych koncentrują się na dwóch kwestiach. Pierwszą grupę obejmują przepisy, które zwiększają udział obywateli w administrowaniu daną jednostką samorządu terytorialnego przez powiększenie ich uprawnień partycypacyjnych. Niewątpliwie takimi rozwiązaniami są budżet obywatelski oraz inicjatywa uchwałodawcza. Drugą grupę stanowią przepisy kompetencyjne dotyczące radnych oraz rady gminy i jej organów wewnętrznych. Zwiększenie uprawnień kontrolnych, prawo interpelacji i zapytań oraz wprowadzenie debaty nad stanem samorządu niewątpliwie wzmacniają funkcje kontrolne zarówno rad gmin, powiatów czy sejmiku województwa jak i samych radnych.

Koniecznym zatem staje się wprowadzenia odpowiednich zmian do statutów gmin, powiatów i województw oraz dostosowania przepisów wewnętrznych do nowych regulacji.

Oczywiście najbardziej rozpoznawalną zmianą jest wydłużenie kadencji rad gmin, rad powiatów i sejmików województw do 5 lat liczonych od dnia wyborów, jednak zmiana ta nie stanowi clou niniejszej reformy.

Szereg zmian wprowadzonych omówioną nowelizacją do Kodeksu wyborczego ma na celu usprawnienie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz – zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy – wyeliminowanie słabości dotychczasowego systemu wyborczego.

Podobnie, jak w przypadku ustaw samorządowych, istotna zmiana dotyczy kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca wprowadził bowiem dwukadencyjność wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Obostrzeniu uległy także przesłanki biernego prawa wyborczego.

Zmiany w przepisach dotyczących procesu wyborczego wiążą się z jednej strony ze zmianą koncepcji dotyczącej

komisarzy wyborczych, nie tylko ich liczby, ale także uprawnień i obowiązków wynikających z ustawy.

Jak wynika z szeregu zmienionych i dodanych do Kodeksu wyborczego przepisów, szczególne zadania w procesie wyborczym spoczywają na wójcie. W kontekście zbliżających się wyborów samorządowych, wymaga to niewątpliwie szczegółowej analizy przepisów Kodeksu wyborczego i szczególnego przygotowania organów jednostek samorządu terytorialnego do wyborów, we współpracy z organami przeprowadzającymi wybory.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl