

**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 zmiierzają 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 referendów. 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.