

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU "X" W PRAWIE WYBORCZYM

Artykuł został opublikowany:

Problemy Prawa w XXI wieku. Aspekty Teoretyczne i Prawne, red. A. Koman, A. Szyszka, *Laboratorium Wiedzy Artuch Borcuch, Kielce - Lublin 2020*



Arkadiusz Łukaszów - magister, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych, Zakład Prawa Administracyjnego, Urzędnik wyborczy w gminie Mysłakowice (powiat karkonoski), Starszy specjalista ds. marketingu usług urzędu - Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu.

Streszczenie: Zmiany w Kodeksie wyborczym dokonane ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w wielu przypadkach odbiegają od zamierzonego kierunku bardziej niż wynikałoby to z tytułu powyższej ustawy. Jak argumentowali to wnioskodawcy miały one przede wszystkim dotyczyć sfery wyborów do organów samorządu terytorialnego, jednakże znaczna ich część idzie dalej, dokonując modyfikacji regulacji dotyczących wszystkich wyborów powszechnych przeprowadzanych w oparciu o przepisy Kodeksu wyborczego. Ustawa nowelizująca realizuje postulaty zgłaszane przez doktrynę prawa konstytucyjnego oraz postulaty wysunięte przez obserwatorów OBWE zawarte w Raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR z wyborów parlamentarnych, które odbyły się w dniu 9 października 2011 r. Jedną z najistotniejszych zmian jaką dokonano nowelą jest zmiana regulacji dotyczącej legalnej definicji wyrażenia: znak „x”. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie wyborcy znaczenia ustawowej definicji znaku „x” oraz wskazanie, jakie konsekwencje pociąga za sobą błędne zinterpretowanie znaku graficznego mającego stanowić czy oddany głos jest ważny czy należy uznać dany znak graficzny za głos nieważny.

Słowa kluczowe: Znak x, prawo wyborcze, kodeks wyborczy, wybory, system wyborczy.

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU „X” W PRAWIE WYBORCZYM

Wstęp

Do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10.11.2017 r. został złożony poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (229).

Projekt zakładał nowelizację następujących ustaw:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³⁰,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²³¹,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³²,
- ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy²³³.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²³⁴ wprowadziła wiele zmian w Kodeksie wyborczym. Należą do nich między innymi: zmiana systemu wyborczego sensu stricto w wyborach do rad gmin, w których mieszka ponad 20 000 mieszkańców, ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego i pozostawienie go jedynie wyborcom niepełnosprawnym (o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) (235), wprowadzenie tzw. dwukadencyjności w wyborach wójta/burmistrza/prezydenta miasta, zmiana składu i trybu powoływania i odwoływania członków Państwowej Komisji Wyborczej, zmiana trybu powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego, wprowadzenie nowej kategorii urzędników wyborczych i korpusu urzędników wyborczych, nowelizacja definicji znaku „x”,

(229) Druk Sejmowy 2001, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf> (dostęp 26.01.2020).

(230) Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

(231) Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).

(232) Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

(233) Ustawa z dnia 05.01.2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.), dalej k. wyb.

(234) Ustawa z dnia 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.).

(235) Ustawa z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172 ze zm.).

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU „X” W PRAWIE WYBORCZYM

wprowadzenie podziału dotychczasowej jednolitej obwodowej komisji wyborczej na obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, przekazanie komisarzom wyborczym wiele kompetencji dotychczas przysługującym organom samorządu terytorialnego, rozszerzenie katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które mogą przyjmować komitety wyborcze, zmiana sposobu postępowania z plakatami i hasłami wyborczymi oraz urządzeniami znajdującymi się na nieruchomościach po zakończeniu wyborów, przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej kompetencji do przeprowadzenia sprawdzenia wybranych kart do głosowania i innych dokumentów z wyborów(236). Celem niniejszego rozdziału jest przybliżenie i zobrazowanie poprawnego zrozumienia znowelizowanej definicji znaku „x”. Prawidłowe zrozumienie ustawowej definicji znaku „x” pozwala w procesie weryfikacji na poprawne zakwalifikowanie głosu na głos prawidłowo oddany lub na głos nieprawidłowo oddany, czyli nieważny. Problematyka poruszana w rozdziale nie jest skierowana wyłącznie do członków obwodowych komisji wyborczych, ale również do wszystkich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze.

Definicja znaku „x”

Warto mieć na uwadze fakt, iż zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w sferze brzmienia i interpretacji przepisów prawa wyborczego mają na celu zapewnienie ważności głosu we wszystkich przypadkach, w których intencja głosującego była oczywista i bezsporna, a nie tylko wówczas, gdy wybór na karcie jest zaznaczony znakiem „x”(237). Jak wskazuje A. Kisielewicz i J. Zbieranek „(...) w debatach dotyczących potencjalnych zmian w polskim prawie wyborczym w ostatnich latach pojawiał się postulat modyfikacji technicznego sposobu wskazywania preferencji przez wyborcę na karcie do głosowania”(238).

(236) A. Rakowska – Trela, K. Składowski, Kodeks wyborczy Komentarz do zmian 2018, WoltersKluwer, Warszawa 2018, s. 12 i nast.

(237) K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 47.

(238) Ibidem, s.47.

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU „X” W PRAWIE WYBORCZYM

W podobny sposób wypowiedzieli się również obserwatorzy z Misji Oceny Wyborów OBWE, którzy w raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w 2011 roku wskazali, że „Podczas liczenia głosów Misja OBWE/ODIHR zauważyła przypadki uznania głosu za nieważny pomimo jasnej intencji głosującego, ponieważ dwie linie niekrzyżowały się w wymagany sposób lub wyborca posłużył się innym symbolem do wskazania swojego wyboru.”(239). Obserwatorzy sformułowali w raporcie również zalecenia co do zmiany treści przepisów dotyczących ważności oddanego głosu na podstawie innego niż „x” znaku graficznego. W dokumencie tym czytamy: „Należy dokonać zmiany ścisłego brzmienia ustawy i jej interpretacji w celu zapewnienia ważności głosu we wszystkich przypadkach, gdy zamiar głosującego jest oczywisty i bezsporny, a nie tylko wówczas, gdy wybór na karcie jest zaznaczony znakiem „x””(240). Warto podkreślić, że prace nad zmianą definicji znaku „x” zostały podjęte już w Sejmie RP VII kadencji. Rozpatrywany był wówczas projekt zmian w Kodeksie wyborczym, w którym ustrojodawca proponował przyjęcie zmian, że jeśli wyborca zamiast znaku „x” wstawi w kratce inny znak graficzny, to taki głos jest ważny i oddany na wskazanego w ten sposób kandydata, jednakże projekt został odrzucony(241).

Ustawowa definicja znaku „x” została uregulowana w art. 5 pkt 12 k. wyb. Zgodnie z ww. przepisem przez znak „x” rozumie się „co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki”. Warto zaznaczyć, że we wcześniejszym stanie prawnym tj. przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych(242) znak „x” określano w Kodeksie wyborczym jako „dwie przecinające się linie w obrębie kratki” (art. 227 § 1 k. wyb.)(243).

(239) Ibidem, s.47.

(240) Rzeczpospolita Polska Wybory Parlamentarne 9 października 2011 r., Raport z Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 21. <https://www.osce.org/pl/odihr/88684?download=true> (dostęp 05.02.2020 r.).

(241) K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy ..., s. 47. Por. Druk Sejmowy nr 3099, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4A71168AE4FFE863C1257DD5004B132C/%24File/3099.pdf> (dostęp 05.02.2020 r.)

(242) Ustawa z dnia 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.).

(243) K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy ..., s. 47.

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU "X" W PRAWIE WYBORCZYM

Definicja zawarta w art. 5 pkt 12 k. wyb. powoduje, że za znak „x” należy uznać wszelkie znaki, z których, co najmniej dwie linie przecinają się w obrębie kratki. Zatem postawienie kilku lub więcej linii w kratce, z czego co najmniej dwie będą się przecinały należy uznać za znak "x". Przykładem tak rozumianego znaku „x” mogą być następujące znaki graficzne: „=”, „#”. Oznacza to, że wszelkie znaki graficzne inne niż „x” naniesione w obrębie kratki, w szczególności zamazanie kratki, przekreślenie znaku w obrębie kratki nie powoduje nieważności głosu(244).

Rysunek 1. Przykłady oddania głosu (Przykłady opracowane przez Krajowe Biuro Wyborcze)



Źródło: <http://obserwujemywybory.pl/wp-content/uploads/2018/10/Czy-oddany-g%C5%82os-jest-waz%C5%82y.pdf> (dostęp 05.02.2020 r.)

(244) Druk Sejmowy nr 2001, Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, ZPOW-023-10/17, Warszawa 2017, s. 5. https://pkw.gov.pl/pliki/1511363066_Pismo_ZPOW-023-10_17.pdf (dostęp 05.02.2020 r.), Por. A. Rakowska – Treła, K. Składowski, Kodeks wyborczy..., s. 27.

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU „X” W PRAWIE WYBORCZYM

Zakończenie

Przyjęta regulacja art. 5 pkt 12 k. wyb. jest przedmiotem wielu wątpliwości podczas ustalania wyników głosowania, ponadto stwarza ryzyko interpretacyjne, które prowadzi do rozbieżności w zakresie ważności głosu, co jednoznacznie jest niedopuszczalne⁽²⁴⁵⁾. Dotychczasowe uregulowanie zawarte w art. 227 § 1 k. wyb. konstytuowało fakt, iż postawienie w kratce jakiegokolwiek innego znaku niż znak „x” powodowało nieważność głosu⁽²⁴⁶⁾. Jednocześnie należy wskazać, że intencja dotychczasowego przepisu, który kategorycznie zabraniał stawiania jakichkolwiek innych znaków w obrębie kratki sprowadzała się do swego rodzaju zabezpieczenie przed ewentualnym dostawianiem przez inne osoby znaku „x” przy nazwisku innego kandydata i zamazywaniem postawionych znaków „x”⁽²⁴⁷⁾. W toku prac legislacyjnych nad nowelizacją Kodeksu wyborczego w 2017 roku Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę, iż nowelizacja prowadzi do likwidacji dwóch istotnych systemowych zabezpieczeń uczciwego przeprowadzania wyborów: „wskazana zmiana sposobu interpretacji ważności głosu umożliwia niezauważalne manipulowanie głosami wyborców. Według obowiązujących przepisów osoba chcąc dokonać manipulacji (o ile udało się jej uzyskać w sposób niezauważony przez członków komisji obwodowej dostęp do kart, co nie powinno mieć miejsca) mogła na karcie do głosowania dostawić znak „x” i zamazać kratkę z głosem prawidłowo oddanym przez wyborcę. Głosu nie otrzymywał kandydat, na którego głosował wyborca, lecz powodowało to nieważność głosu. Liczba głosów nieważnych z tego powodu była możliwa do ustalenia na podstawie danych zawartych w protokole każdej obwodowej komisji wyborczej. Według propozycji głos taki będzie ważny i będzie przypadł liście oraz kandydatowi, przy którym postawiony jest „dopisany” znak „x”.

(245) Druk Sejmowy nr 2001..., s. 5.

(246) Ibidem, s. 5.

(247) Ibidem, s. 6.

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU „X” W PRAWIE WYBORCZYM

Ślad tego nie znajdzie się w protokole głosowania.”²⁴⁸. P. Uziębło w opinii prawnej w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r., przygotowanej przez Fundację im. Stefana Batorego również podziela obawy wyrażane przez Państwową Komisję Wyborczą dotyczące możliwej manipulacji przy kartach do głosowania⁽²⁴⁹⁾. Definicja znaku „x” wprowadzona do Kodeksu wyborczego nowelizacją z 2018 roku, w toku prac obwodowej komisji wyborczej do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie wymagać będzie szczególnie wnikliwej oceny wszelkich przypadków budzących wątpliwości⁽²⁵⁰⁾. Trzeba jednak pamiętać, że rozstrzygnięcie czy dany znak graficzny uznany zostanie za znak „x”, a zatem czy będzie to głos ważny czy nieważny należy wyłącznie do dyskrecjonalnej władzy obwodowej komisji wyborczej do spraw ustalenia wyników w obwodzie⁽²⁵¹⁾. Z praktycznego punktu widzenia wprowadzona regulacja nie wpłynęła znacząco na zmniejszenie się liczby głosów nieważnych, których przyczyną byłyby techniczne błędy wskazania preferencji przez wyborców.

Bibliografia

Monografie, artykuły

1. Czaplicki K. W., Dauter B., Jaworski S. J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., Kodeks wyborczy Komentarz, WoltersKluwer, Warszawa 2018.
2. Rakowska – Trela A., Składowski K., Kodeks wyborczy Komentarz do zmian 2018, WoltersKluwer, Warszawa 2018.
3. Uziębło P., Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r., Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.

(248) Ibidem, s. 6., Por. Stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego, Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów, Warszawa 2017, s. 1.

(249) P. Uziębło, Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r., Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s.9 i 10.

(250) K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy ..., s. 47.

(251) Por. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. https://pkw.gov.pl/pliki/1537364337_Wytyczne_obwodowe_ustalenie_wynikow.pdf (dostęp 05.02.2020 r.), s. 23 i 24.

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU “X” W PRAWIE WYBORCZYM

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 05.01.2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz.684 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2019 r., poz. 506 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 05.06. 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz.512 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j. Dz. U z. 2019 r., poz. 1172 ze zm.).

Źródła internetowe

1. Druk Sejmowy 2001,
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf> (26.01.2020).
2. Druk Sejmowy nr 3099, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4A71168AE4FFE863C1257DD5004B132C/%24File/3099.pdf> (05.02.2020 r.)
3. Druk Sejmowy nr 2001, Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, ZPOW-023-10/17, Warszawa 2017, https://pkw.gov.pl/pliki/1511363066_Pismo_ZPOW-023-10_17.pdf (05.02.2020 r.)
4. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018r. https://pkw.gov.pl/pliki/1537364337_Wytyczne_obwodowe_ustalenie_wynikow.pdf (dostęp 05.02.2020 r.)

DODATEK DO BIULETYNU POWIATOWEGO URZĘDU PRACY WE WROCŁAWIU



MARZEC 2024

DEFINICJA ZNAKU "X" W PRAWIE WYBORCZYM

5. Rzeczpospolita Polska Wybory Parlamentarne 9 października 2011 r., Raport z Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Warszawa 2012. <https://www.osce.org/pl/odihhr/88684?download=true> (05.02.2020r.).

6. <http://obserwujemywybory.pl/wp-content/uploads/2018/10/Czy-oddany-g%C5%82os-jest-waz%CC%87ny.pdf> (05.02.2020 r.)

Inne źródła

1. Stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego, Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów, Warszawa 2017.

DEFINITION OF THE "X" IN ELECTORAL LAW

Summary: Amendments to the Electoral Code made by the Act of 14 December 2017 on the amendment of certain acts to increase the participation of citizens in the process of selecting, functioning and controlling certain public bodies in many cases depart from the intended direction than would result from the above-mentioned Act. As the applicants argued, they were primarily concerned with the sphere of elections to local government bodies, but a significant part of them goes further by modifying the regulations concerning all general elections conducted on the basis of the provisions of the Electoral Code. The Amending Act implements the postulates put forward by the doctrine of constitutional law and the postulates put forward by OSCE observers contained in the OSCE / ODIHR Election Assessment Report on parliamentary elections held on October 9, 2011. One of the most important changes that has been made is the change in the regulation regarding the legal definition of the expression "x". The purpose of this article is to familiarize the voter with the significance of the statutory definition of the "x" and to indicate the consequences of misinterpretation of the graphic sign to determine whether a given vote is valid or should a given graphic sign be considered invalid.

Keywords: x, electoral law, electoral code, elections, electoral system.